

Corso di laurea in giurisprudenza

Cattedra di insegnamento: Diritto Amministrativo

TITOLO DELLA TESI: LA POLITICA DI DIVERSIFICAZIONE DELLE
FONTI ENERGETICHE E LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE E DI
SUPPORTO PER LE FONTI RINNOVABILI

Relatore: Prof. Mattarella Bernardo Giorgio

Correlatore: Prof. Fonderico Giuliano

Candidata: Zimatore Maria

N. matricola: 156243

Anno accademico: 2022/2023

LA POLITICA DI DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE E LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE E DI SUPPORTO PER LE FONTI RINNOVABILI

1.Introduzione

1° CAPITOLO: il quadro normativo tra diritto nazionale e vincoli europei

1.1 Il mercato dell'energia nel diritto dell'Unione Europea: dal 1950 alla Nuova Legge Europea sul Clima

1.2 Il mercato dell'energia nell'ordinamento interno: Costituzione, PNRR, PNIEC, PE(A)R

1.3 I soggetti della regolazione: a) le autorità europee b) le autorità nazionali

1.4 Gli strumenti della regolazione: Command and control, atti autorizzativi e sanzioni

1.5 2022: il RePower Eu, un'energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili

2° CAPITOLO: la disciplina europea delle fonti rinnovabili

2.1 FER: fonti energetiche rinnovabili

2.2 La sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica

2.3 2018: Energia pulita per tutti gli europei: il Winter Package o Clean Energy Package

2.4 Le Direttive RED I e RED II sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili

2.5 Il Green Deal e il Pacchetto "Pronti per il 55%"

2.6 Regolamento 2021/1999 (la nuova legge europea sul clima)

2.7 Le comunità di energia rinnovabile e le sperimentazioni italiane

3° CAPITOLO: la disciplina nazionale delle fonti rinnovabili

3.0 1957-2009: l'evoluzione normativa dall'istituzione dei regimi di monopolio legale alla privatizzazione del mercato dell'energia.

3.1 Il Ministero della transizione ecologica (Mite), il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) e il Piano per la transizione ecologica

3.2 Il gestore dei servizi energetici (Gse): i poteri di controllo e di verifica in materia di erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile

3.3 I regimi amministrativi generali per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica a fonti rinnovabili

3.4 La legge 108 del 2021: semplificazione e accelerazione dei procedimenti per raggiungere il traguardo della transizione energetica fissati nel PNRR

3.5 L'agrifotovoltaico

3.6 Le fonti rinnovabili nelle applicazioni giurisprudenziali

3.7 Derogare non è semplificare: sguardo critico alla normativa introdotta dai decreti semplificazioni

4° CAPITOLO: attualità e prospettive

4.1 Un nuovo modo di concepire l'energia e l'ambiente

4.2 Le conseguenze del conflitto russo-ucraino sulla sicurezza energetica: la greenflation (incremento dei prezzi dell'energia)

4.3 Regolamento europeo n. 2022/1369 e la recente nuova proposta di direttiva sull'efficientamento energetico

4.4 I gas naturali e l'acquisto dei rigassificatori

4.5 Energia nucleare: un'energia sostenibile e pulita

4.6 Scenari di breve, medio e lungo termine

4.7 Considerazioni personali e cenni conclusivi

1.Introduzione

In un panorama mondiale caratterizzato dall'ossessione per le energie rinnovabili, l'idea della presente tesi è frutto, da una parte, di una personale curiosità per la regolazione giuridica del settore energetico, dall'altra parte, della preoccupazione che i generosi incentivi concessi per sostenere e supportare le fonti energetiche rinnovabili possano generare una bolla speculativa che comprometta un serio e reale sviluppo di tali fonti. Esse, se ben impiegate, sono una soluzione alle principali problematiche cui assistiamo in questi giorni: dalla sicurezza energetica negli approvvigionamenti alla necessità di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili. A partire dalla seconda metà del secolo scorso, la “questione energetica” è stata considerata il totem intorno al quale far girare qualsiasi dibattito o discussione anche solo latamente inerente il cambiamento climatico; in breve, la transizione verso fonti di energia pulita veniva vista come la giusta via per combattere le problematiche legate al surriscaldamento globale, così, fin dal Protocollo di Kyoto del 1997 si è acquisita la consapevolezza che le attività umane andassero esercitate in modo tale da ridurre – e poi azzerare – l'impatto ambientale.

L'analisi che si vuole svolgere verrà condotta iniziando da una prima sezione volta all'inquadramento generale del mercato energetico nel contesto giuridico comunitario e nazionale avendo particolare riguardo ai soggetti e agli strumenti della regolazione; quindi, verranno prese in considerazione le varie fonti giuridiche dell'ordinamento nazionale, tra cui, la Costituzione, il PNRR, il PNIEC e il PEAR. L'ultima parte del primo capitolo introduttivo contiene una breve analisi del RePower EU, un piano di investimenti finanziato dal RRF (il dispositivo di ripresa e resilienza) funzionale alla costruzione di un mercato energetico sicuro, sostenibile e con prezzi accessibili.

Nella seconda sezione dell'elaborato, dedicata interamente alla disciplina europea delle fonti energetiche rinnovabili, dopo aver preliminarmente chiarito il concetto di sicurezza energetica, verranno esaminati i principali atti europei sull'energia e il clima a partire dalle disposizioni di riferimento contenute nel TFUE per arrivare al Regolamento 2021/1999, la c.d. nuova legge europea sul clima; infine, verrà

descritto il quadro regolamentare delle comunità di energia rinnovabile e accennate alcune sperimentazioni italiane di tale fenomeno.

La terza sezione è riservata all'esame della disciplina interna del mercato dell'energia complessivamente considerato. Pertanto, a una prima parte relativa all'evoluzione normativa del settore energetico ne segue una seconda inerente i principali attori del sistema, tra cui, il Mite, il Cite e il GSE. In aggiunta, verranno illustrati i regimi amministrativi generali per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili avendo cura di esaminare, tra l'altro, la legge n. 108 del 2021 relativa alla semplificazione e all'accelerazione dei procedimenti amministrativi nell'ottica di raggiungere il traguardo della transizione energetica fissato nel PNRR, nonché, verranno esaminati alcuni casi giurisprudenziali da cui evincere come le discipline in materia di FER vengono in concreto attuate e gli effetti che ne discendono. Infine, verrà gettato un rapido sguardo critico alla normativa introdotta dai decreti semplificazioni per sostenere l'assunto "derogare non è semplificare".

Nella quarta ed ultima sezione, viene esposta un'analisi delle future prospettive energetiche e del nuovo modo di concepire l'ambiente e l'energia; quindi, spiegato il concetto di "greenflation" termine coniato per indicare il fenomeno dell'aumento dei prezzi dell'energia stimolato, anche, dallo scoppio del conflitto russo-ucraino, viene descritto il Regolamento europeo n. 2022/1369 che istituisce misure coordinate di riduzione della domanda di gas con l'obiettivo di preparare la Comunità ad ulteriori interruzioni nelle forniture da parte della Russia. Infine, la parte conclusiva della tesi si è voluta dedicare ad alcuni temi particolarmente caldi e attuali, nello specifico, i gas naturali e l'acquisto dei rigassificatori, nonché, l'energia nucleare, ossia, un'energia sostenibile e pulita.

1° CAPITOLO: il quadro normativo tra diritto nazionale e vincoli europei

1.1 Il mercato dell'energia nel diritto dell'Unione Europea: dal 1950 alla Nuova Legge Europea sul Clima

Per spiegare come è stata costruita l'attuale politica energetica europea e di riflesso nazionale, è necessario ripercorrere le tappe che si sono succedute a partire dal 1950, ossia, l'anno in cui per la prima volta venne disciplinato il settore dell'energia, poiché, prima di tale periodo la scarsa domanda e la quasi illimitata disponibilità di fonti non consentivano di inquadrare la fattispecie sotto un profilo giuridico. Con fatica il diritto si è riuscito ad adattare alla trasversalità della politica energetica che è tale, sia, da incidere su altre importanti politiche, come, la concorrenza, l'ambiente, le relazioni esterne dell'Unione europea o la sicurezza degli approvvigionamenti, sia, da richiedere di operare una sintesi tra i vari interessi in gioco -primo tra tutti la creazione di un mercato interno- che in questo settore sono complementari e indissolubilmente intrecciati; inoltre, l'evoluzione storica della politica energetica è segnata dal continuo sviluppo tecnologico che accompagna la produzione, la distribuzione e l'uso dell'energia e che determina, da un lato, il continuo mutamento dei fattori condizionanti la produzione e la circolazione in regime di libero mercato, dall'altro lato, l'aumento delle possibilità di intervento e controllo da parte del legislatore.

Fin dagli albori del novecento si è assistito a un progressivo interessamento degli Stati verso le materie prime energetiche, *in primis* carbone e petrolio, ancorché, sotto il profilo dello sfruttamento minerario; pertanto, dopo la seconda guerra mondiale, battuta d'arresto al processo di regolamentazione ordinaria del settore, sorse l'esigenza di costruire una politica energetica europea supportata dall'obiettivo di raggiungere pace e prosperità economica in tutta la Comunità.

Orbene, il primo obiettivo della politica energetica europea era quello di creare un mercato energetico comune; in particolare, tale *target* origina dal Trattato CECA del 1950, stipulato tra Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi (i c.d. *Inner six*) con lo scopo di istituire la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) all'interno della quale garantire la libera circolazione delle merci, il libero accesso alle fonti di produzione, nonché, di vietare pratiche commerciali scorrette o discriminatorie tra gli Stati¹. Successivamente, nel marzo del 1957, furono sottoscritti i due c.d. Trattati di Roma, il primo istitutivo della Comunità economica europea (CEE), il secondo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

Orbene, fino alla crisi energetica determinata dallo "shock petrolifero" del 1973, gli Stati membri pensavano di poter gestire la questione energetica senza dover necessariamente trasferire parte della sovranità in capo al legislatore europeo, pertanto, per giungere alle prime esperienze di politica energetica comunitaria si dovrà attendere la risoluzione di Parigi adottata dal Consiglio europeo il 7 settembre 1974 su "*una nuova politica energetica della Comunità*", nonché, la risoluzione del Consiglio del 17 dicembre 1974 su "*gli obiettivi per il 1985 della politica energetica comunitaria*".

Maturata la consapevolezza dell'importanza e della necessità di una politica energetica comune e scevra da dipendenze a favore di Paesi terzi, nel 1986 venne varato il primo piano della CEE di obiettivi decennali finalizzato a ridurre le importazioni e ad assicurare un approvvigionamento sicuro e durevole, tenuto conto dell'esigenza di proteggere l'ambiente e di mantenere condizioni economiche soddisfacenti; successivamente, il Consiglio europeo adottò un'altra risoluzione recante "*linee direttrici per le politiche energetiche degli Stati membri*" con cui venivano programmate politiche energetiche decennali. Tuttavia, sia la risoluzione che il piano si rivelarono un clamoroso fallimento, essenzialmente poiché basati su una regolazione che si configurava quale la somma e non la sintesi delle singole politiche energetiche nazionali che, pertanto, rimasero lontane dagli obiettivi indicati dalla risoluzione a causa del mantenimento di un mix energetico e di un uso

¹ Per una completa analisi evolutiva del Trattato Ceca si veda R. Quadri, A. Trabucchi, *commentario al Trattato CECA*, Milano, 1970

dell'energia molto diverso da Paese a Paese.² Bisognerà attendere il Trattato di Maastricht del 1992 affinché si possa evincere un effettivo impegno della Comunità nell'elaborazione di una politica energetica comune; in breve, con esso venne modificato l'articolo 3 del Trattato sulla Comunità Europea, si conferì alla Comunità il potere di adottare misure in materia di energia³ e vennero ampliate le competenze nel settore, tuttavia, senza ancora operare un formale riconoscimento *ad hoc*.

Ulteriore tappa del percorso verso l'integrazione energetica che merita menzione è rappresentata dal Libro Verde e dal Libro Bianco sull'Energia la cui innovazione consiste nel riconoscimento della diversificazione delle fonti di energia e dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili quale strumento essenziale per garantire la gestione della dipendenza energetica e la sostenibilità ambientale; il 29 novembre 2000, venne emanato il Libro Verde intitolato "*verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*", il quale, suggerendo di imporre limiti alla domanda di energia da parte dei consumatori finali, di incoraggiare cambiamenti attraverso gli strumenti della fiscalità, nonché, di promuovere lo sviluppo delle energie alternative quali mezzi di lotta al *global warming*, può essere considerato uno tra gli atti più importanti in materia di politica energetica.

È con il Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che gli obiettivi della politica energetica europea trovano un riconoscimento giuridico nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che, pertanto, descrive l'energia come il totem intorno al quale girano tutte le altre attività europee; in particolare, l'articolo 194 TFUE identifica gli ambiti e gli obiettivi della politica energetica facendoli coincidere con il funzionamento del mercato interno, con la sicurezza dell'approvvigionamento, con l'efficienza e il risparmio energetico, con lo sviluppo di energie nuove, nonché, con l'interconnessione delle reti. Ebbene, tale disposizione è frutto della consapevolezza raggiunta dagli Stati membri circa la necessità di una effettiva integrazione delle politiche nazionali quale presupposto

² Cfr. F. Bastianelli, *la politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *la Comunità internazionale*, 2006.

³ Articolo 3, lett. t), del Trattato CE, si veda M. Clarich, G. Fonderico, *dizionario di diritto amministrativo*, il Sole 24 ore

essenziale per la creazione di un mercato interno europeo realmente competitivo sul piano internazionale.⁴

L'articolo 122 TFUE, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, enuncia il principio di solidarietà, che declinato in ambito energetico consente al Paese che si trova in stato di difficoltà di approvvigionamento di contare sull'aiuto prestato dagli altri Stati membri; l'articolo 114 TFUE rappresenta la base giuridica della competenza legislativa (concorrente) della Comunità in materia energetica, pertanto, gli Stati membri possono adottare atti vincolanti nel settore ma solo se l'Unione non ha già esercitato la propria competenza.

In merito al modello attuale di governance europea dell'energia, è opportuno mettere in evidenza due punti deboli che potrebbero tradursi in un ostacolo al conseguimento dei target fissati al 2050⁵; punto primo, l'assenza di un quadro regolatore uniforme indispensabile per il coordinamento delle politiche energetiche nazionali, punto secondo, il riconoscimento in capo agli Stati membri della competenza di adottare decisioni sul mix energetico nazionale e sull'approvvigionamento.

Ebbene, al fine di individuare un punto di equilibrio tra le tre componenti fondamentali della politica energetica, ossia, sostenibilità ambientale, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento, è opportuno che gli Stati membri rinuncino a spazi della propria sovranità nazionale e che, di conseguenza, l'Unione assuma la posizione di leadership mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici e nel processo di transizione verso nuove fonti di energia.

Nel febbraio del 2015, l'irrefrenabile desiderio di creare l'Unione energetica ha condotto a una nuova proposta della Commissione europea in cui viene richiesto l'inserimento della c.d. clausola di solidarietà al fine di ridurre la dipendenza da singoli fornitori, nonché, l'equiparazione dei flussi di energia a una quinta libertà

⁴ Sulla multiformità del tema energia, sia sotto il profilo dei soggetti che governano tale ambito, sia degli interessi che lo caratterizzano, si veda C. Buzzacchi, *il prisma energia, integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010.

⁵ La Tabella di marcia e altre conclusioni del Consiglio invocano una graduale eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente

da garantire attraverso l'applicazione delle regole sulla separazione dell'energia e sull'indipendenza dei regolatori.⁶

Ad oggi, la normativa vigente in materia è il Regolamento n. 2021/1119 (c.d. nuova legge europea sul clima) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n.401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999, la c.d. normativa europea sul clima.

In ultimo, merita un accenno il recentissimo Regolamento (UE) del 22 dicembre 2022, n. 2022/2577 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili; in estrema sintesi, in attuazione del principio di solidarietà energetica, le misure introdotte sono destinate agli impianti di produzione di energia rinnovabile situati in tutti gli Stati membri in quanto, considerato l'alto grado di integrazione dei mercati energetici, qualsiasi aumento della diffusione di energia rinnovabile in uno Stato membro dovrebbe andare a beneficio anche degli altri. In tale contesto, il Regolamento 2022/2577 prevede l'accelerazione delle procedure autorizzative al fine di intensificare la transizione verde, nonché, l'introduzione di una presunzione relative secondo cui i progetti di energia rinnovabile devono essere considerati d'interesse pubblico prevalente in ossequio alla pertinente legislazione ambientale.

Il quadro regolatorio europeo in materia di energia e clima al 2030 è in evoluzione, la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte per rendere le politiche comunitarie ambientali, energetiche, relative all'uso del suolo, dei trasporti e fiscali idonee a permettere una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli preindustriali; tale obiettivo è previsto dalla nuova legge europea sul clima ed è strettamente funzionale alla trasformazione dell'Europa in un'economia competitiva, efficiente sotto il profilo delle risorse e scevra da emissioni di gas tossici entro il 2050.

⁶ Cfr. R. Ciscognetti, *la disciplina dell'energia nel diritto dell'unione europea: concorrenza, aiuti di stato e ambiente*, Giugno 202, *De iustitia rivista giuridica*

1.2 Il mercato dell'energia nell'ordinamento interno: Costituzione, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, Piano Energetico Regionale

Nel presente paragrafo si svolgerà una breve disamina delle principali fonti giuridiche del mercato dell'energia nell'ordinamento interno, pertanto, verranno analizzate le rilevanti disposizioni, nell'ordine: costituzionali, del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), del piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) e infine del piano energetico regionale (PER).

Fin dagli inizi del Novecento, il diritto ha considerato l'energia come una "cosa" e, in quanto tale, suscettibile di godimento esclusivo e di essere oggetto di diritto reale. Talché, l'articolo 624, co.2 del codice penale del 1931 qualificava l'energia -agli effetti della legge penale- come cosa mobile e come tale, passibile di essere sottratta al detentore, mentre, l'articolo 814 del codice civile del 1942 descrive l'energia come bene mobile se suscettibile di avere valore economico. Da tali considerazioni si discosta la Costituzione repubblicana che, all'articolo 43, riconosce all'energia una "*funzione sociale*" e permette, con il limite della riserva legge e nel rispetto del fine dell'"*utilità generale*", di "*riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*".

Ebbene, per quanto riguarda la titolarità della potestà legislativa nella materia in questione, la riforma costituzionale operata dalla legge 18 ottobre 2001 numero 3 ha modificato l'assetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni inserendo, all'interno dell'articolo 117, co.3, la disciplina della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" nel novero delle materie di legislazione concorrente.⁷

⁷ Cfr Treccani, *regolazione dell'energia*

Il tema del riparto della competenza normativa è senz'altro uno dei più rilevanti se si considera il sistema delle fonti interne all'ordinamento italiano. Ebbene, in precedenza (prima della riforma del 2001) la potestà legislativa esclusiva, nonché, nonostante il c.d. federalismo amministrativo avviato verso la fine degli anni 90, le principali funzioni amministrative, rientravano nella competenza dello Stato. Alle Regioni e agli enti locali spettavano funzioni amministrative di mera autorizzazione alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per il servizio elettrico⁸, mentre, a seguito della riforma del 2001, la competenza legislativa concorrente delle Regioni può essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali derivanti dalle leggi statali, dei vincoli dell'ordinamento europeo (articolo 117, comma 1 costituzione) e di quelli desumibili dalla stessa Costituzione, ossia, la libera circolazione delle persone e delle cose di cui all'articolo 120 comma 1, la tutela dell'unità economica di cui all'articolo 120 comma 2 e, infine, dei limiti discendenti dalle materie trasversali come la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2.

Descritti in tal modo gli effetti della riforma costituzionale sul riparto delle competenze, è opportuno mettere in luce alcuni profili problematici che, nel 2016, hanno portato al tentativo -clamorosamente fallito- di ripristinare la competenza esclusiva statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; la modifica costituzionale proposta trovava la sua base giustificatrice nel fatto che la legge n. 3 del 2001 non considerava adeguatamente che le caratteristiche intrinseche del settore energetico necessitano di una gestione uniforme e centralizzata, inoltre, la legge costituzionale aveva dato -e continua tutt'ora a dare- adito a un vasto contenzioso tra Stato e Regioni in punto di energie rinnovabili, elettrodotti, localizzazioni, gestione degli impianti, titoli autorizzatori, semplificazioni amministrative e celerità dei procedimenti.

In particolare, in materia di regimi autorizzatori degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, sulla base dell'articolo 117 comma 3 Costituzione, i giudici di palazzo della Consulta hanno affermato che le leggi regionali devono rispettare i principi fondamentali posti in materia dal legislatore statale, nonché, le Linee guida ministeriali -considerate quali norme interposte- volte a promuovere l'omogeneità

⁸ Cfr Vetro, *il servizio pubblico a rete*, cit.325

della disciplina statale su tutto il territorio nazionale.⁹ Talvolta, al fine di censurare le norme regionali, la Corte costituzionale ha fatto leva sulla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (articolo 117, comma 2, lettera s, Costituzione).¹⁰

Orbene, traendo le somme dall'analisi appena svolta è agevole osservare come l'assetto delle competenze statali e regionali sia da più parti insoddisfacente, ragion per cui notevoli voci si sono levate per sollecitare modifiche volte al ripristino in capo allo Stato di maggiori spazi di intervento.

Ad oggi tra gli strumenti di programmazione e pianificazione della materia energetica, fortemente influenzata dai vincoli e dalle indicazioni promananti dalla Comunità europea, è opportuno mettere in evidenza il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, ossia, uno strumento di *governance* con una proiezione a lungo termine in vista del raggiungimento degli obiettivi posti a livello europeo. Nel dettaglio, il PNRR predisposto dal governo italiano al fine di programmare l'investimento dei fondi discendenti dal *Next generation EU* (strumento temporaneo dal valore di oltre 800 miliardi) è stato definitivamente approvato dalla Commissione europea nel luglio 2021; al suo interno si colloca un importante pacchetto di investimenti e riforme finalizzate all'efficientamento energetico e alla riqualificazione del patrimonio edilizio. In tale contesto, l'irruzione sulla scena mondiale della pandemia da *Covid-19*, ha reso ancora più lampante la necessità di una risposta coordinata per sostenere la ripresa e aumentare la resilienza futura;¹¹ in effetti, come indicato nella Strategia annuale per la crescita sostenibile "*la pandemia ha fatto sprofondare il mondo in una recessione improvvisa e profonda*" e ha imposto un'accelerazione dei programmi e delle azioni finalizzate a garantire la ripresa e la resilienza dell'Europa. In tale ambito, il Regolamento europeo n.2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, ossia, la base giuridica del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, c.d. RRF, ha inteso

⁹ Cfr d.m. del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, attuativo dell'articolo 12 comma 7 del d.lg. n. 387 del 2003, secondo il quale gli impianti possono essere ubicati anche nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici.

¹⁰ Cfr. Clarich, *enciclopedia del diritto -I tematici III- 2022*

¹¹ Definita, ai sensi del Reg. Ue 2021/241 come: "la capacità di affrontare gli shock economici, sociali ed ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo"

assicurare la ripresa e migliorare la resilienza dell'Unione e di tutti gli Stati membri attraverso misure riguardanti settori di intervento di pertinenza europea, tra cui, *in primis*, la transizione verde.

A livello generale, il PNRR è un piano, prima ancora che di investimenti, di riforme e si sviluppa su tre assi principali, ossia, **(a)** digitalizzazione e innovazione, **(b)** transizione ecologica e **(c)** inclusione sociale, nonché, su sei missioni, ossia, **(i)** digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura **(ii)**, rivoluzione verde e transizione ecologica, **(iii)** infrastrutture per una mobilità sostenibile, **(iv)** istruzione e ricerca, **(v)** coesione e inclusione e, infine, **(vi)** salute; in breve, le linee di investimento contemplate dal PNRR, sostenute finanziariamente dal succitato Regolamento, devono andare di pari passo con le riforme funzionali alla promozione dell'efficienza e della competitività del Paese nel rispetto del principio del “*do not significant harm*”, pertanto, le misure in questione non devono sostenere attività economiche che arrecano un significativo danno ambientale¹²

Prima di addentrarci in una rapida panoramica delle riforme contemplate dal dispositivo, sembra opportuno chiarire quale sia lo scenario di partenza delineato dal PNRR e quali siano gli strumenti individuati per la transizione ecologica e la rivoluzione verde; in estrema sintesi, preso atto che il Paese è particolarmente esposto ai cambiamenti climatici e che, perciò, si debba accelerare il percorso verso la neutralità climatica nel 2050, nel Piano si dichiara di voler perseguire una sostenibilità a lungo termine, mediante: la decarbonizzazione di tutti i settori, l'accelerazione dell'efficientamento energetico, l'incremento della quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, lo sviluppo di una mobilità sostenibile, l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno, l'adozione di soluzioni di *smart agriculture* e bio-economia, nonché, il rafforzamento della gestione delle risorse naturali.

Da un punto di vista classificatorio, le riforme contenute nel Piano possono essere distinte in tre diverse categorie: riforme strutturali, riforme abilitanti e riforme settoriali.

Le prime sono riforme di tipo trasversale, pertanto, riguardano tutte le sei missioni succitate e richiedono interventi di tipo strutturale, ossia, la riforma della Pubblica

¹² Cfr Regolamento eu n. 2020/852, articolo 17

Amministrazione e della Giustizia; tuttavia, considerando i tempi a disposizione - circa un paio d'anni- la sfida si presenta come titanica ed erculea ma, nonostante ciò, ineludibile e necessaria, pertanto, divengono essenziali: scelte politiche chiare, norme e *governance* efficaci, nonché, investimenti ingenti.

Le seconde, le riforme abilitanti, sono finalizzate alla rimozione di ostacoli procedurali che rallentano lo svolgimento delle attività economiche, tra tale tipologia di interventi degno di menzione è il decreto legge n.77/2021, il c.d. Decreto semplificazioni, convertito in legge 29 luglio 2021, n.108.

Le terze sono, infine, riforme settoriali consistenti in misure innovative rivolte a specifici ambiti di intervento.

Per ciò che rileva ai fini dell'analisi del presente paragrafo, la missione più interessante, nonché, la destinataria della quota di risorse più cospicua (60 miliardi di euro), è la seconda, cioè, quella volta alla *“rivoluzione verde e transizione ecologica”*. Come enunciato nel capitolo 1 del PNRR *“Obiettivi generali e struttura del piano”*, la Missione 2 è volta *“a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; e iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche”*.

In breve, tale missione persegue il fine di rendere sostenibile e competitivo il sistema considerato nel suo complesso, di favorire l'economia circolare, lo sviluppo di fonti *green*, nonché, di un'agricoltura maggiormente sostenibile.

La seconda missione si articola, a sua volta, in diverse componenti, tra cui: quella finalizzata all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici (M2C3) cui sono stati assegnati circa quindici miliardi di euro; quella funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di risparmio energetico necessario per dare un forte

impulso all'economia, all'occupazione e alla promozione della resilienza sociale migliorando le condizioni abitative della popolazione e riducendo il problema della povertà energetica; nonché, quella relativa all'energia rinnovabile, all'idrogeno a rete e alla mobilità sostenibile (M2C2) cui sono allocati circa 24 miliardi di euro.

Entrando più nel dettaglio, gli interventi previsti dalla seconda Missione seguono tre diverse linee di intervento, ossia, il miglioramento dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, specie di scuole e cittadelle giudiziarie, quella degli incentivi temporanei per la riqualificazione energetica e per l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e dell'edilizia sociale attraverso detrazioni fiscali in linea con l'attuale misura "Superbonus", nonché, la linea funzionale allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti.

Rispetto alla prima linea di intervento, il PNRR persegue, attraverso interventi di efficientamento energetico e/o di miglioramento sismico, l'obiettivo di ridurre i consumi e le emissioni inquinanti, nonché, quello di contribuire allo sviluppo sostenibile del territorio mediante l'implementazione di servizi diretti a valorizzare la comunità. Sempre nel contesto della prima linea di intervento, il piano si rivolge al settore della giustizia, prevedendo la riqualificazione energetica e il miglioramento sismico di circa 48 edifici giudiziari; anche in tal caso i vantaggi bramati sono molteplici: ai benefici "diretti" già messi in luce, si aggiunge quello di *"garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale degli interventi attraverso l'utilizzo di materiali sostenibili e l'utilizzo di energia elettrica autoprodotta da fonti rinnovabili"*, nonché, quello di consentire di *"effettuare analisi di monitoraggio e misurazione dei consumi energetici finalizzate alla massimizzazione dell'efficienza e alla minimizzazione dei consumi e dell'impatto ambientale"*.

Come anticipato, il PNRR è un piano prima ancora che di investimenti, di specifiche riforme; pertanto, nel contesto della seconda missione è prevista, da un lato, l'adozione di misure di carattere economico *-in primis* il Superbonus- dall'altro lato, la realizzazione di interventi volti alla semplificazione e alla rimozione di ostacoli che si frappongono all'accesso agli investimenti e alla corretta realizzazione dei lavori.

In aggiunta, merita menzione anche un'altra importante misura contemplata dalla "Missione verde" del PNRR, ossia, lo sviluppo dei sistemi di teleriscaldamento; in particolare, preso atto della capacità di tali sistemi di coniugare efficienza energetica e utilizzo di fonti rinnovabili, sono state stanziare ingenti risorse per la costruzione di nuove reti di teleriscaldamento e per la promozione degli impianti già esistenti.

In ultimo, sempre restando nel contesto della seconda missione, è prevista l'erogazione di ingenti risorse sottoforma di incentivi fiscali funzionali al miglioramento dell'efficienza energetica e della sicurezza degli edifici; in particolare, il succitato "Superbonus 110%" può essere considerato una delle misure più rilevanti tra quelle previste dal Piano per la realizzazione della "rivoluzione verde".

In breve, si tratta di una misura istituita dall'articolo 119, decreto legge n.34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) che consente al contribuente quale soggetto proprietario o titolare di altri diritti reali che decide di intervenire sui propri immobili e, conseguentemente, sul patrimonio edilizio riqualificato di beneficiare, nei casi tassativamente indicati *ex lege*, di una detrazione fiscale pari al 110% delle spese sostenute. Gli effetti della misura permettono, *in primis*, di riqualificare il patrimonio edilizio esistente, *in secundis*, posto l'articolato sistema di accertamento e verifica degli immobili oggetto di intervento operato obbligatoriamente dalle amministrazioni (*in specie* da dirigenti e funzionari responsabili), di far emergere eventuali abusi esistenti al fine di regolarizzare l'immobile.¹³

Volgendo lo sguardo al complesso del PNRR, è opportuno evidenziare che la molteplicità di investimenti ed interventi programmati, tesi alla semplificazione normativa ed amministrativa, alla sbrurocratizzazione ed al miglioramento della *governance*, sembrano alludere al fatto che la Comunità abbia cercato di cogliere l'ultima occasione per risolvere questioni antiche e per prepararsi adeguatamente ad affrontare il periodo *post* pandemia Covid-19.

In effetti, taluni degli interventi previsti (dalla gestione dei sistemi idrici e dei rifiuti urbani alla protezione idrogeologica e sismica) non sembrano propriamente

¹³ Cfr. A. Brugnara e P. Felice, *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti*, Ambiente & sviluppo, n.12, 1 dicembre 2021, p.865

riferibili alla transizione ecologica o a una rivoluzione verde, bensì, meri tentativi di porre tardivamente rimedio ad urgenze che, oramai, si trascinano da anni.

In conclusione alla breve analisi svolta in relazione al PNRR, si può affermare che esso sia una grande opportunità per accelerare la transizione ecologica nei vari settori di interesse, primo tra tutti quello energetico; tuttavia, posto che tale strumento non è da solo sufficiente a raggiungere gli obiettivi di portata internazionale ed europea, esso si affianca al Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), adottato dal governo italiano a gennaio 2020.

Orbene, in primo luogo, la disciplina del **Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, c.d. PNIEC**, contenuta nel regolamento europeo n. 2018/1999 risolve il problema della *“insufficiente presa in considerazione delle sinergie e delle interazioni tra i vari settori d'intervento”*¹⁴ adottando una visione complessiva e superando la disciplina settoriale dei precedenti piani.

In secondo luogo, i PNIEC nazionali devono essere caratterizzati da una strategia trentennale elaborata dai singoli Stati membri e approvata dalla Commissione in quanto coerente con la strategia europea di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, di contenimento dell'aumento della temperatura media sotto i due gradi centigradi rispetto al 1950, nonché, di potenziamento dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili; inoltre, si specifica che il singolo PNIEC ha una durata pari a dieci anni e che, ove necessario, la strategia trentennale va aggiornata ogni cinque anni.

In terzo luogo, gli Stati membri sono tenuti a redigere i rispettivi PNIEC in conformità a un modello unitario stabilito dalla Commissione funzionale a garantire adeguatezza, confronto, aggregazione e flessibilità.¹⁵

In quarto e ultimo luogo, la predisposizione e l'approvazione dei PNIEC deve avvenire in modo concertato e partecipato sia a livello europeo sia a livello nazionale.

In breve, il PNIEC concorre a un'ampia trasformazione dell'economia del Paese nella quale la decarbonizzazione, l'economia circolare, l'efficienza e l'uso razionale ed equo delle risorse naturali rappresentano il fine e il mezzo per

¹⁴ Cfr. “considerando” n.24. regolamento europeo n.2018/1999

¹⁵ Cfr. “considerando” n.27 regolamento europeo n.2018/1999

un'economia *green* inserita in un contesto di integrazione dei mercati energetici nazionali nel mercato unico europeo, cotanto di attenzione all'accessibilità dei prezzi e alla sicurezza degli approvvigionamenti e delle forniture.

Gli obiettivi generali perseguiti dall'Italia sono volti ad accelerare il percorso di decarbonizzazione, a rendere cittadini e imprese attori della trasformazione energetica, alla promozione delle fonti energetiche rinnovabili quale elemento trainante del settore elettrico, ad accrescere la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti, al miglioramento dell'efficienza energetica quale -tra l'altro- strumento di tutela ambientale, al finanziamento dell'attività di ricerca e innovazione del sistema energetico, nonché, all'adozione di misure che riducano i potenziali impatti negativi della trasformazione "*green*" su altri obiettivi parimenti rilevati e a continuare il processo di integrazione del sistema energetico nazionale in quello dell'Unione.

Il raggiungimento di tali obiettivi generali consiglia la predisposizione di politiche e misure orizzontali coordinate e strutturate in modo da assicurare una governance e un'attuazione del piano efficace ed efficiente che coinvolga, nel rispetto dei relativi ruoli, i diversi Ministeri competenti, le Regioni, i Comuni, l'ARERA, nonché, i rappresentanti del mondo della ricerca, delle associazioni delle imprese e dei lavoratori. Solo in tal modo sarà possibile giungere a una effettiva semplificazione dei procedimenti necessari per la realizzazione degli interventi nel rispetto dei tempi previsti.

Per quanto concerne la strategia relativa a ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia, ossia, decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno e ricerca, innovazione e competitività, di seguito verranno messi in luce i principali obiettivi del PNIEC al 2030.

Ebbene, per ciò che riguarda la **dimensione della decarbonizzazione**, l'Italia intende accelerare la transizione verso le fonti rinnovabili attraverso l'adozione di un *mix* energetico composto da rinnovabili e, per la parte residua, da gas; in particolare, la promozione delle FER avverrà mediante strumenti calibrati sulla base dei settori d'uso, delle tipologie di interventi e della dimensione degli impianti, adottando un approccio che mira al contenimento del consumo del suolo e dell'impatto paesaggistico e ambientale. Per il settore elettrico, si prevede fare

ampio uso di superfici edificate o comunque già utilizzate, valorizzando le diverse forme di autoconsumo. Nel settore termico, avrà grande rilievo il coordinamento con gli strumenti per l'efficienza energetica e la coerenza con gli obiettivi di qualità dell'aria.

Con riferimento alla dimensione dell'**efficienza energetica**, essa viene perseguita attraverso strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica, pertanto, sono previste politiche e misure aventi la finalità di ottimizzare il rapporto tra costi e benefici delle azioni, per esempio, attraverso la promozione della riqualificazione energetica unitamente alla ristrutturazione edilizia, sismica, impiantistica ed estetica di edifici e quartieri; rispetto ai trasporti, si attribuisce rilievo alle politiche per il contenimento della mobilità privata e per l'incremento di quella collettiva, in particolare, su rotaia.

Riguardo alla dimensione della **sicurezza energetica**, si mira, da un lato, a ridurre la dipendenza dalle importazioni mediante l'incremento delle FER e dell'efficienza energetica, dall'altro lato, a diversificare le fonti di approvvigionamento, per esempio, ricorrendo all'utilizzo di gas naturale immesso nella rete con infrastrutture coerenti con lo scenario di decarbonizzazione profonda al 2050; inoltre, grande attenzione è posta sulla capacità di resilienza dei sistemi, specie, di trasmissione e distribuzione, prevedendo interventi preventivi tarati sulla prevedibile intensificazione di fenomeni e su regole gestionali che consentano ai sistemi il ripristino del funzionamento in tempi rapidi.

In merito alla dimensione del **mercato interno**, si è consapevoli che nel lungo periodo il mercato elettrico debba necessariamente virare verso forme di contrattazione diverse in modo da creare un contesto di corretto confronto delle offerte ed evitare effetti negativi sull'adeguatezza del sistema, con riverberi anche sul mercato del gas; pertanto, si ritiene essere un vantaggio per l'intera Comunità realizzare un maggior grado di integrazione dei mercati. Di conseguenza, è previsto il potenziamento delle interconnessioni elettriche con gli altri Stati membri e con Paesi terzi, mentre, rispetto alle infrastrutture di trasmissione, i punti di riferimento sono i Piani di sviluppo di Terna di cui se ne prevede la revisione al fine di introdurre gli interventi necessari per soddisfare la disciplina comunitaria.

Infine e concludendo l'analisi del piano nazionale integrato per l'energia e il clima, relativamente alla dimensione della **ricerca, innovazione e competitività**, sono tre i criteri ispiratori della dimensione in questione, ossia, la finalizzazione delle risorse e delle attività allo sviluppo di processi, prodotti e conoscenze che abbiano uno sbocco nei mercati aperti alle misure di sostegno all'uso delle FER, l'integrazione sinergica tra sistemi e tecnologie, nonché, considerare il 2030 come un tappa del percorso di decarbonizzazione; riguardo alla competitività, la strategia sopra descritta deve essere associata all'integrazione del mercato unico e ad una attenta regolazione dei mercati energetici in modo da permettere a consumatori e imprese di beneficiare dei positivi effetti di una competizione *fair* e del ricorso a meccanismi di sostegno.¹⁶

Ordunque, passando, come sopra anticipato, all'analisi dei **Piani Energetici Regionali (PER)** è opportuno premettere che essi sono stati adottati dalle Regioni sotto la spinta della riforma amministrativa Bassanini, della riforma costituzionale del 2003, nonché, degli obiettivi ambientali fissati dal Protocollo di Kyoto; in particolare, l'importanza dei PER è stata messa in luce nel giugno 2001 dal Protocollo di Torino che indica una serie di impegni funzionali ad assicurare lo sviluppo sostenibile. In tale contesto, emerge l'impegno all'elaborazione dei Piani quali strumenti quadro flessibili caratterizzati da azioni per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, per la razionalizzazione della produzione energetica, elettrica e dei consumi.

Il piano energetico regionale può essere qualificato come il principale strumento attraverso cui le Regioni possono programmare e indirizzare gli interventi energetici nei propri territori, nonché, regolare le funzioni degli enti locali mediante l'integrazione delle decisioni rilevanti che vengono assunte a livello regionale e locale; pertanto, il PER contiene gli indirizzi, gli obiettivi strategici a lungo, medio e breve termine, le indicazioni concrete, gli strumenti disponibili, i riferimenti legislativi e normativi, le opportunità finanziarie, i vincoli, gli obblighi e i diritti per i soggetti economici operatori di settore, per i grandi consumatori e per l'utenza diffusa. Con parole molto elementari, il piano energetico regionale è la base

¹⁶ Cfr Piano nazionale integrato per l'energia e per il clima, ministero dello sviluppo economico, ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dicembre 2019

normativa di riferimento per i soggetti pubblici e privati che assumono iniziative energetiche nel territorio di riferimento.

Considerati gli effetti che la produzione, trasformazione, trasporto e consumo finale delle varie fonti tradizionali di energia producono sull'ambiente, è opportuno che la pianificazione energetica regionale vada di pari passo con la pianificazione ambientale; pertanto, nel rispetto del principio di sostenibilità del sistema energetico, si ammette la possibilità che il Piano venga guidato anche da funzioni "obiettivo" tipicamente ambientali, cosicché, il Piano energetico regionale diventi, più propriamente, **piano energetico ambientale regionale (PEAR)**.

Il PEAR contiene misure inerenti al sistema dell'offerta e della domanda di energia, quindi, rispetto all'offerta vengono prospettate soluzioni che spaziano da quelle più tradizionali a quelle basate su fonti alternative e rinnovabili, mentre, rispetto alla domanda diviene di particolare importanza l'intervento della regione che ha ampi spazi d'azione e il grande vantaggio a livello locale e regionale conseguente alla razionalizzazione dei consumi.

Il Piano deve avere la caratteristica, per un verso, della trasversalità rispetto agli altri Piani economici settoriali e territoriali regionali, per altro verso, della inter-settorialità, sia per quanto riguarda la valutazione della domanda, sia per quanto riguarda l'individuazione dell'offerta che, pertanto, dovrebbero incontrarsi sul territorio (come nel caso del teleriscaldamento).

Pur con obiettivi e scadenze precise e puntuali, per far fronte alla necessità di mantenere il Piano costantemente in linea, coerente e reattivo rispetto a nuove opportunità, modifiche economiche, vincoli e condizioni di natura endogena o esogena, è necessario che il PEAR rimanga scorrevole ed aperto; pertanto, esso va concertato orizzontalmente e verticalmente.

Per ciò che riguarda la concertazione orizzontale, quindi, tra Regioni, Province e Comuni, è opportuno operare un coordinamento delle varie iniziative provinciali e comunali in modo da recepire tutte le diverse esigenze e portare elementi di unitarietà nel territorio; rispetto alla concertazione verticale, ossia, con soggetti economici e sociali, essa diviene necessaria per attivare iniziative e risorse finanziarie, nonché per coinvolgere i consumatori dei settori produttivi e civili in iniziative a carattere diffuso.

Infine, la definizione, la stesura, nonché, l'attuazione del PEAR è di esclusiva competenza dell'Amministrazione regionale che, pertanto, gode della discrezionalità di adottare le soluzioni che ritiene più confacenti alle proprie caratteristiche politiche, territoriali, economiche, sociali, energetiche ed ambientali; pertanto, si può affermare che il piano è *in primis* un atto "politico" il cui *core value* è rappresentato dalle scelte strategiche operate dalla Regione.

È opportuno accennare brevemente al ruolo dell'ENEA, da un lato, e delle Agenzie Energetiche regionali e locali, dall'altro lato, nell'ausiliare le amministrazioni competenti nell'attività di bilanciamento e decentramento delle politiche energetiche ed ambientali.

L'ENEA, ossia, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, assolve essenzialmente una funzione di supporto tecnico-scientifico ed organizzativo del Piano; in generale, l'ENEA è l'elemento di raccordo tecnico-scientifico tra il sistema nazionale e regionale e tra le varie Regioni necessario per assicurare continuità territoriale alla programmazione regionale. In tale contesto, alla Regione è riservato un ruolo politico che si traduce nella determinazione delle linee di indirizzo, degli standard e delle normative di attuazione, nella programmazione degli interventi, nonché, nella gestione delle necessarie risorse finanziarie.

Per quanto riguarda le Agenzie regionali e locali per l'energia, esse hanno un ruolo centrale nell'attuazione delle strategie energetiche sostenibili nelle regioni e nelle varie città europee al fine di rendere possibili maggiori investimenti in progetti di energia sostenibile

In conclusione, è bene esplicitarlo, lo sviluppo delle politiche energetiche regionali è la base della politica energetica nazionale; dall'insieme degli indirizzi, obiettivi e programmi già avviati nell'ambito dei PEAR dalla maggior parte delle Regioni, si evince che il processo di decentramento, divenuto oramai irreversibile e irrinunciabile, sia a buon punto. La realizzazione dei piani regionali si avvale di tutta la strumentazione pubblica disponibile, tra cui, decreti ministeriali, fondi nazionali e fondi strutturali, nonché, del coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, come le università e le imprese.¹⁷

¹⁷ Cfr Enea, *i piani energetici regionali*, E. D'Angelo, Napoli 2005

1.2 I soggetti della regolazione: a) le autorità europee b) le autorità nazionali

Le peculiarità della disciplina europea e nazionale del mercato dell'energia elettrica si riflettono sulla necessaria presenza di numerosi e vari soggetti regolatori chiamati ad esercitare i loro poteri in modo integrato e coordinato; pertanto, a livello europeo le principali autorità di regolazione sono la Commissione europea e l'Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia, c.d. ACER, mentre, a livello nazionale dominano la scena il Ministero della transizione ecologica (c.d. Mite) e l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, c.d. ARERA.

Ebbene, partendo dall'analisi delle autorità di regolazione europea si passerà a quella dei soggetti della regolazione attivi nell'ordinamento interno.

La **Commissione europea** si colloca al vertice della piramide ideale del sistema della regolazione; pertanto, essa diviene il motore delle politiche europee in materia energetica finalizzate alla creazione di un mercato unico integrato, interconnesso e ben funzionante, conseguentemente, spetta alla Commissione il compito di elaborare le proposte degli atti normativi da sottoporre al Parlamento e al Consiglio. Da un punto di vista organizzativo, all'interno della Commissione è istituita un'apposita direzione generale responsabile, tra l'altro, dell'attività di vigilanza sugli Stati membri, nonché, di impartire atti di indirizzo nei confronti dell'ACER. In particolare, in talune materie, come, la cooperazione regionale tra le autorità nazionali su questioni transfrontaliere, la predisposizione di codici di rete,¹⁸ oppure, in materia di compensazioni economiche tra sistemi di trasmissione, la Commissione è dotata del potere di adottare atti normativi delegati, ossia, orientamenti o raccomandazioni (*soft law*), nonché, di esprimere pareri, approvare atti elaborati da altri soggetti, assumere decisioni vincolanti per le autorità destinatarie e irrogare sanzioni in relazione alla violazione dei codici di rete e degli orientamenti espressi dalla stessa Commissione. Nell'ambito dell'attività

¹⁸ Cfr art 61, comma ultimo, e art 63 comma ultimo direttiva UE n. 2019/944; art 61 comma ultimo reg. UE n.2019/943

consultiva, la Commissione si rapporta periodicamente con Parlamento e Consiglio attraverso l'invio di relazioni o la ricezione di esse funzionali al corretto svolgimento dell'attività di monitoraggio, in particolare, nei confronti dell'ACER e delle autorità nazionali; infine, la Commissione svolge un ruolo di primo piano nell'applicazione del diritto europeo della concorrenza, pertanto, essa è competente a condurre indagini conoscitive specifiche sul funzionamento dei mercati e ad avviare procedimenti -in coordinamento con le autorità nazionali garanti della concorrenza e del mercato (in Italia l'AGCM)- finalizzati all'accertamento di condotte illecite¹⁹

Passando all'esame dell' **Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER)**, da un punto di vista descrittivo, essa è propriamente un organismo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica autonoma; nel dettaglio, l'ACER è stata istituita sulla base del regolamento europeo 5 giugno 2019 n.2019/942 al fine di promuovere il completamento del mercato interno dell'energia, dell'elettricità e del gas naturale.

L'ACER riveste una posizione centrale nell'ambito dell'attività normativa del mercato dell'elettricità e del gas funzionale a garantire un sistema integrato e coordinato con regole valide in tutta l'Unione, pertanto, il regolamento UE 2019/941 attribuisce all'Agenzia importanti funzioni in materia di coordinamento e completamento delle operazioni dei regolatori nazionali dell'energia, di monitoraggio sui mercati all'ingrosso e sulle infrastrutture strategiche transfrontaliere, di cooperazione regionale fra i gestori dei sistemi di trasmissione, nonché, di sicurezza dell'approvvigionamento del gas.²⁰

Scendendo più nel dettaglio della questione, l'agenzia, in quanto indipendente da interessi privati e societari, ha il potere di adottare pareri e raccomandazioni non vincolanti nei confronti dei gestori dei sistemi di trasmissione, delle autorità di regolamentazione, del Parlamento europeo, del Consiglio, nonché, della Commissione europea; inoltre, essa è dotata della competenza di assumere decisioni individuali vincolanti in relazione a casi specifici e al ricorrere di determinate

¹⁹ Cfr F. Fabbrio, *la disciplina comunitaria della concorrenza in funzione di protezione del consumatore energetico*, in *annuario di diritto dell'energia 2015. La tutela dei consumatori nei mercati energetici* a cura di G. Napolitano e A. Zoppini, Bologna, Il Mulino, 2015, 97 ss. Anche per la casistica.

²⁰ Cfr il regolamento UE n.2019/941

condizioni inerenti a infrastrutture con dimensioni transfrontaliere.²¹ È opportuno precisare che l'ACER svolge un'importante funzione di supporto alla Commissione europea, di conseguenza, è tenuta ad elaborare progetti di orientamenti funzionali a supportare la Commissione nell'elaborazione dei codici di rete; in aggiunta, essa stabilisce la cornice entro cui le autorità nazionali possono cooperare, coordina le iniziative relative alle infrastrutture regionali e transfrontaliere in tema di capacità di trasporto e di corrispettivi applicabili agli utenti, controlla l'attività dei gestori dei sistemi di trasmissione, svolge attività di monitoraggio dei mercati dell'elettricità e del gas naturale in relazione ai prezzi di vendita al dettaglio e di accesso alla rete, nonché, sulla base del regolamento UE 17 aprile 2013, n.347/2013 (sugli orientamenti per l'infrastruttura energetica transeuropea) designa e verifica i progetti di interesse comune.

Da un punto di vista organizzativo, l'ACER è composta da un consiglio di amministrazione composto da nove membri, da un comitato dei regolatori formato dai rappresentanti delle autorità di regolazione nazionali, nonché, da un direttore il cui termine di mandato è pari a 5 anni; quest'ultimo, titolare della rappresentanza legale dell'ACER, agisce sulla base degli orientamenti promananti dal comitato dei regolatori ed è tenuto a programmare il lavoro annuale per l'anno successivo e a organizzare gruppi di lavoro per fornire consulenza in merito alle attività rientranti nella sfera d'azione dell'ACER.

Nel contesto delle autorità di regolazione europee è opportuno menzionare anche la *European network of transmission system operators for electricity (ENTSO-E)* e la *European network of transmission system operators for gas (ENTSO-G)* istituite e regolate sulla base, rispettivamente, del regolamento Ce 13 luglio 2009, n. 714/2009 e n.715/2009 adottati nel contesto del Terzo Pacchetto al fine di liberalizzare il mercato dell'energia.

Orbene, la ENTSO-E è composta da 43 operatori della trasmissione dell'energia elettrica, c.d. *transmission system operators (TSOS)*, provenienti da 36 Paesi europei e ha lo scopo, in linea con l'esigenza di promuovere la transizione energetica e il raggiungimento dei *target* climatici ed energetici, di garantire uno sviluppo sostenibile e affidabile del mercato dell'energia. In ultimo, essa promuove

²¹ Cfr regolamento UE n. 2019/941, articoli 2 e 11

l'integrazione delle energie rinnovabili nel sistema elettrico e la partecipazione attiva al mercato della domanda al fine di modulare il consumo di energia e assicurare maggiore flessibilità e stabilità alla rete. In Italia l'ENTSO-E è Terna. Funzioni simili sono svolte dalla ENTSO-G nel settore del gas; nel dettaglio, essa è composta da 31 operatori di rete di 21 Paesi europei ed ha il compito di facilitare e rafforzare la cooperazione tra gli operatori nazionali dei sistemi di trasporto del gas al fine di garantire lo sviluppo di un mercato coerente con gli obiettivi energetici dell'Unione. Di conseguenza, la ENTSO-G è competente a redigere codici di rete per il funzionamento del mercato, ad elaborare il piano decennale di sviluppo della rete, a fornire informazioni periodiche sulla domanda e sull'offerta di gas, nonché, a fornire strumenti comuni quali garanzia di sicurezza e affidabilità del sistema. In Italia sono ENTSO-G: Infrastrutture Trasporto Gas S.p.a., SNAM Rete gas S.p.a. e Società Gasdotti Italia S.p.a.

Passando ad approfondire le autorità di regolazione nazionali è necessario partire dalle funzioni esercitate dal **Ministero della transizione ecologica**, cui nel 2021 sono state trasferite gran parte delle funzioni precedentemente esercitate dal Ministero dello sviluppo economico²²; tuttavia, occorre premettere che il necessario requisito dell'indipendenza organizzativa e funzionale delle autorità di regolazione -reso sempre più stringente nel settore in esame dalla normativa europea- è il presupposto di un corretto e bilanciato rapporto tra il Governo (*rectius* i competenti ministeri) e le autorità di settore che richiede di trovare un punto di equilibrio tra le prerogative costituzionali del supremo organo di indirizzo politico e amministrativo e le attività delle autorità di regolazione.

Pertanto, la legge n.481 del 1995 facendo salve “*le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo*” chiarisce, *apertis verbis*, la piena autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione delle Autorità di settore che, tuttavia, sono tenute ad agire in conformità alle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità stabilite dal Governo nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria²³; in aggiunta a quanto previsto dalla legge succitata, considerate le caratteristiche

²² Cfr decreto legge 1° marzo 2021, n.22, convertito con modificazioni nella legge 22 aprile 2021, n.55

²³ Cfr articolo 2 commi 5,14 e 21 legge n.481/1995

intrinseche del settore dell'energia elettrica e del gas, la c.d. legge Marzano stabilisce che il Consiglio dei ministri formuli “*indirizzi di politica generale*” cui l'ARERA, nello svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge, è tenuta a conformarsi. La *querelle* relativa all'individuazione del giusto equilibrio tra prerogative del Governo e competenze dell'autorità di regolazione è stata risolta dalla dottrina nel senso di escludere condizionamenti da parte del Governo nell'ambito di tutte quelle decisioni che le Autorità sono tenute ad assumere sulla base di accertamenti o apprezzamenti tecnici, come tali, scevri da apprezzamenti politico-discrezionali²⁴; di conseguenza, si può intuire la problematicità della disposizione contenuta nella legge Marzano che consente allo Stato di avvalersi dell'ARERA per esercitare le funzioni ad esso attribuite dalla legge, infatti, l'istituto dell'avvalimento presuppone un rapporto di soggezione dell'autorità di settore rispetto al ministero.

De iure condita, il Mite è, *in primis*, il soggetto preposto all'approvazione della disciplina del mercato elettrico e del gas naturale e all'ammissione dei criteri per l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, ma anche, il padrone di varie competenze in tema di decarbonizzazione, efficienza energetica, ricerca e nuove tecnologie ecocompatibili, mobilità sostenibile, piano idrogeno e strategie di settore, transizione sostenibile delle attività di ricerca e produzione di idrocarburi.

Per quanto riguarda **l'Agenzia di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA)**, essa trova la sua base giuridica nella legge n.481 del 1995 che le assegna il compito di svolgere attività di regolazione e di controllo al fine di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità. Oltre alle attività succitate, l'ARERA è il garante della fruizione e della diffusione dei servizi in modo omogeneo sul territorio nazionale, stabilisce i livelli di qualità dei servizi, definisce i sistemi tariffari secondo criteri certi e trasparenti, nonché, tutela gli interessi di utenti e consumatori²⁵. Da un punto di vista organizzativo, l'ARERA è composta da un organo collegiale formato da Presidente più quattro membri, mentre, per assicurare

²⁴ Cfr Bruti Liberati, *politiche di decarbonizzazione*, cit., 102

²⁵ Sui poteri di regolazione e sulle altre funzioni dell'ARERA cfr s.Antonazzi, *le prospettive (interrotte) di evoluzione dell'AEPSI nella regolazione dei servizi pubblici*, in *Munus*, 2017, 75 ss.

all'autorità il necessario requisito dell'indipendenza è previsto, da un lato, un particolare meccanismo di nomina dei suoi membri che si conclude con la formalizzazione della stessa per mezzo di un decreto del Presidente della Repubblica, dall'altro lato, che il mandato -non rinnovabile- abbia durata pari a setti anni durante i quali i componenti hanno l'obbligo di esclusiva rispetto allo svolgimento di altre attività lavorative, in aggiunta, si prevede un divieto generale di rapporti collaborativi, di consulenza o impiego con le imprese operanti nel settore valido per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico. Importante corollario del requisito dell'indipendenza è la riconosciuta autonomia procedurale e regolamentare funzionale a gestire l'organizzazione interna, il funzionamento e la contabilità dell'ARERA; di conseguenza, escluso che l'Autorità venga finanziata attraverso le casse dello Stato, le risorse necessarie per il suo funzionamento provengono da un contributo sui ricavi degli operatori regolati.

Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n.210, ha ulteriormente ampliato l'ambito delle competenze dell'Autorità ad oggi estese fino a ricomprendere la possibilità di stabilire, attraverso provvedimenti puntuali o atti di regolazione, le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture in modo tale da assicurare il rispetto del principio di parità di accesso per tutti gli operatori; di predisporre e aggiornare le tariffe; di definire i criteri applicabili per la determinazione dei contributi di allacciamento delle utenze alla rete, nonché, le modalità di "scollegamento"; di promuovere investimenti adeguati, efficienti e sicuri; di garantire pubblicità e trasparenza delle condizioni di servizio; di promuovere la concorrenza e la sicurezza negli approvvigionamenti; di adottare disposizioni relative alla separazione contabile per i settori di sua competenza; di definire, sotto il profilo tecnico e contrattuale, il livello minimo di qualità del servizio; di promuovere la diffusione dell'efficienza energetica e dello sviluppo sostenibile; di irrogare sanzioni di tipo pecuniario²⁶. Nello svolgimento di talune delle descritte attività, specie quelle relative alla tutela dei consumatori e degli utenti, l'ARERA può avvalersi dell'ausilio operativo del Gestore dei servizi elettrici, dell'Acquirente unico e del Gestore dei mercati energetici. In aggiunta, è opportuno precisare che l'ARERA nello svolgimento dell'attività consultiva nei confronti del Parlamento e del Governo ha la possibilità

²⁶ Cfr art 27 comma 2 legge 29 luglio 2009 n.99

di inviare segnalazione e proposte, nonché, di essere chiamata in audizione; in ultimo, grazie al posto assicurato all'interno, non solo, dell'ACER, ma anche, dell'Associazione dei regolatori dell'energia del Mediterraneo (MEDREG) e del *Energy community regulatory board* (ECRB), essa partecipa al processo di normazione del quadro regolatorio dei mercati europei di energia elettrica e gas.

Passando a considerare le competenze normative dell'ARERA, va rammentato in termini generali che è connaturale al sistema delle autorità indipendenti di regolazione il riconoscimento *ex lege* di ampi poteri di regolazione posto che il legislatore non potrebbe stare al passo coi tempi.²⁷

Sulla natura giuridica degli atti di regolazione si è sviluppata un'accesa *querelle* tra dottrina e giurisprudenza, essendo dubbio se essi dovessero essere etichettati quali atti amministrativi generali o regolamenti. Ebbene, la giurisprudenza amministrativa ha sposato -in modo pressoché univoco- la tesi che riconosce agli atti in questione la natura giuridica di atti normativi atipici, ossia, non conformi ai modelli delineati dall'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n.400; pertanto, preso atto dell'attenuazione del principio di legalità inteso in senso sostanziale, il Consiglio di Stato ha affermato in termini generali che "*il particolare tecnicismo del settore impone di assegnare alle Autorità il compito di prevedere e adeguare costantemente il contenuto delle regole tecniche all'evoluzione del sistema*"²⁸. Seguendo questa linea, inoltre, diviene legittimo riconoscere all'ARERA poteri impliciti, ossia, quei poteri che pur non essendo espressamente stabiliti dalla legge si desumono attraverso un'interpretazione sistematica della disciplina della materia in quanto strumentali all'esercizio di poteri tipici²⁹; i poteri impliciti, pur derogando al principio di legalità-garanzia, restano ancorati alla legalità-indirizzo, poiché, l'Autorità indipendente nell'esercizio di tali poteri è comunque tenuta a perseguire

²⁷ Cfr F. Merusi, *democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2000; N. Marzona, *il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *i garanti delle regole* a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, Il Mulino, 1996, 6 ss; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino 2005; V. Cerulli Irelli, *sul potere normativo delle autorità amministrative indipendenti*, in *Astrid- online.it*, settembre 2009; F.L. Maggio, *questioni interpretative sui poteri normativi dell'autorità amministrative indipendenti*, in *federalismi.it*, 2021, n.10

²⁸ Cfr. Consiglio di stato, sezione VI, 20 marzo 2015, n.1532 e in termini più generali, Consiglio di stato, sez. VI, 30 novembre 2016, n.5036

²⁹ Cfr Consiglio di stato, sez. VI, 20 marzo 2015, n.1532 e in materia diversa dall'energia, Cons. di stato sez. VI, 14 dicembre 2020, n.7972

le finalità stabilite dalla legge. Inoltre, la costante giurisprudenza sostiene che la descritta attenuazione della legalità sostanziale trova un correttivo nel rafforzamento della legalità procedurale attraverso la partecipazione degli interessati al procedimento di formazione degli atti di regolazione.³⁰

Nel 2009 l'ARERA è stata la prima autorità a munirsi, pur in assenza di un espresso obbligo di legge, di un regolamento sulla formazione dei propri atti normativi e di quelli a contenuto generale; pertanto, il regolamento prevede che la procedura venga avviata con la pubblicazione della notizia dell'avvio del procedimento recante, inoltre, l'indicazione del termine entro cui gli interessati possono notificare osservazioni e memorie, l'Autorità ha la facoltà di diffondere una versione preliminare del provvedimento da adottare e di convocare audizioni; da tale contesto emerge che la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati è funzionale, non solo, a consentire ai soggetti regolati di esprimere il proprio punto di vista, ma anche, di mettere l'ARERA nella condizione di colmare la propria naturale asimmetria informativa. In ultimo, si specifica che dal 2015 l'ARERA ha introdotto l'analisi di impatto regolatorio (AIR) al fine di migliorare la qualità della regolazione.

Fin dal 1990³¹, a livello nazionale un ruolo rilevante nell'applicazione della disciplina della concorrenza nel settore dell'energia elettrica e del gas è svolto dalla **Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**; è opportuno premettere che, alla luce del diritto europeo, il settore della concorrenza rientra nel novero dei servizi economici di interesse generale, pertanto, le regole della concorrenza possono subire deroga solo nei limiti dello stretto necessario per il conseguimento delle finalità di interesse pubblico.

Ai sensi dell'articolo 46 del decreto legge n.93 del 2011, l'ARERA e l'AGCM sono tenute a prestarsi assistenza reciproca e al rispetto del principio di leale collaborazione stipulando protocolli d'intesa per coordinare l'esercizio delle loro attività; ebbene, i dati statistici mostrano che nel corso degli anni l'AGCM ha ripetutamente esercitato i suoi poteri -specie nei confronti di imprese ex

³⁰ Cfr Consiglio di Stato, sez. VI, 20 marzo 2015, n.1532

³¹ Cfr legge 10 ottobre 1990, n. 287

monopoliste- aprendo istruttorie aventi ad oggetto illeciti antitrust o pratiche commerciali scorrette.³²

L'AGCM, così come stabilito dal Codice del consumo, è titolare di una competenza primaria nell'applicazione della disciplina della concorrenza nel settore dell'energia elettrica e del gas;³³ ciononostante, poiché le varie autorità di regolazione hanno nel tempo adottato proprie delibere in merito alla tutela del consumatore, si prevede che le varie autorità possano esercitare poteri di accertamento e sanzionatori nel caso in cui vi sia il sospetto che sia stata violata la disciplina in questione, tuttavia, per non invadere sfere di competenza esclusiva dell'AGCM, tali poteri sono esercitabili solo se la violazione non integra una pratica commerciale scorretta.³⁴

Per offrire un quadro completo della *governance* del sistema di regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas, è necessario prendere in esame alcune società pubbliche titolari di funzioni pubblicistiche.

In primo luogo, occorre analizzare il **Gestore dei servizi energetici S.p.a. (GSE)**, la cui missione principale è quella di promuovere – anche attraverso l'erogazione di incentivi- l'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili; nel dettaglio, si tratta di una società per azioni interamente controllata dallo Stato (dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ex art. 3 comma 4 del D.Lgs. n. 79/99), pertanto, il GSE è tenuto a operare sulla base degli indirizzi strategici e operativi stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero della transizione ecologica. Dall'anno della sua istituzione, avvenuta con il decreto legge n.79 del 1999, fino al 2005, il GSE era il soggetto responsabile della gestione delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica nella rete di trasmissione nazionale di proprietà di Terna S.p.a.; tuttavia, con la legge di recepimento della direttiva n.2003/54/CE, relativa all'obbligo di separazione societaria del gestore della rete di distribuzione da quello di trasmissione, gli originari poteri del GSE vennero

³² Cfr caso ENI-Trans Tunisian Pipeline A358 del 15 febbraio 2006; il caso Blugas-SNAM, A329 del 21 dicembre 2002; sul tema cfr F. Cintoli, *i servizi di interesse economico generale e i rapporti tra antitrust e regolazione*, in 20 anni di antitrust a cura di C. Rabiti Bedogni e P. Barucci, II Torino, Giappichelli, 2012, 781.

³³

³⁴ Cfr articolo 27 comma 1-bis c. cons., introdotto dall'art.1 comma 6 d.lg. 21 febbraio 2014, n.21.

trasferiti a Terna S.p.a., con l'effetto di trasformare il GSE nel responsabile della promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

Nel novero dei compiti del Gestore rientrano: il ritiro e il collocamento sul mercato dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, l'erogazione degli incentivi alla produzione di energia pulita e l'emissione dei certificati verdi, il rilascio della qualificazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (IAFR) e del certificato di garanzia per l'origine dell'energia prodotta da FER, la fornitura dei servizi di stoccaggio virtuale del gas, il rilascio dei certificati bianchi, il collocamento delle quote italiane di emissione nel Sistema europeo di scambio di quote di emissione (EU ETS), nonché, il compito di adottare misure ripristinatorie e di irrogare sanzioni nei confronti degli operatori in caso di violazione della disciplina relativa alle fonti energetiche rinnovabili.

Occorre precisare che il GSE, in quanto società pubblica, è titolare delle partecipazioni di altre società a controllo pubblico, ossia, l'Acquirente unico S.p.a. (AU) e il Gestore dei mercati energetici S.p.a. (GME).

Quanto all'**Acquirente unico**, si tratta di una società costituita nel 1999 dal Gestore della rete nazionale al fine di garantire che la fornitura di energia elettrica di tutti i clienti vincolati -ad oggi, venuto meno il regime dei clienti vincolati, ci si riferisce a famiglie e piccole imprese- e la rivendita ai distributori avvenga a condizioni di economicità, continuità, sicurezza, efficienza e non discriminatorie.

A partire dal 2018, l'AU è il gestore di una piattaforma informatica mediante cui i clienti possono confrontare le diverse offerte e avere accesso a informazioni su di esse, inoltre, così come disposto dalla direttiva 2009/119/CE, l'AU dirige l'Organismo centrale di stoccaggio italiano (OCSIT) allo scopo di garantire le scorte petrolifere necessarie per la sicurezza degli approvvigionamenti in caso di crisi nazionali o internazionali.

Quanto al **Gestore dei mercati energetici (GME)**, si tratta di una società a controllo pubblico tenuta ad operare nel rispetto degli indirizzi impartiti dal Mite e dall'ARERA, esso è competente dell'organizzazione e della gestione del mercato elettrico, nonché, di assicurare la gestione economica di un'adeguata riserva di potenza. Di particolare rilievo è la competenza gestoria del GME relativa alle transazioni che avvengono sul mercato a termine o su quello a pronti; nel primo

caso, la transazione si basa su accordi bilaterali tra operatori del settore, nel secondo caso, essendo il mercato a pronti una borsa elettrica, sulla base dell'incontro tra domanda e offerta complessiva.

Nel dettaglio, il mercato a pronti, ossia, un mercato ad asta, si articola nel mercato del giorno prima e nel mercato infragiornaliero; nel primo, dove avvengono la maggior parte delle transazioni, gli operatori del settore e i clienti finali idonei vendono e acquistano energia elettrica per il giorno successivo, nel secondo, produttori e grossisti, facendo ulteriori offerte di acquisto o vendita, possono modificare i programmi definiti nel mercato del giorno prima. Infine, il GME gestisce per conto di Terna S.p.a. e in base a una convenzione il mercato del servizio di dispacciamento (MSD)³⁵, organizza la contrattazione dei certificati verdi, dei certificati bianchi e delle *emission trading*, gestisce il mercato del gas naturale e organizza la piattaforma di assegnazione della capacità di rigassificazione e di quella della capacità di stoccaggio e di transito di oli minerali.

Prima di concludere il tema dei soggetti della regolazione, occorre dedicare un cenno a **Terna S.p.a.**, la società responsabile della gestione, del mantenimento e dello sviluppo della rete di trasmissione elettrica nazionale ad alta tensione, nonché, del dispacciamento in regime di concessione.³⁶ Ebbene, la società, quotata in borsa dal 2004 con Cassa depositi e prestiti (CDP) azionista di maggioranza dall'anno successivo, occupa un posto centrale collocandosi -nella catena della filiera elettrica- tra la produzione in regime di libero mercato e la distribuzione dell'elettricità nelle reti locali in regime di concessione. Infine, Terna controlla il centro nazionale del dispacciamento, cioè la gestione in tempo reale dei flussi di energia sulla rete elettrica.³⁷

A conclusione dell'analisi dei soggetti preposti alla regolazione a livello europeo e nazionale emerge un comune denominatore e cioè che la liberalizzazione del settore dell'energia elettrica richiede un sistema di *governance* multilivello di particolare complessità in grado di rapportarsi con una vasta platea di operatori di mercato lungo tutta la filiera delle attività, per ciascuna delle quali valgono regole *ad hoc*.

³⁵ È lo strumento attraverso il quale Terna S.p.a. si approvvigiona in modo stabile delle risorse necessarie alla gestione e al controllo del sistema.

³⁶ Cfr d.m. 20 aprile 2005 e d.m. 15 dicembre 2010 di modifica e aggiornamento della convenzione annessa alla concessione.

1.3 Gli strumenti della regolazione: Command and control, atti autorizzativi e sanzioni

Dopo aver delineato il sistema di *governance* della materia dell'energia, conviene prendere in considerazione gli strumenti della regolazione, ossia, la tipologia di poteri e di atti a disposizione dei soggetti della regolazione analizzati nel paragrafo 1.2.

Posto che il settore dell'energia ha sempre richiesto e richiede tutt'ora una regolazione molto estesa ed intensa, è preferibile operare una classificazione degli strumenti previsti dalla disciplina europea e nazionale; ebbene, una prima bipartizione si ha tra **strumenti di tipo amministrativo e strumenti di mercato**, i primi includono misure tradizionali (c.d. *command and control*), quali atti di pianificazione, regimi tariffari, normative tecniche, atti autorizzativi, attestazioni e certificazioni, iscrizioni ad elenchi e registri, attribuzione di incentivi e sovvenzioni, regimi impositivi, obblighi informativi, sanzioni amministrative,³⁸ invece, i secondi consistono nella predisposizione di regole che incidono sulla formazione di domanda e offerta in contesti nei quali esse non operano in modo "naturale", oppure, nella istituzione di "mercati artificiali".

Nel contesto delle misure tradizionali (*command and control*) si può distinguere tra strumenti di programmazione e pianificazione e atti autorizzativi; orbene, nel novero dei primi compaiono i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), i Piani per la transizione energetica (PTE) (di cui si tratterà nel paragrafo 3.1), nonché, gli strumenti di tipo autoritativo, tra cui, il potere tariffario dell'ARERA. Nel dettaglio, il **potere tariffario dell'ARERA** serve a disciplinare i rapporti contrattuali relativi alle attività gestite sulla base di un titolo concessorio o nelle quali il potere di mercato di un soggetto è tale da alterare le naturali dinamiche di formazione dei prezzi;

³⁸ Cfr R. Baldwin e M.Cave, *understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford, Oxford University Press, 1999; A. Ogus, *regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon Press, 1994, 121 ss.

l'articolo 2, comma 12 lettera e. della legge 481 del 1995 attribuisce all'ARERA tale potere in termini molto ampi, pertanto, si dispone che *“le tariffe devono essere stabilite in modo da assicurare: la qualità, l'efficienza del servizio, l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale e la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di efficienza nell'uso delle risorse”*. L'interpretazione più corretta della norma, che sembra definire un potere altamente politico e discrezionale, sembra essere quella che riconosce al potere in questione lo scopo di garantire la copertura dei costi sostenuti e del capitale investito dal soggetto che svolge l'attività a favore dell'utenza (c.d. *full cost recovery*). Sul potere tariffario dell'ARERA si è accesa una *querelle* nel contesto della quale è stato affermato che esso trova limite nella necessità *“di assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione”* e che non possono essere esercitati poteri a finalità ablatoria.³⁹

Passando a considerare gli atti autorizzativi, come su anticipato rientranti anch'essi negli strumenti di *command and control*, vanno richiamate in primo luogo le **concessioni amministrative**.

A tal riguardo, (come meglio verrà precisato nel terzo capitolo) il regime di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas introdotto dal “decreto Bersani” del 1999 e dal “decreto Letta” del 2000, non ha riguardo le attività di trasmissione e di dispacciamento che, pertanto, rimasero di riserve allo Stato e attribuite in regime di concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale, oggi Terna S.p.a..

In termini generali, le concessioni, poiché collegate alla necessità di allocare una risorsa scarsa o a elementi di monopolio naturale, devono essere rimesse al regime della concorrenza per il mercato, di conseguenza, possono essere rilasciate sulla base di procedure competitive che, tuttavia, in molti casi non sono state ancora esperite; infatti, da un lato, il “decreto Bersani” ha rinviato l'avvio delle procedure prorogando le concessioni in essere fino al 2030, dall'altro lato, il “decreto Letta” ha subito forti ritardi a causa di resistenze in sede locale e in attesa della definizione degli ambiti territoriali minimi riferiti a bacini ottimali di utenza.⁴⁰

³⁹ Cfr., Consiglio di stato, sez. VI, 9 settembre 2019, n.6108

⁴⁰ Cfr B. Cravatta di Toritto, *la definizione degli ambiti territoriali ottimali e i processi di aggregazione*, in *annuario di diritto dell'energia 2014*, cit., 191 ss

Accanto alle concessioni in senso proprio, vanno messe in luce anche le **autorizzazioni amministrative** come, in particolare, l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legge n.387 del 2003 (di cui si parlerà nel paragrafo 3.3.1); l'autorizzazione (rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico ex articolo 3 del “decreto Letta”) per l'importazione di gas naturale con contratti di durata superiore a un anno effettuata attraverso la rete nazionale di gasdotti, terminali di rigassificazione, autocisterne di gas naturale liquefatto; l'autorizzazione per l'attività di prospezione geofisica condotta dai titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazione per idrocarburi, ossia, titoli minerari esclusivi che consentono lo svolgimento -sulla porzione di area in oggetto- di tutte le attività inerenti alla produzione di idrocarburi.

Tra le concessioni vanno richiamate, infine, anche quelle relative alle derivazioni per usi idroelettrici che hanno oggetto un bene demaniale, ossia, l'acqua (articolo 822 c.c.); in particolare, esse si distinguono in concessioni di grandi derivazioni e concessioni relative alle piccole derivazioni, pertanto, per le prime, è previsto che le Regioni debbano disciplinare con propria legge le procedure di gara a evidenza pubblica per l'assegnazione della concessione e dei canoni dovuti, invece, per le seconde, la regola generale vuole che la concessione venga rinnovata al concessionario ove “*non ostino superiori ragioni di pubblico interesse*”.⁴¹

Un'altra tipologia di strumenti, tassello essenziale del disegno complessivo in quanto funzionale a garantire l'effettività del sistema, è rappresentata dai provvedimenti ordinatori e sanzionatori collegati alla violazione delle normative di settore tra cui, senz'altro, spiccano i poteri attribuiti all'ARERA dalla legge del 1995. Ebbene, in caso di accertamento di violazioni, l'ARERA può disporre sia misure ripristinatorie dello *status quo ante*, come gli ordini di cessazione dal comportamento lesivo con obbligo di corrispondere un indennizzo, sia misure patrimoniali, come l'applicazione di sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza a provvedimenti o a richieste di informazioni; nel caso in cui il comportamento illecito venga reiterato, l'ARERA può disporre sanzioni interdittive dallo

⁴¹ Cfr. *proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, 22 marzo 2021, AS 1730*

svolgimento dell'attività di impresa, ovvero, proporre al ministero competente la sospensione o la decadenza della concessione. Stante la particolare afflittività delle sanzioni in questione, ai possibili destinatari del provvedimento sanzionatorio vengono riconosciuti una serie di garanzie e di diritti, quali, il diritto di ottenere la comunicazione di avvio del procedimento entro 180 giorni dall'accertamento della violazione⁴², il diritto di presentare memorie di replica e documenti in merito alle risultanze istruttorie trasmesse al collegio deliberante, nonché, il diritto di presentare al responsabile del procedimento, entro 30 giorni dalla notifica della comunicazione di avvio, una proposta di impegni volti a superare le carenze riscontrate, in tal caso, la proposta viene valutata dall'ARERA nel contraddittorio con gli interessati e in caso di esito positivo gli impegni verranno resi obbligatori per il proponente, pertanto, il procedimento sanzionatorio verrà chiuso senza accertare l'infrazione contestata e irrogare la sanzione. Infine, per ciò che riguarda la quantificazione della sanzione, il regolamento ARERA prevede che l'importo base sia fissato in ragione della gravità della violazione, della personalità dell'agente, del carattere reiterato o meno della violazione, di un eventuale ravvedimento operoso e delle condizioni economiche dell'agente.

Guardando alla prassi operativa, si può affermare che, complessivamente, i poteri sanzionatori dell'ARERA -da ultimo rafforzati dall'articolo 25 del decreto legge n.210 del 2021- assolvono in modo adeguato allo scopo di promuovere comportamenti virtuosi da parte degli operatori.

Come sopra anticipato, accanto agli strumenti di regolazione "*command and control*" vanno considerati gli strumenti di mercato e tra essi, in primo luogo, quelli del mercato artificiale; quest'ultimo, il cui fondamento è rappresentato da obblighi giuridici imposti ad alcune tipologie di operatori, ha per oggetto, rispettivamente, i certificati bianchi, i certificati verdi e i certificati neri.

Ebbene, iniziando dal mercato dei certificati bianchi o titoli di efficienza energetica, la cui base giuridica è costituita dal decreto Bersani e dal decreto Letta, si prevede l'obbligo per le imprese concessionarie della distribuzione di energia elettrica in ambito locale di realizzare misure di incremento dell'efficienza energetica,

⁴² Cfr articolo 4 delibera ARERA 1° giugno 2017, 388/2017/W/com, che ha modificato la precedente versione del regolamento

consistenti, principalmente, in progetti di risparmio energetico mediante l'efficientamento di reti o di mezzi di trasporto; in particolare, i progetti possono essere presentati direttamente dai concessionari o anche da società terze operanti nel settore energetico, le c.d. ESCO, al GSE che, pertanto, svolge l'attività di valutazione e approvazione dei progetti, certificazione dei risparmi conseguiti, nonché, di verifica sulla corretta esecuzione tecnica dei progetti, infine, i costi sostenuti dai distributori di energia elettrica e di gas in relazione ai progetti trovano copertura nelle componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione.

I certificati bianchi, il cui cumulo con altri incentivi è escluso, sono emessi, trasferiti e annullati dal GME nella misura corrispondente ai risparmi certificati dal GSE; qualora i distributori non trasmettano all'ARERA entro il 31 maggio un numero sufficiente di certificati bianchi, quest'ultima ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie particolarmente cospicue.

Passando a esaminare il mercato dei certificati verdi, esso si ricollega alla necessità di promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili nel rispetto dell'obbligo imposto a produttori e importatori di immettere nella rete un certo quantitativo minimo di energia "pulita"; al fine di adempiere a tale obbligo, la legge consente agli operatori di scegliere se produrre direttamente i quantitativi minimi di tale tipo di energia oppure acquistare i corrispondenti certificati verdi da altri produttori che già immettono nella rete energia rinnovabile. In tale contesto, al GSE è affidato il compito di accertare se gli impianti di produzione di energia sono dotati dei requisiti tecnici necessari per poter essere qualificati in termini di impianti alimentati da fonti rinnovabili (IAFR) ai quali, pertanto, può essere accordato il rilascio, per i primi 8 anni di esercizio, dei certificati verdi.

Le contrattazioni tra gli operatori relative ai certificati verdi possono essere dirette e bilaterali o avvenire sul mercato organizzato dal GME.

Infine, un cenno va dedicato al mercato dei certificati neri, relativo alle quote di emissione dei gas a effetto serra; orbene, nel 1997, con Protocollo Kyoto venne stabilito un limite totale massimo di emissioni per ciascuno Stato con possibilità di acquistare o cedere sul mercato i diritti di emissione in modo da rispettare i tetti assegnati (*cap & trade*), il c.d. *emission trading scheme*.

Entro il “tetto” di emissioni le imprese europee ricevono o acquistano quote di emissione nell’ambito di un sistema di scambio quote basato su vendita all’asta. In Italia, il decreto legge n.47 del 2020 ha istituito, presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Comitato ETS competente a rilasciare le autorizzazioni a emettere gas ad effetti serra e a determinare e assegnare il quantitativo annuo delle quote da distribuire a titolo gratuito.

Tra gli strumenti di mercato volti a condizionare la domanda di energia, vanno in ultimo menzionati i c.d. certificati RECS (*renewable energy certificate system*) funzionali alla promozione dell’energia verde. I RECS sono emessi in Italia dal GSE su richiesta dei produttori di energia rinnovabile, sono titoli commerciabili disgiuntamente dall’energia sottostante e attestano che una certa energia deriva da fonti rinnovabili. Tali certificati, che testimoniano la sensibilità degli acquirenti di comprare energia prodotta da impianti non inquinanti, circolano nel mercato e vengono ceduti -generalmente ai grossisti di energia, nonché, annullati dal GSE quando dimostrato che il cliente finale ha esaurito la quantità di energia a disposizione (corrispondente a quella dell’attestazione). In breve e concludendo l’analisi degli strumenti della regolazione, si può affermare che i certificati verdi sono strumenti che mirano a condizionare la domanda di beni e servizi con finalità di tutela dell’ambiente e di promuovere l’efficienza energetica.⁴³

1.4 2022: il RePower Eu, un’energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili

Il 18 maggio 2022, in risposta alle difficoltà e alle problematiche emerse nel mercato energetico mondiale in conseguenza del conflitto russo-ucraino, la Commissione Europea ha deciso di reagire al connesso all’inasprimento della crisi energetica presentando il piano c.d. “RePowerEU”; quest’ultimo, finalizzato alla riduzione della dipendenza della Comunità dai combustibili fossili russi e all’accelerazione della transizione energetica verso le fonti c.d. “green”, si pone al

⁴³ Cfr Enciclopedia del diritto – i Tematici III – 2022, *energia*, M. Clarich

cuore dell'agenda politica europea. In tale contesto, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) diviene lo strumento indispensabile per finanziare il RePowerEU in quanto, unitamente alle sovvenzioni ottenute sulla base della messa all'asta delle quote del sistema di scambio delle emissioni, permetterà agli Stati membri di attuare le riforme e gli investimenti necessari alla realizzazione del Piano; nello specifico, al fine di realizzare il RePowerEU, il cui valore stimato è pari a circa 300 miliardi (di cui 225 in finanziamenti e sovvenzioni e 75 come prestiti), è necessario avvalersi di una pluralità di fonti di sostegno tra cui figura, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il Fondo per l'innovazione, la Banca europea per gli investimenti e il c.d. meccanismo per collegare l'Europa.⁴⁴

Secondo la Commissione, considerato che la trasformazione verde sarà in grado di rafforzare la crescita economica, la sicurezza e l'azione per il clima in Europa, il RRF fornendo supporto alla pianificazione e al finanziamento coordinato delle infrastrutture nazionali e transfrontaliere, diviene il fulcro del pacchetto RePowerEU; pertanto, la Commissione, seguendo questa linea di pensiero, lo scorso maggio ha richiesto agli Stati membri di integrare i rispettivi Piani di Ripresa e Resilienza in modo da tener conto delle nuove iniziative *in actis*.

Il piano in questione contempla misure finanziarie e legislative funzionali alla costruzione delle infrastrutture e dei sistemi necessari al risparmio di energia, alla produzione di energia pulita, alla diversificazione delle forniture di energia, nonché, alla combinazione intelligente di riforme e investimenti; pertanto, da tale inquadramento emerge che la risposta della Comunità europea ruota intorno a tre punti fondamentali, ossia, la diversificazione, il risparmio e l'accelerazione della diffusione dell'energia rinnovabile.

Nel dettaglio, quanto al primo concetto, è necessario costruire partenariati a lungo termine con Stati terzi per trovare forniture alternative a quelle russe di gas, petrolio, carbone, nonché, di idrogeno rinnovabile (quantomeno nel lungo periodo), a tal fine, la nuova piattaforma energetica della Comunità svolgerà un ruolo fondamentale per aggregare la domanda, coordinare l'uso delle infrastrutture,

⁴⁴ Commissione Europea, Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy projects and facilitating Power Purchase Agreements, C/2022/3219 final, 18 maggio 2022. Disponibile al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AC%282022%293219&qid=1653033569832.

negoziare con Paesi terzi e predisporre acquisti comuni di gas e di idrogeno; in breve, la piattaforma energetica dell'UE è un meccanismo volontario che metterà in comune la domanda di energia dei vari Stati membri, coordinerà l'uso delle infrastrutture di importazione, stoccaggio e trasmissione e negozierà con i *partner* internazionali per facilitare gli acquisti comuni di gas, gas naturale liquefatto e idrogeno, tuttavia, posto che attualmente la Comunità non è competente ad acquistare direttamente energia da Paesi terzi, potrà collaborare al rafforzamento della posizione negoziale collettiva della Comunità nel contesto dei mercati energetici mondiali indicando agli Stati membri una comune linea d'azione da seguire.

Quanto al secondo punto, è opportuno che, non solo imprese e organizzazioni, ma anche tutti i cittadini contribuiscano al risparmio di energia adottando comportamenti virtuosi e responsabili e pianificando le misure da adottare per far fronte a improvvise interruzioni delle forniture; in tale contesto, gli Stati membri, sia, mediante l'esercizio dei poteri centrali, sia, mediante quello dei poteri periferici assolveranno a una funzione centrale nello stimolare cittadini e imprese a ridurre, da un lato, il consumo di energia per il riscaldamento e il raffreddamento delle abitazioni, dall'altro lato, l'uso del petrolio per il trasporto aereo e stradale. A tal fine, gli Stati hanno a disposizione un ampio ventaglio di misure di sostegno da utilizzare, tra cui, l'applicazione di aliquote IVA ridotte sui sistemi di riscaldamento efficienti o sui prodotti efficienti sotto il profilo energetico, la riduzione dei limiti di velocità sulle autostrade, la concessione dello smart working da casa fino a tre giorni a settimana ove possibile, l'incentivo della mobilità sostenibile, la promozione dei viaggi in treno per i lunghe tratte di percorrenza, nonché, l'introduzione di procedure di autorizzazione abbreviate e semplificate; nel dettaglio, rispetto a tale ultima misura, è opportuno mettere in luce che la Commissione ha altresì pubblicato una raccomandazione in materia di progetti per le rinnovabili al fine di ridurre la complessità delle procedure di autorizzazione e la lentezza della realizzazione di nuovi impianti, nonché, una proposta di modifica della direttiva sulle energie rinnovabili⁴⁵, affinché queste ultime vengano

⁴⁵ Commissione Europea, Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from

riconosciute come interesse pubblico prevalente. Alla luce di ciò, i Paesi membri dovranno individuare specifiche zone di riferimento per le rinnovabili e condividere tra loro i dati relativi alle zone sensibili con maggiori rischi ambientali.

Infine, in merito al terzo profilo, è ormai assodato che le energie rinnovabili siano la fonte più pulita per affrontare l'attuale crisi del mercato dei combustibili fossili, pertanto, diviene necessario incalzare il ritmo di transizione del sistema e stimolare investimenti in tale ambito, nonché, consentire all'industria e al settore dei trasporti di sostituire più rapidamente i combustibili fossili al fine di ridurre le emissioni e la dipendenza energetica.

Nello specifico, la Commissione europea propone di conseguire tali risultati mediante l'innalzamento al 13% dell'obiettivo vincolante di risparmio energetico entro il 2030, già previsto dalla direttiva sull'efficienza energetica in misura pari al 9%;⁴⁶ ebbene, si tratta di un obiettivo ambizioso dovrà essere raggiunto tramite l'efficientamento energetico degli edifici e l'aumento della quota di veicoli a zero emissioni.

In materia di idrogeno, la Ce promuove il concetto di “*valli di idrogeno*” dove intorno ai distretti industriali le applicazioni di idrogeno potrebbero essere condivise tra più utenti, inoltre, la CE promuoverà -nell'ambito delle reti europee dell'energia- tre corridoi prioritari per l'idrogeno.

In conclusione, merita mettere in luce l'acquisita consapevolezza circa l'opportunità di puntare sugli *asset* propri del nostro Paese attuando una nuova politica energetica che si contraddistingua per rapidità di decisione e che potrebbe comportare vantaggi di medio e lungo periodo; a tal riguardo, è necessario garantire un forte sostegno alle politiche di promozione delle fonti rinnovabili e assicurare la partecipazione attiva degli Stati e degli enti locali, nonché, di imprese e organizzazioni rappresentative nella fase di predisposizione delle normative comunitarie di settore.⁴⁷

renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM/2022/222 final, 18 maggio 2022

⁴⁶ Commissione Europea, Global Gateway. Disponibile al link:

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it.

⁴⁷ Cfr Presidenza del Consiglio dei Ministri, *la partecipazione dell'Italia all'Unione europea; relazione programmatica 2022*.

2° CAPITOLO: la disciplina europea delle fonti rinnovabili

2.1. FER: FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI

Nell'attuale quadro politico, geopolitico, tecnico e istituzionale il tema energetico ha posizione centrale; sul tavolo vi sono contrapposte esigenze di decarbonizzazione, implementazione delle fonti energetiche rinnovabili, manutenzione del sistema elettrico, approvvigionamento di gas e calmierazione dei prezzi pagati dal consumatore finale. In tale contesto, sorge la necessità di trasformare il panorama globale rendendolo un diversificato contesto di mix energetici in cui ai tradizionali idrocarburi si affiancano le fonti di energia rinnovabili (FER). Come dimostra lo studio condotto dalla Steal not giving energies prices right, nel 2020 circa il 7% del PIL mondiale era ancora destinato al mercato dei fossili; infatti, negli ultimi 5 secoli, la popolazione mondiale si è rivolta in modo massiccio a fonti di energia economica e sporca -come il carbone e il gas naturale- per far fronte ai bisogni di sviluppo. Oggi giorno, invece, diventa ineluttabile ridurre drasticamente l'utilizzo di tali fonti energetiche e incrementare l'impiego di energie qualificabili come pulite, in quanto non comportano l'emissione di gas a effetto serra, e rinnovabili, ossia, inesauribili rispetto al soddisfacimento delle necessità umane. Attualmente, la strategia politica adottata dalla Commissione europea sotto il nome di Green Deal, al fine di allineare la legislazione comunitaria alle nuove sfide in materia di energia, clima e trasporti, richiede agli Stati di raggiungere l'ambizioso obiettivo di ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto al 1990, nonché, di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁴⁸. Complessivamente, le spinte sovranazionali sono nella direzione di un drastico cambiamento di rotta, infatti, grazie allo sviluppo di metodi innovativi e poco costosi, le rinnovabili stanno acquisendo sempre più importanza nel panorama nazionale e mondiale, dunque, sia su scala piccola - per esempio mediante

⁴⁸ Camera dei deputati, XVIII legislatura, documentazione e ricerche, "le fonti rinnovabili: risultati, obiettivi, incentivi e progetti di sviluppo nel PNRR" n.165, 14 giugno 2021, (vedi premessa)

l'apposizione di pannelli solari sui tetti delle case- sia su scala grande - per esempio realizzando giganteschi parchi eolici offshore-. Analizzando nello specifico la situazione di politica energetica italiana, bisogna considerare che l'Italia è tra gli Stati che ha raggiunto i migliori risultati nello sfruttamento delle energie rinnovabili, avendo, già nel 2014, raggiunto gli obiettivi imposti dall'Unione europea con la direttiva RED I. Da ormai quasi un ventennio, nella convinzione che lo sviluppo delle FER contribuisca a rendere il sistema più sostenibile ed efficiente, nonché, meno inquinante e dipendente da combustibili fossili, sono stati introdotti meccanismi di sostegno pubblico per le fonti energetiche rinnovabili finanziati mediante una specifica quota sui costi finali pagati da imprese e famiglie. Ad oggi, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), sulla base di quanto previsto dalla Direttiva RED II sulla promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili, richiede di portare -entro il 2030- dal 20 al 30% il soddisfacimento a mezzo FER della domanda energetica⁴⁹. Tuttavia, l'incremento di FER, se da un lato, garantisce una produzione di energia autoctona, dall'altro lato, potrebbe creare nuove dipendenze da Paesi esportatori di materie prime o di componenti necessarie allo sfruttamento; il potenziamento delle FER richiede che energia elettrica e idrogeno vengano considerati in un'ottica integrata: il c.d. idrogeno verde -prodotto a emissioni zero- avrà la funzione di compensare la discontinuità delle FER mediante lo stoccaggio dell'energia elettrica in eccesso, aiutando così a smorzare gli effetti della volatilità dei prezzi elettrici. A questo punto, se l'obiettivo è quello di diversificare il sistema delle fonti di approvvigionamento energetico, bisogna analizzare le principali alternative alle energie fossili ossia miscele di idrocarburi ottenute trasformando materiale organico morto come: petrolio, gas naturale o il carbone; a tal riguardo, è necessario partire dalla più abbondante, importante e liberamente disponibile **energia solare**, infatti, sulla base delle stime effettuate dagli esperti, la sola energia ricavata dai raggi solari potrebbe tranquillamente far fronte al fabbisogno energetico mondiale. Alla base dello sfruttamento di tale forma di energia vi è il principio della trasformazione delle radiazioni elettromagnetiche generate dal sole in energia elettrica -tramite impianto fotovoltaico- o in energia

⁴⁹ Camera dei deputati, XVIII legislatura, documentazione e ricerche, “le fonti rinnovabili: risultati, obiettivi, incentivi e progetti di sviluppo nel PNRR” n.165, 14 giugno 2021, paragrafo 2

termica -tramite impianto solare termico. Nel primo caso, grazie all'utilizzo del silicio o di altri materiali semiconduttori, i pannelli fotovoltaici sono in grado di produrre corrente continua, resa disponibile una volta trasformata (parzialmente) in corrente alternata mediante un apposito inverter. Nel secondo caso, l'impianto solare termico, più tecnicamente noto con il nome di "collettore solare", sfrutta le radiazioni solari per scaldare un termo vettore che cedendo calore a un serbatoio di accumulo, quale ad esempio un bollitore, permette di riscaldare gli ambienti (oltre che ottenere energia elettrica). Sia dal punto di vista climatico che da quello economico l'energia solare presenta enormi benefici; mettendo in luce i più importanti: in primis, si tratta di una risorsa energetica pulita e "climate friendly" in quanto non genera emissioni di gas a effetto serra e non comporta alcuna combustione; in secundis, è un'energia autoprodotta, infatti, l'energia solare viene generata attraverso la semplice installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto degli edifici; in terzo, la sua potenziale enorme disponibilità: l'energia solare può essere impiegata in ogni angolo della Terra che sia irradiato dal sole. Si tratta di vantaggi senz'altro importanti, tuttavia, le statistiche dimostrano che non stati sufficienti a convincere i consumatori a farne un uso più massiccio. Sebbene gli svantaggi di tale fonte energetica potrebbero essere rimossi semplicemente individuando l'impianto più adatto alle proprie esigenze, per capire i motivi per cui in Italia e nel mondo è ancora poco diffuso l'utilizzo dell'energia solare bisogna metterne in luce gli aspetti negativi. In primo luogo, fra gli svantaggi dell'energia solare rientra la **mancanza di continuità delle radiazioni**: le condizioni del cielo, del livello del mare, l'alternanza del giorno e della notte causano cali di energia; tuttavia, per ovviare a tale problematica basterebbe scegliere un impianto con accumulo in modo da immagazzinare il gigantesco flusso di energia per poi utilizzarlo quando necessario. In secondo luogo, vi è il problema economico: se nel lungo periodo l'energia solare è particolarmente vantaggiosa, stessa cosa non può dirsi nel breve termine; infatti, in base alla legislazione vigente, il costruttore per accedere ai finanziamenti europei deve fare un investimento iniziale (non alla portata di tutti) per prestare una garanzia almeno ventennale. Correlato al problema economico vi è quello dello smaltimento dei pannelli: i tecnici stimano che tali impianti abbiano una vita media che oscilla tra i cinquanta e i cento anni circa, anche se, al contempo,

osservano come dopo i primi 20-25 anni il loro funzionamento subisca una repentina diminuzione; tirando le somme, **un impianto fotovoltaico ha una durata media garantita di circa venti anni**. In terzo luogo, in Italia anche l'energia solare si scontra contro il muro della troppa burocrazia: i rallentamenti, le trafile, gli impedimenti e le farraginosità procedurali rendono l'istallazione degli impianti un vero e proprio percorso a ostacoli⁵⁰. In ultimo, varie associazioni ambientaliste sono solite opporsi alla costruzione di impianti fotovoltaici sollevando il problema dello smaltimento del silicio, la componente primaria dei pannelli. Tuttavia, i tecnici hanno dimostrato come, invero, si tratti di un argomento fasullo: il silicio è praticamente sabbia, non è materiale tossico e il suo smaltimento avviene in modo simile a quello delle schede dei computer. In aggiunta, il regolamento europeo sui Rifiuti delle Apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) preclude l'accesso agli incentivi se i pannelli installati non sono prodotti da aziende che ne assicurino il riciclo e lo smaltimento; nasce così il business legato al riciclo dei pannelli, la cui dismissione permette di ottenere metalli come il vetro e l'alluminio, che a seguito del loro ingente utilizzo, sono divenuti preziosi.⁵¹

Un'altra fonte energetica rinnovabile la cui analisi è opportuna è **l'energia eolica**. Le pale eoliche o altri sistemi eolici convertono l'energia meccanica prodotta dal vento in energia elettrica; in breve, il funzionamento di una pala eolica è semplice : la c.d. navicella poggiata sulla torre contiene un rotore che azionato grazie al movimento delle pale su cui batte il vento genera energia. In altre parole, per produrre energia eolica è necessario che un aereogeneratore (una versione moderna degli antichi mulini) catturi la forza del vento. La tecnologia del settore è decisamente migliorata rispetto a quella degli impianti installati durante i primi anni 90, infatti, i nuovi sistemi essendo dotati di pale eoliche di dimensioni considerevolmente superiori rispetto a quelle del secolo scorso, consentono la sostituzione di una grande quantità di generatori attualmente in uso con pochi di nuova generazione. Gli impianti fotovoltaici hanno una vita utile stimata di circa 30 anni, dunque per consentire ai proprietari di continuare a utilizzare gli impianti ovviando ai malfunzionamenti dovuti al degrado nel tempo, il Governo ha previsto

⁵⁰ Greenstyle.it, articolo "Energia solare: definizione, funzionamento, vantaggi e svantaggi di questa fonte rinnovabile" di F. Vasta

⁵¹Vedi: https://www.ipannellifotovoltaici.com/smaltimento_pannelli_fotovoltaici.htm

il c.d. “revamping fotovoltaico” -letteralmente “rimodernamento” o “rinnovazione”- termine che racchiude tutte le procedure e gli interventi volti a modificare, ottimizzare e efficientare le vecchie apparecchiature. Le pale eoliche presentano il vantaggio di richiedere manutenzione minima, di poter essere quasi integralmente riciclate e di generare energia facilmente sfruttabile, trasformabile e costantemente reperibile. Di contro, l’efficienza e l’efficacia di tale fonte è condizionata dalle correnti d’aria e dalla posizione geografica del parco eolico, considerato che il nostro Paese non dispone in modo massivo di zone sufficientemente e adeguatamente ventilate, a parte isole e qualche area costiera, vi è anche un problema di insufficienza di produzione rispetto agli investimenti effettuati. In conclusione, l’energia eolica è una risorsa dalle tante prospettive, basti pensare al basso costo di generazione dell’energia, alla creazione di circa 1,2 milioni di posti di lavoro e alla possibilità di dare una seconda vita agli impianti grazie al riciclo della maggior parte dei materiali di cui è composta la turbina.⁵²

Per la produzione di calore e di elettricità, altra fonte energetica sfruttabile è quella **geotermica**, in breve: l’energia proveniente dal nucleo terrestre viene trasferita in modo costante verso la superficie; tale energia deriva dalla formazione del pianeta e dal processo di decadimento radioattivo di alcuni elementi presenti all’interno della Pianeta. Nel sottosuolo la temperatura del terreno si stabilizza intorno ai 300 gradi già a 300 metri di profondità, tenuto conto di sfasamenti giornalieri e stagionali. Gli impianti geotermici sono costituiti da tubazioni al cui interno scorre un liquido che preleva o cede calore al o dal terreno. Tale fonte rinnovabile, a differenza di altre, ha la peculiarità non solo di essere disponibile e costante nel corso del tempo, ma anche, di poter essere impiegata per generare energia elettrica e per il riscaldamento diretto. Il suo svantaggio è quello di essere effettivamente rinnovabile solo se ben gestita, infatti, l’efficienza di conversione elettrica non supera il 20%. L’Italia ha assunto, a partire dai primi anni del 900, una posizione di centralità nel contesto globale; gli italiani sono stati i primi a sfruttare l’energia del sottosuolo e le principali centrali elettriche geotermiche che si trovano in Toscana

⁵² Vedi: <https://www.enelgreenpower.com/it/learning-hub/energie-rinnovabili/energia-eolica>

(circa 35 siti) sfruttando la geotermia in modo intenso esportano energia su tutto il territorio nazionale.⁵³

Passate in rassegna l'energia solare, del vento e della terra, rimane da trattare l'**energia idroelettrica**, prodotta dai moti dell'acqua, come quelli delle onde o delle cascate. Le centrali idroelettriche sfruttano la meccanica dell'elemento -l'acqua- per generare elettricità; in particolare, costruendo una diga o una barriera, si può utilizzare un grande serbatoio per creare un flusso d'acqua controllato che azionando una turbina genera elettricità.⁵⁴ Tale fonte energetica è spesso più affidabile dell'energia solare o eolica e consente l'immagazzinamento di elettricità da usare quando la domanda raggiunge il picco; in Italia la fonte idrica, coprendo circa il 20% dei consumi elettrici nazionali e oltre il 40% della produzione di energia rinnovabile, gioca un ruolo centrale per la sicurezza e l'autonomia energetica, nonché per il raggiungimento degli obiettivi del Green New Deal. Il principale beneficio derivante dallo sfruttamento di tale fonte è il basso costo di produzione, tra i più esigui in assoluto; inoltre, l'energia idraulica può essere accumulata per tempi indefiniti ed è un'alternativa interessante per integrare risorse discontinue, come l'eolico o il fotovoltaico. All'opposto, il suo limite è quello della lungaggine dei tempi di costruzione degli impianti -con connessi ingenti investimenti iniziali- e quello dei possibili disastri ambientali causati da dighe o barriere di altro genere. In Italia, gli impianti idroelettrici di piccola taglia (sotto i 3MW di potenza) sono il futuro del settore; tali centrali, perfettamente integrate nel contesto paesaggistico circostante, danno la possibilità di coinvolgere nella fase di costruzione le comunità locali (come è successo a Palestro), rendendo quindi il piccolo consumatore attore di un progetto di energia sostenibile.⁵⁵

Volgendo lo sguardo al futuro dell'energia rinnovabile, è opportuno constatare che l'aumento della popolazione mondiale implica anche l'aumento della domanda di energia, necessaria per alimentare case, aziende e comunità. Per proteggere il pianeta dai cambiamenti climatici, oltre che su investimenti in nuove reti, efficienza energetica ed economia circolare, è necessario puntare su innovazione ed

⁵³ <https://www.acea.it/guide/energia-geotermica>

⁵⁴ <https://www.sorgenia.it/guida-energia/energia-idroelettrica>

⁵⁵ <https://www.edison.it/it/idroelettrico>

espansione delle fonti rinnovabili, fondamentali ma non da sole sufficienti per mantenere un livello di energia sostenibile. Infatti, l'energia solare, eolica e idroelettrica, è caratterizzata da un tasso di generazione fortemente variabile a seconda del momento della giornata: la produzione raggiunge il picco attorno alle ore 11 coprendo il 30% del fabbisogno energetico, mentre, tocca il minimo del 10% intorno alle ore 18. Dunque, per far fronte al 100% della necessità energetica nazionale, la quota mancante viene soddisfatta principalmente -tenuto conto del processo di decarbonizzazione- utilizzando gas naturale.

Un aspetto negativo comune a tutte le diverse tipologie di fonti energetiche rinnovabili è legato -non tanto alla volontà politica o alla disponibilità delle risorse- alla localizzazione e realizzazione degli impianti che trovano ostacolo nella complessità e farraginosità dei procedimenti autorizzatori ed esecutivi. Spesso sorretto da interessi locali, per ovviare a tale problema, sarebbe opportuno centralizzare i processi decisionali con interventi sostitutivi da parte del potere centrale in ipotesi in cui prevale la necessità di salvaguardare l'interesse nazionale. In prospettiva, l'aumento del numero delle fonti energetiche rinnovabili - considerato il correlativo aumento della domanda di energia- porterà a una diminuzione del loro prezzo, risultato ottimale sia per il pianeta sia sotto il profilo economico

Le energie rinnovabili unitamente all'obiettivo della decarbonizzazione, sono passaggi fondamentali nel percorso di sviluppo sostenibile e transizione energetica delle economie emergenti, come quelle rappresentate da Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa, il c.d. BRICS. Le statistiche descrivono le progressive, repentine e impressionanti crescite di questi Paesi che, in alcuni settori industriali hanno superato l'Occidente e raggiunto gli Stati Uniti. La questione dello sviluppo a carattere eminentemente sostenibile diviene dunque cruciale e connaturato rispetto a quella della transizione energetica. Il BRICS deve confrontarsi con problematiche urgenti tra cui l'accesso all'energia, la crescita della popolazione e l'urbanizzazione, e le fonti rinnovabili -soprattutto l'eolico e il solare- possono divenire la chiave di volta per ovviare ad alcune difficoltà. Tutte le fonti energetiche rinnovabili offrono una serie di rilevanti vantaggi: sono alimentate da risorse disponibili gratuitamente, offrono elettricità a prezzi accessibili, hanno brevi tempi

di realizzazione, sono decentralizzate e resilienti; tuttavia, necessitano di ingenti capitali d'investimento e correlativamente anche di una costante e intesa partecipazione del settore privato al fine di garantire il raggiungimento di obiettivi verosimili e realistici. Al contempo, è opportuno -non solo- fornire una cornice regolatoria chiara, trasparente e prevedibile per lo sviluppo delle reti, nonché garanzie precise da parte delle istituzioni affinché i contratti siano finanziabili dalle banche, ma anche, dipanare i nodi regolatori e burocratici che spesso ostacolano e rallentano la transizione. Attualmente, una delle questioni su cui più si concentra l'interesse planetario è la disputa tra Brics e Paesi "ricchi", i quali avendo sviluppato una maggiore sensibilità ambientale, si oppongono o comunque tentano di ostacolare il progresso della Brics se perseguito mediante combustibili fossili, (nonostante i primi si siano precedentemente arricchiti proprio sfruttando risorse fossili con sacrificio del pianeta). Molte economie emergenti rivendicano il diritto di svilupparsi facendo fronte alle necessità industriali costi quel che costi, dunque anche prescindendo dai prevedibili danni ambientali; un esempio da seguire potrebbe essere quello del Sudafrica, che a partire dal 2011 ha bandito le prime gare per realizzare impianti rinnovabili, ha istituito un'autorità di regolazione indipendente che garantisce i contratti e ha un mercato energetico in lenta e costante trasformazione verso la decarbonizzazione.

2.2. LA SICUREZZA ENERGETICA NELL'ATTUALE FASE DI TRANSIZIONE ECOLOGICA

Il settore energetico presenta un intrinseco e ineliminabile tasso di vulnerabilità dovuto a molteplici fattori -tra cui, la dispersione delle fonti di produzione, i costi complessivi da sostenere, la carenza di investimenti e l'incremento dei prezzi- che tragicamente si riflettono sul grado di sicurezza energetica. Al fine di garantire il funzionamento del mercato interno dell'energia, la sicurezza degli

approvvigionamenti, il risparmio energetico, l'efficienza energetica, lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'interconnessione delle reti, l'art 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), attribuisce al Parlamento Europeo e al Consiglio la competenza a stabilire misure necessarie; in tal modo viene ribadito e specificato il contenuto dell'art 11TFUE che ancora le politiche europee al principio dello sviluppo sostenibile. In ogni caso, *ex art 194* paragrafo 2 TFUE gli Stati membri mantengono spazi di sovranità essendo loro riconosciuto il diritto di determinare le condizioni di utilizzo delle fonti energetiche, la scelta tra varie fonti e la struttura generale dell'approvvigionamento. Sempre con riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti, l'art 122 TFUE, attribuisce al Consiglio, su proposta della Commissione, la possibilità di decidere misure adeguate -inclusa un'assistenza finanziaria- in spirito di solidarietà con gli Stati Membri. L'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE) definisce la sicurezza energetica come la **“disponibilità ininterrotta di fonti energetiche affidabili ad un prezzo accessibile”**, dunque la possibilità di godere di una fornitura adeguata di energia a un prezzo ragionevole. Il concetto di sicurezza energetica è il risultato di una pluralità di elementi strettamente legati alle tipicità di ogni Paese, nello specifico, l'Italia è uno dei più assidui importatori di energia. Nell'ambito della “Strategia di Sicurezza Nazionale”, ha assunto posizione centrale la questione energetica che deve essere costruita e applicata alla base di ciascuna policy di settore. Il tema energetico è paradigmatico della stagione di “capitalismo politico” che stiamo attraversando; l'energia è, infatti, divenuta un'arma di contrattazione e di ricatto - in particolare da parte delle Russia nell'inverno 2021/22- per raggiungere una posizione di condizionamento, vantaggio e strapotere (anche tecnologico, industriale e commerciale). Come chiarito dal Copasir, dalla fine della Guerra Fredda i rapporti tra potenze si sono declinati non in termini di conquista di territorio o di imposizione del proprio dominio fisico, ma in termini di “guerra economica”, finalizzata a imporre una specifica organizzazione dell'Intelligence; oggi, le minacce non sono più quelle tradizionali, al contrario, si paventano in maniera asimmetrica, sono cangianti e immateriali, rivolte verso un intero sistema mirano ad attaccare gli anelli deboli per colpire gli apparati commerciali, industriali, tecnologici e finanziari di un Paese. In sintesi, accogliendo i principi base

dell'economia politica, il mercato assume le sembianze dello strumento necessario e principale per accrescere la potenza (e non il contrario). Considerare l'energia e il gas come armi di contrattazione e di ricatto, permette di mettere in luce le debolezze di quelle analisi -tipiche di una stagione di capitalismo politico-focalizzate sulla deregolamentazione del mercato, immaginato come luogo di libero scambio. Attualmente, nonostante vi sono alcuni vincoli di interesse pubblico, la **produzione e la vendita** di energia sono **attività di libero mercato**, mentre, le attività di **trasmissione e distribuzione** sono soggette a un **regime di concessione**, nel dettaglio, in Italia, a favore di Terna S.p.a. (per la rete ad alta e altissima tensione). A Terna è richiesto, da un lato, il rispetto di un Codice di rete con specifiche indicazioni per la gestione in sicurezza del sistema elettrico nazionale, dall'altro, di svolgere un monitoraggio costante delle condizioni di sicurezza. In aggiunta, secondo il **Regolamento UE 2019/941** sulla preparazione ai rischi nel settore elettrico (tassello del Clean Energy package), ogni Stato membro deve effettuare valutazioni di rischio su scala nazionale e regionale, nonché redigere un Piano di preparazione ai rischi individuando criticità e possibili soluzioni. Il Regolamento in questione è volto a definire un quadro normativo comune sulle modalità di prevenzione e preparazione alle crisi elettriche allo scopo di garantire che gli Stati membri adottino misure coordinate ed effettive; a tal riguardo, viene richiesta agli Stati membri una cooperazione da attuare, in spirito di solidarietà, sia a livello regionale, sia -se necessario- a livello bilaterale. Il Regolamento, con l'obiettivo di rafforzare il mercato elettrico, elenca una serie di interventi statali "inappropriati" durante le crisi elettriche, impedendo così, da un lato, indebite riduzioni della capacità di trasmissione transfrontaliera e intrazonale, dall'altro lato, il rischio di ricadute negative sugli Stati membri confinanti⁵⁶. Analizzando nello specifico il concetto di "sicurezza energetica", esso è conseguenza, in primis, della **sicurezza dell'approvvigionamento**, da perseguire attraverso la **diversificazione delle fonti energetiche**; un'attenta e ragionata diversificazione è fondamentale per scampare alle tragiche conseguenze di una possibile interruzione dell'erogazione di gas o energia da parte di uno dei fornitori. In un quadro europeo, strettamente

⁵⁶ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 3.3

interconnesso, si diffonde il timore che lo spegnimento di una singola centrale o la chiusura di un gasdotto, come avvenuto con il Nord Stream2, possa generare un effetto domino che arrivi a causare “grandi blackout energetici” nei vari Stati Membri. In considerazione della situazione geopolitica attuale, sorge l’esigenza di monitorare costantemente i vari sviluppi relativi all’affidabilità dei Paesi fornitori di gas e di transito, nonché ai movimenti dei mercati energetici in generale, tutti strettamente interconnessi tra loro. Pertanto, la sicurezza energetica diviene un bene esposto a minacce esterne che richiedono di farvi fronte attraverso un attento monitoraggio della situazione globale. In un’Europa che si propone di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, il concetto di sicurezza energetica è stato arricchito andando a ricomprendere, da un lato, la **capacità di resistenza del sistema** in caso di modifiche dello stato di funzionamento senza che ciò comporti violazioni dello stato di rendimento, dall’altro lato, **l’efficientamento energetico**, ossia un migliore utilizzo delle risorse disponibili, di sviluppo delle FER e di miglioramento dei sistemi di accumulo. Il complesso sistema di approvvigionamento di fonti energetiche, che prevede molteplici scambi tra Stati membri, preclude la possibilità di prescindere da una strategia di sicurezza energetica sviluppata a livello europeo se si vuole arrivare a un piano di sicurezza nazionale realmente efficace. Conseguentemente, diviene di cruciale importanza che l’Italia, come sottolineato dal Copasir, si faccia principale attore in sede comunitaria nell’elaborazione e nell’attuazione di un Piano di sicurezza energetica che tenga conto e riconosca le specificità nazionali e che sia orientato al ridimensionamento della dipendenza energetica e all’accrescimento del tasso di competitività. Pertanto, se le battaglie decisive si giocano su campo europeo, è necessario evitare che i vari Stati membri adottino piani e disegni in competizione tra loro; al contrario, stilando piani condivisi, lungimiranti e che tengano conto dell’obiettivo di raggiungere un’adeguata autonomia tecnologica e produttiva, sarà possibile indirizzare le scelte che il Paese dovrà compiere -anche nel lungo periodo- in materia energetica. La sfida da affrontare per realizzare un mercato energetico realmente “sicuro” deve essere combattuta su vari fronti, non solo quello della tutela degli approvvigionamenti, ma anche su quello dello sviluppo delle fonti rinnovabili, della protezione di infrastrutture strategiche in un’ottica di diversificazione e del

monitoraggio del processo di finanziarizzazione dei mercati. Tra gli elementi che contribuiscono a rendere il sistema energetico fisiologicamente fragile, deve ricomprendersi anche la **mancanza di investimenti programmatori** che rischia di indebolire ulteriormente il sistema energetico nazionale. Allo stato dell'arte, vi sono ulteriori fattori geopolitici che minano la stabilità e la sicurezza del sistema energetico, in particolare, i consistenti rincari dei costi dell'energia effetto di una serie di fenomeni strutturali registrati a partire dallo scoppio del conflitto russo-ucraino nel Febbraio 2022.

Analizzando il contesto italiano, il nostro Paese si trova in una situazione di vulnerabilità dovuta alla forte dipendenza di approvvigionamenti di gas da parte di Paesi esteri (Russia e Algeria). A seguito della pandemia Covid 19, il mercato energetico è passato da una fase di abbondanza dell'offerta e prezzi bassi a una situazione di crisi dovuta all'innalzamento dei costi e al repentino aumento della domanda. A incidere sul caro prezzo dell'energia concorrono diversi fenomeni. In primo luogo, l'aumento dei consumi come conseguenza degli stimoli fiscali e monetari stanziati per far fronte alla recessione economica causata dalle politiche di lockdown. In secondo luogo, il vertiginoso aumento della domanda di gas e la corrispondente minor offerta da parte del Governo Russo, quest'ultima, conseguente da un lato, alla revisione dell'accordo di transito dell'export russo di gas, dall'altro alle vicissitudini che hanno interessato il gasdotto Nord Stream 2. L'integrazione, l'interconnessione, nonché la negoziazione delle materie prime operata sulle borse internazionali, sono fattori che espongono l'Italia e l'Europa a criticità legate alla volatilità dei prezzi, alla stabilità e alla competitività degli approvvigionamenti. Al fine di scongiurare tali pericoli, che rischiano di determinare situazioni simili a quelle verificatesi negli anni 70 durante la c.d. austerità energetica, l'obiettivo è quello di costruire un sistema elettrico sempre più diversificato e resiliente, basato -almeno in parte- sulle fonti energetiche rinnovabili. L'incremento di energia prodotta da FER garantisce una generazione di energia autoctona, anche se di contro, implica il sorgere di nuove dipendenze da paesi esportatori di componenti necessarie al loro sfruttamento. Come messo in luce dal Ministro Giorgetti, la transizione energetica deve tenere conto delle peculiarità del nostro sistema industriale al fine di risultare un processo vantaggioso a tutti gli

effetti, per esempio, essendo l'Italia un'eccellenza nel settore delle nuove tecnologie, è preferibile tutelare e incentivare la competitività all'estero in modo da configurare a livello europeo un polo tecnologico completo e combattivo a livello globale. Ulteriore soluzione per accrescere il livello di sicurezza energetica del nostro Paese, come suggerito dal presidente dell'ENEA, è quella di implementare il sistema di riciclo delle materie prime necessarie per la realizzazione e lo sfruttamento delle FER, attualmente importate da Paesi stranieri come la Cina. Inoltre, l'implementazione di un sistema di riciclo porterebbe alla nascita di un settore industriale specializzato che potenzialmente potrebbe giocare un ruolo rilevante nel mercato europeo. La questione energetica ruota tutta intorno all'obiettivo della diversificazione delle fonti e delle sedi di approvvigionamento; infatti, solo in tal modo sarà possibile alleggerire lo stato di dipendenza da altri Paesi. Per quanto riguarda la diversificazione delle fonti, le energie rinnovabili, nonostante riescano a soddisfare una percentuale del fabbisogno energetico nazionale, non sono da sole sufficienti a fronteggiare la domanda. A tal riguardo, è necessario soppesare attentamente una serie di fattori, tra cui: i costi da sostenere, il problema della staticità dell'offerta, la distanza tra fonte e centro di consumo e la gestione dei livelli più alti di consumo; come emerso dalle audizioni svolte dal Copasir, un possibile rimedio è quello di utilizzare impianti di accumulo -come le batterie- al fine di compensare le variazioni di produzione di energia e mantenere l'intero sistema in equilibrio. Con l'aumento di FER e con un'adeguata diversificazione, oltre che a proteggere l'ambiente, si riuscirebbe a tagliare il troppo alto costo pagato dal consumatore finale e a ridurre il livello di dipendenza dalla fornitura di gas estero. In conclusione, la sicurezza energetica diviene dunque il cuore pulsante della strategia di difesa dell'interesse nazionale, strategia che deve essere elaborata adottando un approccio non solo più difensivo e protettivo, ma anche proattivo e propositivo; pertanto, il rafforzamento dell'autonomia energetica nazionale è il presupposto per potenziare la sicurezza, la resistenza e la stabilità del sistema.

2.3 Energia pulita per tutti gli Europei: il Winter Package o Clean Energy Package:

La programmazione energetica nazionale richiede un approccio legislativo coordinato e armonico con gli indirizzi di politica energetica adottati a livello Comunitario; infatti, ai sensi dell'art 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il settore energetico è una di quelle materie per cui gli Stati membri hanno ceduto parte della loro sovranità al legislatore europeo, pertanto, esso ricade tra le materie di competenza condivisa tra gli Stati Membri e l'Unione. La politica energetica europea, tenendo conto dell'esigenza di tutela e di miglioramento dell'ambiente, si articola su quattro linee di intervento: 1) garanzia di funzionamento del mercato energetico; 2) garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico della Comunità; 3) promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle energie rinnovabili; 4) promozione dell'interconnessione delle reti energetiche.⁵⁷ Inoltre, la politica energetica europea e nazionale è strettamente connessa e dipendente dagli impegni assunti sul piano internazionale dalla stessa UE e dagli Stati membri; a tal riguardo, l'Accordo di Parigi firmato nel 2015 da 190 parti a seguito della Conferenza di Parigi sul clima (COP21), delinea una serie di impegni per gli Stati e comprende diverse misure legislative nel settore dell'efficienza energetica, dell'energia rinnovabile e del mercato interno dell'energia allo scopo di evitare gli effetti dei cambiamenti climatici.⁵⁸ Tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, l'UE per osservare agli impegni assunti durante la COP21, ha adottato il pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli europei" -noto come "*Winter Package*" o "*Clean energy package*"- ove vengono fissati gli obiettivi in materia di energia e clima per il periodo 2021-2030 in modo da configurare l'Unione quale elemento trainante, e non solo di contorno, della transizione energetica. In particolare, il pacchetto *Clean Energy* è orientato allo scopo: (i) di stimolare e facilitare un'equa e pulita

⁵⁷ Governance europea e nazionale su energia e clima; Camera dei deputati (servizio studi XVIII legislatura); 16 dicembre 2021; pag.1

⁵⁸ Governance europea e nazionale su energia e clima; Camera dei deputati (servizio studi XVIII legislatura); 16 dicembre 2021; pag.2

transizione energetica, (ii) di ridurre del 40% il livello di emissioni di gas a effetto serra (rispetto al periodo pre-industriale), (iii) di ottenere una produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 32% del consumo finale lordo, nonché, (iv) di migliorare del 32.5% l'efficienza energetica.⁵⁹ Pertanto, gli obiettivi consistono nel: (i) privilegiare l'efficienza energetica, (ii) conquistare una posizione di leadership mondiale nel settore delle FER e (iii) garantire che i consumatori europei siano protagonisti nel mercato energetico del futuro.⁶⁰ Nel dettaglio, i consumatori dovranno poter disporre di un più ampio ventaglio di scelte in relazione alle fonti di approvvigionamento cui attingere, di strumenti che consentano di confrontare i prezzi dell'energia, di beneficiare di un regime di protezione se qualificabili come consumatori "vulnerabili", nonché, di divenire auto-produttori e venditori di energia. Come specificato dalla Commissione europea: "(il) pacchetto comprende anche azioni volte ad accelerare l'innovazione dell'energia pulita e a favorire le ristrutturazioni edilizie in Europa. Contiene misure per incoraggiare gli investimenti pubblici e privati, per promuovere la competitività delle imprese UE e per ridurre l'impatto della transizione all'energia pulita sulla società"⁶¹. Secondo le previsioni della Commissione, nel prossimo decennio, il *Clean Energy* potrà produrre un aumento del Pil dell'1% e creerà circa 900.000 nuovi posti di lavoro grazie a una mobilitazione annuale di 177 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati a partire dal 2021. Il *Clean Energy*, composto da 8 atti legislativi (che dovranno essere per lo più implementati e recepiti da parte degli Stati membri) è parte della strategia della Comunità denominata "energia pulita per tutti gli europei" finalizzata al rafforzamento e all'armonizzazione dei mercati energetici dell'Unione. Nello specifico, il pacchetto è composto da: (i) quattro regolamenti direttamente applicabili nell'ordinamento italiano, ossia: **1) regolamento 943/2019** sul mercato interno dell'energia; **2) regolamento 942/2019** istitutivo dell'ACER (agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia); 3)

⁵⁹ Efficienza e transizione energetica nelle novità normative (commento alla normativa); Claudio Vivani; 2 ottobre 2022; pag.1

⁶⁰ Comunicato stampa della Commissione del 30 novembre 2016 che ha accompagnato la presentazione del *Clean Energy Package pag.1*

⁶¹ Comunicato stampa della Commissione del 30 novembre 2016 che ha accompagnato la presentazione del *Clean Energy Package*

regolamento 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica; 4) **regolamento 1999/2018** sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; e (ii) da quattro direttive, ossia: 1) **direttiva 944/2019** relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia; 2) **direttiva 2001/2018 (RED I)** sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; 3) **direttiva 2002/2018** sull'efficienza energetica; 4) **direttiva 844/2018** sulla prestazione energetica nell'edilizia e sull'efficienza energetica.⁶² In conclusione, il *Clean energy* è un *corpus* normativo elastico e transitorio finalizzato al raggiungimento di una piena ed effettiva "Unione dell'energia", che, considerato il percorso di integrazione tra mercati energetici dei singoli Paesi e l'esigenza di garantire la sicurezza, l'interoperabilità e l'effettiva creazione di un mercato energetico europeo, è una meta inesorabile. A tal riguardo, gli Stati membri sono obbligati ad adeguare la propria legislazione in materia di energia alla nuova normativa comunitaria prevista dal Clean Energy; quindi, nel 2019 sono entrati automaticamente in vigore il Regolamento n.942/2019 istitutivo dell'ACER e il regolamento 1999/2018 relativo alla governance dell'Unione dell'energia e all'azione per il clima, mentre, nel 2020 ha trovato applicazione il regolamento n.943 ed è stata essere recepita la direttiva n.944 relativi al mercato interno dell'energia; infine, nel 2021 sono state implementate la maggior parte delle norme inerenti alla promozione dell'uso dell'energia generata da fonti rinnovabili.⁶³

-Regolamento 2019/943/UE sul mercato interno dell'energia (2.3.1)

Il regolamento 2019/943 ("il **Regolamento**"), mira a ridisegnare il mercato interno dell'energia allo scopo di adeguarne il quadro regolatorio ai futuri mercati energetici, caratterizzati da: una produzione sempre più decentralizzata e variabile, da un aumento dell'interdipendenza tra i singoli mercati nazionali e da maggiori opportunità per i consumatori che saranno messi in condizione di partecipare al mercato attraverso la gestione della domanda, l'aggregazione, l'auto-produzione,

⁶² Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 2

⁶³ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 7

nonché, da sistemi intelligenti di monitoraggio e accumulo di energia.⁶⁴ Il Regolamento conforma il mercato energetico nazionale a una serie di principi fondamentali orientati all'obiettivo di assicurare l'integrazione, la funzionalità e un accesso non discriminatorio ai mercati energetici nazionali per tutti i fornitori di risorse e i clienti di energia; il Regolamento, entrato in vigore il 1° gennaio 2020, abroga il precedente Regolamento 714/2009//CE sul mercato europeo dell'energia. L'art 3 del Regolamento, nell'individuare i principi generali relativi alla gestione dei mercati energetici, richiede agli Stati membri, alle autorità di regolazione nazionali, ai gestori dei sistemi di trasmissione, ai gestori dei sistemi di distribuzione, ai gestori dei mercati e a quelli delegati, di provvedere affinché: il prezzo dell'energia elettrica sia frutto del naturale incontro tra domanda e offerta, vi sia un quadro regolatorio che incoraggi i consumatori a partecipare al mercato e alla transizione energetica, venga agevolata l'aggregazione della domanda distribuita e dell'offerta, l'energia elettrica generata tramite fonti rinnovabili venga remunerata a prezzi di mercato, vi siano incentivi agli investimenti di lungo periodo volti alla creazione di un sistema elettrico decarbonizzato e sostenibile, vengano progressivamente rimosse le barriere tra i singoli mercati, venga agevolato lo sviluppo di un mercato all'ingrosso efficiente e trasparente al fine di incrementare la sicurezza nell'approvvigionamento energetico, e, in fine, che venga garantito che i partecipanti al mercato abbiano il diritto di accedere alla rete a condizioni trasparenti e non discriminatorie.⁶⁵ Per ciò che riguarda il **commercio all'ingrosso dell'energia** sui mercati del giorno prima e su quelli infra-giornalieri, le disposizioni di riferimento sono l'art 7 e l'art 8. Il primo, descrive le caratteristiche di base del mercato del giorno prima e infra-giornaliero, che, in particolare, deve essere organizzato sulla base di modalità: (i) non discriminatorie, (ii) che consentano di massimizzare le opportunità di contrattazione per tutti i partecipanti, (iii) che permettano ai prezzi di riflettere i fondamentali del mercato (tra cui il valore dell'energia in tempo reale), (iv) che assicurino sicurezza operativa a fronte del pieno sfruttamento della capacità di trasmissione, (v) che consentano di rendere il mercato trasparente ma al contempo idoneo a garantire la riservatezza delle

⁶⁴ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 3

⁶⁵ Regolamento 943/2019/UE, art.3

informazioni sensibili mantenendo l'anonimità degli scambi, nonché, (vi) che assicurino a tutti i partecipanti la possibilità di accesso al mercato a titolo individuale o per aggregazione.⁶⁶ L'art 8, invece, disciplina gli scambi commerciali sui mercati sopra descritti, pertanto, è prevista l'armonizzazione degli orari di chiusura e una riduzione degli intervalli di negoziazione -attraverso l'offerta di prodotti di dimensioni sufficientemente ridotte- per permettere una partecipazione effettiva alla gestione della domanda, dello stoccaggio di energia e delle fonti rinnovabili su piccola scala.⁶⁷ Allo scopo di mettere i partecipanti al mercato nelle condizioni di coprire i rischi di fluttuazione dei prezzi, i gestori dei sistemi di trasmissione, i c.d. NEMO⁶⁸, sono tenuti a rilasciare diritti di trasmissione a lungo termine (o misure equivalenti); inoltre, i diritti di trasmissione devono essere riconosciuti in modo trasparente e non discriminatorio attraverso una piattaforma unica di assegnazione. Interessante è anche il profilo **del prezzo all'ingrosso dell'energica elettrica** in relazione al quale vige il divieto di fissare limiti massimi o minimi salvo il rispetto dei limiti tecnici di prezzo applicabili negli orizzonti temporali di bilanciamento e negli orizzonti temporali del giorno prima e infra-giornaliero; rispetto a quest'ultimi, è prevista la possibilità per i NEMO di applicare limiti armonizzati -sufficientemente elevati- sui prezzi di bilanciamento massimi e minimi in modo da non limitare inutilmente gli scambi.⁶⁹In relazione ai **mercati di bilanciamento**, è opportuno mettere in luce come l'art 6 richieda agli Stati membri di garantire a tutti i soggetti partecipanti al mercato, inclusi i produttori di energia da FER, la possibilità di accedervi -a titolo individuale o per aggregazione- in modo non discriminatorio. In aggiunta, il prezzo dell'energia di bilanciamento non può più essere determinato in contratti di capacità di bilanciamento, pertanto, la compensazione dell'energia di bilanciamento per prodotti standard e specifici di bilanciamento si dovrà basare -salvo che le autorità di regolazione nazionale approvino un metodo alternativo di determinazione dei prezzi sulla base di una proposta di tutti i NEMO- sul prezzo marginale, il c.d. *pay-as-cleared*. In generale,

⁶⁶ Regolamento 943/2019/UE, art.7, co.2

⁶⁷ Regolamento 943/2019/UE, art.8

⁶⁸ Regolamento 943/2019UE, art.2 n.8: NEMO: gestore del mercato designato dall'autorità competente per svolgere mansioni relative al coupling unico del giorno prima o al coupling unico infra-giornaliero

⁶⁹ Regolamento 943/2019/UE, art.10

il regolamento è volto a favorire l'integrazione dei mercati di bilanciamento in modo da accrescere la funzionalità del mercato infra-giornaliero e, di conseguenza, permettere ai soggetti partecipanti di bilanciarsi in un lasso di tempo quanto più vicino a quello reale; pertanto, i gestori dei sistemi di trasmissione devono pubblicare tempestivamente (con un ritardo massimo di 30 minuti): il bilanciamento attuale del sistema, i prezzi stimati di bilanciamento e i prezzi stimati dell'energia di bilanciamento.⁷⁰ Merita menzione, con riferimento alla **responsabilità del bilanciamento**, il principio cardine statuito dall'art 5 del Regolamento, ai sensi del quale: *“tutti i partecipanti al mercato rispondono degli sbilanciamenti che provocano nel sistema”*⁷¹; pertanto, i partecipanti al mercato rispondono finanziariamente, direttamente o indirettamente (nel caso in cui abbiano delegato contrattualmente un responsabile del bilanciamento), degli sbilanciamenti provocati. Tuttavia, pur mantenendo fermo l'obbligo dello Stato di garantire che un altro soggetto risponda finanziariamente in caso di sbilanciamenti, sono ammesse deroghe al principio della responsabilità finanziaria dei soggetti partecipanti in caso di: progetti dimostrativi per tecnologie innovative approvate dall'autorità di regolazione (limitatamente al tempo necessario per la dimostrazione); impianti di generazione che utilizzano FER con capacità di produzione di energia inferiore a 400kW; impianti che beneficiano del sostegno economico approvato dalla Commissione e commissionato prima della data di entrata in vigore del Regolamento.⁷² Rispetto **all'attività di dispacciamento degli impianti di generazione e di gestione della domanda**, l'art 12 del Regolamento impone che essa debba essere -tendenzialmente- basata sul mercato ed esercitata in modo non discriminatorio e trasparente.⁷³ Tuttavia, nel dispacciamento degli impianti di generazione di energia, è riconosciuta priorità agli impianti di generazione che utilizzano FER con capacità installata inferiore a 400kW sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori. Al fine di garantire la certezza del diritto e il ritorno degli investimenti effettuati, il comma 6 dell'art 12 dispone che gli impianti commissionati prima dell'entrata in vigore del Regolamento e beneficiari di un

⁷⁰ Regolamento 943/2019/UE, art.6

⁷¹ Regolamento 943/2019/UE, art.5, co.1

⁷² Regolamento 943/2019/UE, art.5, co.2

⁷³ Regolamento 943/2019/UE, art.12, co.1

regime prioritario, abbiano il diritto di continuare a godere di tale regime, salvo il caso in cui siano soggetti a modifiche significative.⁷⁴ Per quanto concerne **l'adeguatezza delle risorse nel mercato interno dell'energia elettrica**, l'art 20 del Regolamento, pone, innanzitutto, il principio per cui nell'ambito del territorio nazionale e sulla base della valutazione europea dell'adeguatezza delle risorse, grava sui singoli Stati il compito di vigilare sull'adeguatezza delle risorse energetiche, potendo, tuttavia, integrare la valutazione europea attraverso valutazioni nazionali. Per giunta, bisogna sottolineare che, se da tali valutazioni emergono motivi di preoccupazione (per esempio in caso di inadeguatezza delle risorse) lo Stato membro è tenuto ad elaborare e pubblicare un piano di misure volto all'eliminazione delle distorsioni normative o delle carenze di mercato che hanno dato adito alla preoccupazione;⁷⁵ in aggiunta alla redazione del piano, nonché, in ultima istanza, gli Stati membri possono introdurre i c.d. meccanismi di capacità. In particolare, i meccanismi di capacità devono rispettare una serie di requisiti fissati dall'art 22, tra cui: 1) essere temporanei, 2) non creare indebite distorsioni del mercato, 3) selezionare i fornitori di capacità -ai quali potrà essere concesso un incentivo- sulla base di processi trasparenti, non discriminatori e competitivi. A tale ultimo proposito, si precisa che, la remunerazione della capacità deve essere stabilita tramite meccanismi competitivi ai quali devono poter partecipare tutte le risorse in grado di fornire le prestazioni tecniche previste.⁷⁶ Infine, l'art 52 riconosce ai gestori dei sistemi di distribuzione (DSO) il diritto di istituire un ente specializzato operante nell'interesse dell'Unione, il c.d. EU DSO, allo scopo di promuovere, da un lato, il completamento e il funzionamento del mercato interno, dall'altro lato, una gestione ottimale e coordinata dei sistemi di distribuzione e trasmissione.⁷⁷

2.3.2.: Direttiva 2019/944/UE sul mercato interno dell'energia elettrica:

La Direttiva n.944 del 2019 (“**la Direttiva**”) sul mercato interno dell'energia elettrica è finalizzata a conformare le principali norme relative all'organizzazione e

⁷⁴ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 3.1.5

⁷⁵ Regolamento 943/2019, art.20

⁷⁶ Regolamento 943/2019, art.22

⁷⁷ Regolamento 943/2019, art.52

al funzionamento del settore dell'energia alle nuove dinamiche del mercato, tenendo in debita considerazione le opportunità e le sfide relative alla decarbonizzazione del sistema, alla partecipazione dei consumatori e alla cooperazione transfrontaliera; pertanto, essa stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione, lo stoccaggio e la fornitura di energia, nonché, norme dedicate alla protezione dei consumatori.⁷⁸ Il principale intento della Direttiva, come puntualizzato nel considerando n.19, è la costruzione di un mercato interno, non solo, (i) regolato da norme comuni che garantiscano un'ampia offerta di energia elettrica accessibile a tutti, ma anche, (ii) integrato a livello comunitario, (iii) competitivo, (iv) incentrato sul consumatore, (v) flessibile, equo e trasparente; in particolare, si nota che prezzi impermeabili alle distorsioni del mercato e frutto del naturale incontro tra domanda e offerta, permetterebbero di incentivare le interconnessioni transfrontaliere e gli investimenti nella nuova generazione di energia elettrica, determinando, nel lungo periodo, il corretto andamento del mercato.⁷⁹ Trattandosi di atto normativo avente natura giuridica non direttamente vincolante, entro il 31 dicembre 2020, gli Stati membri sono tenuti a recepire le relative previsioni negli ordinamenti nazionali. A questo punto, è opportuno analizzare il nuovo ruolo degli **utenti finali e l'ampliamento dei diritti dei consumatori**. Rispetto ai **consumatori**, viene introdotto un radicale cambiamento di rotta, posto che questi, ai sensi dell'art 15, vengono qualificati come "clienti attivi" e non più come semplici "clienti finali"; nello specifico, gli Stati membri sono vincolati a riconoscere ai "clienti finali" il diritto di agire come "clienti attivi" senza che a tal fine vengano applicati requisiti tecnici o amministrativi, nonché, procedure e oneri discriminatori o sproporzionati.⁸⁰ Dell'ampio ventaglio di diritti che gli Stati membri sono tenuti a costituire in capo ai clienti qualificati come "attivi", meritano senz'altro menzione: (i) il diritto di operare individualmente o in maniera aggregata, (ii) il diritto di vendere energia elettrica autoprodotta (anche sulla base di accordi per l'acquisto di energia elettrica), (iii) il diritto di partecipare a meccanismi di flessibilità e di efficienza energetica, (iv) il diritto di essere

⁷⁸ Direttiva 944/2019, art.1, paragrafo 1

⁷⁹ Direttiva 944/2019, considerando n.19

⁸⁰ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 3.2.1

soggetti a oneri di rete trasparenti, non discriminatori e che rispecchiano i costi, (v) il diritto a vedersi contabilizzata separatamente l'energia elettrica immessa in rete da quella assorbita dalla rete come base di calcolo degli oneri di rete, e nel caso in cui siano proprietari di un impianto di stoccaggio di energia, (vi) il diritto di connettere l'impianto alla rete in un tempo ragionevole, nonché, (vii) a non essere soggetti a duplicazioni di oneri, requisiti o adempimenti sproporzionati rispetto all'iter autorizzatorio.⁸¹ Sempre con riferimento alla posizione dei consumatori, l'art 4 della direttiva sancisce **il principio cardine della “libertà di scelta del fornitore”**, pertanto, tutti i consumatori devono essere, non solo, liberi di scegliere il proprio produttore o fornitore di energia elettrica, ma anche, liberi di avere contemporaneamente più di un contratto di fornitura di energia⁸². Ultima precisazione rispetto ai consumatori è che gli Stati sono tenuti a garantirgli la possibilità di stipulare un c.d. contratto per aggregazione al fine di acquistare e vendere servizi di energia elettrica; l'aggregazione, finalizzata a consentire agli aggregatori di svolgere il ruolo di intermediari tra gruppi di clienti e mercato, viene definita come la funzione svolta da una persona fisica o giuridica che combina più carichi di clienti o di energia elettrica generata, per la vendita (anche all'asta) o l'acquisto di energia in qualsiasi mercato.⁸³ Inoltre, allo scopo di mettere il cliente finale nella posizione di beneficiare adeguatamente dell'attività degli aggregatori, gli Stati membri sono invitati a privilegiare, tra i vari modelli di governance possibili, quello della gestione attiva della domanda in tutti mercati⁸⁴.

Rispetto ai **fornitori**, invece, l'art. 5 della Direttiva richiede agli Stati membri di garantire la libertà di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica, nel rispetto delle dinamiche di mercato e di effettiva concorrenza; tuttavia, è ammessa deroga a tale principio nel caso in cui vi sia necessità di tutela di clienti in condizione di povertà energetica o qualificabili quali soggetti “vulnerabili”, in tali circostanze, al fine di recuperare una concorrenza effettiva tra fornitori, lo Stato è autorizzato ad intervenire -per periodi di tempo limitati- fissando autoritativamente il prezzo della fornitura di energia elettrica a tali clienti civili. È opportuno precisare

⁸¹ Direttiva 944/2019, art.15

⁸² Direttiva 944/2019, art.4

⁸³ Direttiva 944/2019, art.2, n.18

⁸⁴ Direttiva 944/2019, considerando n.39

che la Direttiva non fornisce una precisa definizione di “povertà energetica” o di “cliente vulnerabile” ma, si limita a dettare alcuni criteri -come il basso reddito- sulla cui base ciascuno Stato è tenuto a identificare tali categorie di soggetti. Nel prosieguo dell’art 5, viene puntualizzato che gli eventuali interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura devono essere: (i) teleologicamente vincolati e limitati al perseguimento di un interesse economico generale, (ii) chiaramente definiti, (iii) trasparenti, (iv) non discriminatori, (v) verificabili, nonché, (vi) devono garantire che le imprese di energia elettrica assicurino parità di accesso ai clienti.⁸⁵ Parlamento europeo e Consiglio precisano che adeguando i consumi ai segnali di mercato tutti i consumatori potrebbero trarre vantaggio dalla partecipazione diretta al mercato, per esempio, godendo di prezzi più bassi dell’energia o di altri incentivi.⁸⁶

Tra le finalità della Direttiva che meritano di essere messe in luce rientra senz’altro quella di delineare una nuova configurazione del mercato interno dell’energia elettrica in cui i servizi di stoccaggio sono basati esclusivamente sul mercato e, quindi, erogati unicamente su base competitiva. A tale scopo, l’art.36 con riferimento ai gestori dei sistemi di distribuzione e l’art.54 rispetto ai gestori dei sistemi di trasmissione (TSO), pongono il divieto di possedere, sviluppare, gestire o esercitare impianti di stoccaggio dell’energia; tuttavia, entrambe le disposizioni ammettono una alcune deroghe a tale divieto al verificarsi di una serie di condizioni. Ulteriore importante innovazione prevista dalla Direttiva concerne l’introduzione della nozione di “comunità energetica dei cittadini” (vedi paragrafo 2.7) .

⁸⁵ Direttiva 944/2019, art.5

⁸⁶ Direttiva 944/2019, considerando n.37

2.3.3: Regolamento 2018/1999/UE sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima:

Giova, infine, trattare dell'ulteriore tassello del pacchetto Clean Energy, ossia, il Regolamento 2018/1999/UE (“**il Regolamento**”) sulla governance dell'Unione energetica. Con l'obiettivo di incoraggiare la cooperazione tra i Paesi, il regolamento impone un rafforzamento degli obblighi di programmazione e reportistica in capo ai singoli Stati membri in materia di energia e clima; in particolare, è richiesto agli Stati di predisporre e notificare alla Commissione un Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) di durata decennale, il piano dovrà contenere una serie di elementi minuziosamente indicati nell'art 2, tra cui, la descrizione degli obiettivi e dei contributi nazionali rispetto alle sette “dimensioni” dell'Unione energetica, ossia: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.⁸⁷ Tuttavia, bisogna specificare che Parlamento europeo e Consiglio dando seguito all'accordo provvisorio raggiunto nell'aprile 2021, hanno approvato nel mese di maggio il nuovo Regolamento europeo n.1119 (vedi paragrafo 2.6), la c.d. legge europea sul clima, apportando una serie di modifiche al Regolamento 1999/2018 e alla legislazione in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili (inclusi gli obiettivi per il 2030)

2.4 La Direttiva RED I e la Direttiva RED II:

⁸⁷ Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia (rivista giuridica dell'ambiente) di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; n.3/4 -luglio/agosto 2019 paragrafo 6

-Direttiva RED I:

Le fonti energetiche rinnovabili svolgono un ruolo di primo piano nell'ambito del sistema energetico nazionale e da ormai quasi un decennio sono beneficiarie di misure di sostegno finanziate in massima parte attraverso una specifica quota dei costi dell'energia pagati da imprese e famiglie.

Lo sviluppo delle FER diviene funzionale alla creazione di un sistema energetico basato su criteri di sostenibilità ed efficienza, non inquinante e meno dipendente dai combustibili fossili. In tale prospettiva, Parlamento europeo e Consiglio osservando come il potenziamento delle FER avesse ricadute positive dirette sulle attività produttive in termini, da un lato, di riduzione del costo dell'energia elettrica, dall'altro, di miglioramento della competitività e della sicurezza energetica, hanno adottato una pluralità di atti legislativi volti a istituire un quadro giuridico comune all'interno della Comunità.

In tale contesto, le attività rientranti nel settore della *green energy* sono chiamate a svolgere un ruolo strategico di fondamentale importanza, in modo da realizzare un modello di transizione energetica che riesca a coniugare innovazione tecnologica, rispetto dell'ambiente, benefici occupazionali, economici e sanitari.⁸⁸ Di conseguenza, sulla base dell'art 194 del TFUE, il Consiglio e il Parlamento Europeo, su proposta della Commissione, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e con l'obiettivo di promuovere la produzione di forme di energia da fonti rinnovabili -una delle principali finalità della politica energetica dell'Unione- nel dicembre del 2018, hanno adottato la direttiva n. 2001, c.d. RED II, in tal modo, modificando e abrogando la legislazione precedente dettata dalla Direttiva 28/CE dell'aprile 2009 sulla promozione e l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, c.d. RED I.⁸⁹ La direttiva RED I richiedeva agli Stati Membri di raggiungere, entro il 2020, un **obiettivo complessivo e uno settoriale**; rispetto al primo, era necessario garantire il **soddisfacimento di almeno il 17% dei consumi**

⁸⁸ Resoconto di consultazione: "Green Energy. Il sostegno alle attività produttive mediante generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica", 10a commissione permanente (industria, commercio, turismo) del Senato della Repubblica

⁸⁹ GU C 342 del 12.10.2017, pag.79.

finali lordi di energia (CFL) attraverso energia prodotta da FER; rispetto al secondo, di **assicurare che il 10% dei consumi complessivi per i trasporti venisse appagato tramite FER.**⁹⁰ Ai sensi del decreto legislativo n.28/2011 -di recepimento della direttiva RED I- il CFL è dato da “i prodotti energetici forniti a scopi energetici all'industria, ai trasporti, alle famiglie, ai servizi, compresi i servizi pubblici, all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca, compreso il consumo di elettricità e di calore del settore elettrico per la produzione di elettricità e di calore, incluse le perdite di elettricità e di calore con la distribuzione e la trasmissione”⁹¹ Secondo la Direttiva RED I, spettava agli Stati Membri il compito di migliorare in modo significativo l'efficienza energetica in tutti i settori, al fine di raggiungere più facilmente i traguardi in materia di energia da fonti rinnovabili fissati nel Protocollo di Kyoto. In applicazione dei criteri di contabilizzazione previsti dalla Direttiva RED I -diversi da quelli applicati alle contabilizzazioni del Bilancio Energetico Nazionale- il GSE ha calcolato che, in Italia nel 2019 (ma già dal 2014), la quota dei CFL coperta da FER era superiore di 1,2 punti in percentuale rispetto a quella richiesta dall'Unione europea (17%). Secondo le stime del Gse, tali fattori hanno amplificato il margine di superamento del target europeo, che, nel 2020 si era attestato intorno al 20%.⁹² Anche la quota di FER impiegata nel settore trasporti, costituita dall'immissione in consumo di biocarburanti puri o miscelati con carburanti fossili, ha raggiunto il target del 10% per il 2020.⁹³ Come riportato nel rapporto FER 2019 diffuso dal GSE, la produzione lorda di energia elettrica da FER, che rappresenta circa il 35% del consumo interno lordo (CIL) di energia elettrica, era aumentata di 1.3% punti in percentuale rispetto all'anno precedente⁹⁴. Nello specifico, tali aumenti hanno riguardato principalmente l'eolico (+14%), il solare fotovoltaico (+4.6%) e le bioenergie (+2,1%). Nel considerando della Direttiva RED I, Parlamento Europeo e Consiglio prendono atto di come un controllo più oculato dei consumi di energia e un maggior ricorso alle FER,

⁹⁰ Documento Camera dei deputati n.165 del 14 giugno 2021, XVIII legislatura, Le fonti rinnovabili, pag. 8

⁹¹ Decreto Legislativo 28/2011 art 1, lett. f

⁹² GSE “energia da fonti rinnovabili in Italia -Rapporto Statistico 2019” pubblicato il 26 marzo 2021, pag 27 e “Rapporto sull'attività 2020”, pubblicato il 25 maggio 2021

⁹³ GSE “Rapporto sull'attività 2020”, pag.289

⁹⁴ Rapporto FER 2019, pubblicato il 26 marzo 2021 (pag. 11 e ss.)

unitamente a un aumento dell'efficienza energetica, siano fattori essenziali per raggiungere non solo la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ma anche per promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti, per favorire lo sviluppo tecnologico e per creare posti di lavoro e sviluppo regionale, specie nelle zone rurali ed isolate.⁹⁵ Nel dettaglio, il progresso tecnologico, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici alimentati tramite FER, nonché, in generale, il ricorso a tecnologie energeticamente più efficienti, sono tra gli strumenti più efficaci con cui la Comunità europea può ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio nel settore dei trasporti, fattore che alimenta il problema della sicurezza degli approvvigionamenti. Parlamento e Consiglio, hanno riconosciuto come, **l'innovazione e una politica energetica sostenibile** siano elementi fondamentali per conseguire la crescita economica della Comunità. Considerato che la produzione di energia da FER dipende spesso dalle piccole e medie imprese locali e regionali, è opportuno che Commissione e Stati membri adottino una politica attiva al fine di sostenere le azioni di sviluppo nel settore energetico, incoraggiare lo scambio di migliori prassi tra iniziative di sviluppo locali e regionali in materia di FER e promuovere il ricorso a fondi strutturali in tale ambito.⁹⁶ Per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e la dipendenza della Comunità dalle importazioni, è opportuno stabilire uno stretto legame tra lo sviluppo dell'energia da FER e l'aumento dell'efficienza energetica. È inoltre necessario transitare a una produzione energetica decentrata, ovvero, basata principalmente sulle piccole comunità locali. Per tale via, verrebbe innalzato il tasso di sicurezza locale degli approvvigionamenti, verrebbero accorciate le distanze di trasporto e ridotte le dispersioni energetiche; conseguentemente, attraverso la disponibilità di fonti di reddito e la creazione di nuovi posti di lavoro, viene favorito lo sviluppo e la coesione delle comunità. La Commissione ha sottolineato come, gli obiettivi nazionali obbligatori del 20% di energia prodotta da FER e del 10% per le energie da FER nei trasporti, siano traguardi raggiungibili e che un quadro regolatorio obbligatorio consentirebbe di creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle

⁹⁵ Direttiva 2009/28/CE, del 23 aprile 2009, considerando (1)

⁹⁶ Direttiva 2009/28/CE, del 23 aprile 2009, considerando (3)

energie rinnovabili; ciò, sempre nell'ottica di ridurre la dipendenza da combustibili fossili di importazione e di incrementare l'uso delle nuove tecnologie energetiche.⁹⁷ Nonostante sia indiscusso il carattere obbligatorio degli obiettivi fissati dalla Direttiva RED I, è opportuno considerare che le situazioni di partenza, le possibilità di sviluppo dell'energia da FER e il giusto equilibrio di mix energetico, sono elementi variabili in funzione delle peculiarità e delle specificità di ogni Stato. Di conseguenza, sorge la necessità di tradurre gli obiettivi fissati a livello europeo in obiettivi individuali per ogni Paese e di allocare le risorse tenendo presente le caratteristiche di partenza e le possibilità di sviluppo delle singole realtà. A tal fine, occorre distribuire l'aumento totale richiesto dell'uso di energia da fonti rinnovabili tra gli Stati (20%) sulla base di un aumento uguale della quota di ogni Stato ponderato in funzione del rispettivo PIL, calcolato tenendo presente la situazione di partenza, il consumo finale lordo di energia e l'impegno precedentemente assunto dagli Stati in relazione all'uso di FER.⁹⁸ Per converso, al fine di assicurare l'uniformità delle specifiche applicabili ai carburanti e la loro disponibilità, è opportuno fissare per tutti gli Stati un obiettivo del 10% per quota di energia da FER nei trasporti. Anche se -teoricamente- la Comunità potrebbe raggiungere l'obiettivo del 10% unicamente con la produzione interna, è auspicabile che questo venga raggiunto tramite una combinazione di *import* ed *export*. A tale scopo, la Commissione dovrebbe controllare l'approvvigionamento di biocarburanti nel mercato comunitario, proponendo, se necessario, misure idonee ad ottenere un approccio ponderato basato su produzione interna ed esportazioni, senza tralasciare l'andamento dei negoziati, considerazioni ambientali, sociali, economiche e il tema della sicurezza degli approvvigionamenti. Le politiche in materia di efficienza energetica e di risparmio energetico sono uno dei metodi più efficaci mediante cui gli Stati possono raggiungere l'obiettivo complessivo nazionale e quello per il settore dei trasporti. È compito degli Stati membri migliorare in modo significativo l'efficienza energetica in tutti i settori al fine di conseguire gli obiettivi obbligatori stabiliti nella Direttiva; pertanto, gli Stati devono seguire una traiettoria indicativa che permetta loro di avanzare verso il conseguimento degli obiettivi obbligatori

⁹⁷ Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007 "Tabella di marcia per le energie rinnovabili – Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile"

⁹⁸ Direttiva RED I, Considerando n.16

finali. In particolare, è richiesta agli Stati membri l'adozione di un **piano di azione nazionale per le energie rinnovabili (PNER)** che comprenda l'informazione sugli obiettivi settoriali e le misure necessarie. Nel calcolare il consumo finale lordo di energia, ciascuno Stato dovrebbe valutare il contributo che le misure di risparmio e di efficienza energetica possono apportare al conseguimento degli obiettivi nazionali, tenendo in conto la combinazione ottimale di tecnologie per l'efficienza energetica e di energia prodotta tramite FER.⁹⁹ Bisogna prendere atto che gli Stati membri hanno diversi potenziali e diverse misure di sostegno e di supporto all'energia prodotta da fonti rinnovabili, tuttavia, un comune denominatore alla maggioranza degli Stati è il riconoscimento di sussidi solo in caso di energia rinnovabile prodotta su territorio nazionale. Uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo -del 20% e del 10%- fissato nella direttiva consiste nell'agevolazione del sostegno transfrontaliero all'energia prodotta da fonti rinnovabili senza però compromettere le misure di supporto nazionali. A tal fine, la Direttiva introduce meccanismi facoltativi di cooperazione tra Stati membri che permettono loro di stabilire in che misura uno Stato può supportare la produzione di energia in un altro Stato e in che misura la produzione di energia da FER dovrebbe essere computata ai fini dell'obiettivo nazionale generale dell'uno o dell'altro Paese.¹⁰⁰ Favorendo il consumo di energia rinnovabile prodotta al di fuori dei confini nazionali o altre misure di flessibilità, quali progetti o regimi di sostegno comuni tra Stati membri, verrebbe ridotto il costo del conseguimento degli obiettivi fissati nella direttiva.¹⁰¹ **I progetti comuni tra Stati membri o Paesi terzi**, sono disciplinati all'artt. 7 e ss. della Direttiva, in particolare, considerato che prima di riuscire a ottenere una piena interconnessione potrebbero passare alcuni anni, è opportuno facilitarne lo sviluppo consentendo agli Stati di computare nei loro obiettivi nazionali una quantità di energia limitata prodotta dai progetti in corso di realizzazione.¹⁰² Inoltre, occorre accelerare lo sviluppo dei progetti di interesse europeo nel quadro del programma per la rete transeuropea dell'energia (RTE-E); a tal fine, la Commissione dovrebbe analizzare come migliorare i finanziamenti e

⁹⁹ Direttiva RED I, Considerando n.19

¹⁰⁰ Direttiva RED I, Considerando n.25

¹⁰¹ Direttiva RED I, Considerando n.36

¹⁰² Direttiva RED I, Considerando n.39

dedicare particolare attenzione ai progetti che contribuiscono a migliorare significativamente il livello della sicurezza degli approvvigionamenti.¹⁰³ Parlamento europeo e Consiglio sottolineano l'opportunità che **i prezzi dell'energia riflettano i costi esterni della produzione e del consumo**, compresi i costi ambientali, sociali e sanitari,¹⁰⁴ tuttavia, fintanto che le tariffe elettriche nel mercato interno non rispecchieranno pienamente tali dati, è necessario il supporto del pubblico per conseguire gli obiettivi fissati dalla Comunità.¹⁰⁵ La Direttiva menziona fra i principali mezzi per ridurre il consumo di energia nel settore dei trasporti, la **pianificazione di settore, il sostegno ai trasporti pubblici, l'aumento della quota di produzione di auto elettriche e la fabbricazione di auto energeticamente più efficienti**.¹⁰⁶ Parlamento e Consiglio mettono in chiaro che per arrivare a ottenere un modello energetico incentrato su energia prodotta da FER sia necessario promuovere una cooperazione strategica non solo tra Stati, ma che coinvolga anche Regioni ed enti locali.¹⁰⁷ Tale cooperazione, nel rispetto degli obiettivi fissati dalla Direttiva, può essere realizzata a tutti i livelli, sia bilateralmente che multilateralmente, potendo assumere la forma di coordinamento volontario tra i vari regimi di sostegno o di scambio di informazioni, oltre che essere realizzata applicando gli strumenti previsti dalla stessa direttiva.¹⁰⁸ È stato dimostrato che uno dei principali fattori di ostacolo allo sviluppo dell'energia da FER sia l'assenza di norme trasparenti, chiare, obiettive, proporzionate e non discriminatorie; pertanto le amministrazioni nazionali incaricate di seguire i procedimenti autorizzatori, certificativi o concessori, oltre che essere coordinate tra loro, dovrebbero, nel modificare le procedure amministrative di rilascio dei permessi, tenere conto della struttura specifica del settore delle fonti rinnovabili. Le varie procedure dovrebbero essere semplificate attraverso calendari trasparenti e adeguate agli sviluppi tecnologici che interessano le varie apparecchiature.¹⁰⁹

¹⁰³ Direttiva RED I, Considerando n.58

¹⁰⁴ Direttiva RED I, Considerando n.26

¹⁰⁵ Direttiva RED I, Considerando 27

¹⁰⁶ Direttiva RED I, Considerando 28

¹⁰⁷ Direttiva RED I, Considerando 34

¹⁰⁸ Direttiva RED I, Considerando 35

¹⁰⁹ Direttiva RED I, Considerando 41

Come previsto dall'art 13 rubricato “**procedure amministrative, regolamentazioni e codici**”, gli Stati devono garantire che le varie procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture siano proporzionate e necessarie. In particolare, sono richieste misure appropriate al fine di assicurare che -salve le differenze tra le strutture amministrative e organizzative dei vari Stati- le responsabilità degli organi amministrativi nazionali, regionali e locali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione siano coordinate e definite, anche prevedendo calendari trasparenti per decidere sulle domande urbanistiche ed edilizie.¹¹⁰ In attuazione della Direttiva 2009/ 28-e nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 96 del 2010- il Governo italiano ha adottato **il decreto legislativo 28 del 2011**, definendo strumenti, meccanismi, procedure amministrative e quadro istituzionale, finanziario e giuridico di riferimento per l'attuazione degli obiettivi fino al 2020 fissati dalla Comunità europea. In particolare, per quanto riguarda **le procedure amministrative e le autorizzazioni**, l'art 4 del decreto stabilisce che nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili è regolata da speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate, adeguate e ritagliate sulle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione. Pertanto, al fine di conseguire l'obiettivo del 17% di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul CFL, il comma secondo del suddetto articolo, specifica che lo sviluppo delle FER deve essere regolato, secondo un criterio di proporzionalità, **dall'autorizzazione unica, dalla procedura abilitativa semplificata e dalla comunicazione relativa alla attività in edilizia libera**. Inoltre, come richiesto dalla Direttiva RED I, al fine di evitare violazioni della normativa di tutela dell'ambiente, Regioni e Province autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale (VIA).¹¹¹ Inoltre, per consentire il rapido sviluppo delle FER, nell'applicare le norme amministrative, le strutture di

¹¹⁰ Direttiva RED I, art 13, co.1, lett. a

¹¹¹ Decreto legislativo n.28 del 2009, art.4 co.1ss.

pianificazione e la legislazione in materia di concessioni, gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio coerente con la politica ambientale della Comunità, nonché, aumentare il grado di interconnessione tra Paesi al fine di facilitare l'integrazione dell'elettricità da fonti rinnovabili¹¹². I costi della connessione alla rete elettrica e alla rete del gas dovrebbero essere oggettivi, trasparenti e non discriminatori e le procedure di connessione alla rete dovrebbero essere snellite mediante la previsione di connessioni prioritarie o di capacità per connessioni riservate per i nuovi impianti che producono energia da FER.

Ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato è che, al fine di **stimolare il contributo dei singoli cittadini**, le autorità nazionali possono valutare la possibilità di sostituire le autorizzazioni all'installazione di piccoli dispositivi con una semplice notifica all'organismo competente.¹¹³ Per raggiungere gli obiettivi generali della direttiva, a causa delle dimensioni dell'intervento, non è sufficiente l'azione degli Stati membri che in forza del principio di sussidiarietà deve essere integrata a livello Comunitario;¹¹⁴ la Direttiva, in ossequio al principio di proporzionalità, indica solo quanto strettamente necessario per conseguire i vari risultati. Gli Stati membri sono quindi incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti dimostrativi della compatibilità e della concordanza tra la direttiva e i provvedimenti di recepimento.¹¹⁵ In particolare, come statuito dall'art 4 della Direttiva, ogni Stato membro adotta -in conformità al modello redatto dalla Commissione- un **piano di azione nazionale per le energie rinnovabili**, ove vengono fissati, da un lato, gli obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore trasporti, elettricità, riscaldamento e raffreddamento nel 2020, dall'altro lato, le misure appropriate da adottare per il raggiungimento degli obiettivi. Su ciascuno Stato grava l'obbligo di notificare alla Commissione, unitamente al piano di azione nazionale, un documento previsionale contenente la stima della produzione di energia da fonti rinnovabili in eccesso rispetto alla traiettoria indicativa (che quindi potrebbe essere oggetto di trasferimento verso altri Stati) e la stima della domanda di energia da

¹¹² Direttiva RED I, Considerando n.59

¹¹³ Direttiva RED I, Considerando n.43

¹¹⁴ Direttiva RED I, Considerando n.96

¹¹⁵ Direttiva RED I, Considerando n.97

fonti rinnovabili da soddisfare in modo alternativo alla produzione nazionale. La Commissione ha il compito di valutare l'adeguatezza delle misure previste dai piani di azione nazionali e di formulare raccomandazioni nel caso in cui sia necessario che lo Stato apporti modifiche al piano (per esempio nell'eventualità in cui la quota di energia prodotta ammezzo FER sia al di sotto della traiettoria indicativa). In ultimo, la Commissione provvede a trasmettere i piani nazionali e i documenti di previsione lei notificati al Parlamento europeo¹¹⁶ e, ai sensi dell'art 22 rubricato **“relazioni degli Stati membri”**, ciascuno Stato deve presentare alla Commissione una relazione sui progressi effettuati nella promozione e nell'uso dell'energia da FER.¹¹⁷

Direttiva RED II

La Direttiva 2018/2001 (c.d. RED II) in considerazione delle varie e sostanziali modifiche succedutesi nel tempo e di quelle che si rendono necessarie allo stato dell'arte, modifica e abroga la Direttiva RED I del 2009. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recepire la direttiva negli ordinamenti interni entro il 30 giugno 2021, inoltre, a decorrere dal 1° luglio 2021 (data di entrata in vigore) è prevista l'abrogazione della precedente Direttiva RED I. Il Governo italiano si è conformato all'obbligo di recepimento -sulla base dell'art 5 della legge di delegazione europea 2019 (l. 2021, n.53) - adottando il **decreto legislativo n.199 del 2021**. I numerosi principi e i criteri di delega (circa 25) stabiliti all'art 5 (della legge di delegazione europea) si intersecano strettamente con l'attuazione dei progetti e delle riforme previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (vedi 1° capitolo), il quale, tra l'altro, profila un aggiornamento del PNIEC da attuare sulla base dell'art 5 della legge di delega al fine di riflettere i vari mutamenti succedutisi nel tempo.

Pertanto, il recepimento della Direttiva RED II diviene parte integrante dei progetti e delle riforme di settore contenute nel PNRR.¹¹⁸Tuttavia, si specifica fin d'ora, che lo scorso 17 novembre la Commissione europea ha avviato due consultazioni pubbliche per **la revisione della Direttiva RED II**, cioè, in considerazione del fatto che la valutazione -ad opera della Commissione EU- dei PNIEC richiesti agli Stati

¹¹⁶ Direttiva RED I, art.4

¹¹⁷ Direttiva RED I, art. 22 co.1

¹¹⁸ Camera dei deputati, XVIII legislatura, “le fonti rinnovabili” n.165, 14 giugno 2021 pag.29

membri ha messo in luce come il raggiungimento del nuovo obiettivo climatico di riduzione delle emissioni di almeno il 55% richiederebbe di innalzare la quota di energia prodotta da FER di almeno il 38-40%.¹¹⁹ La Direttiva RED II richiede agli Stati membri di fissare nei rispettivi PNIEC i contributi nazionali necessari al raggiungimento dell'obiettivo vincolato collettivo dell'UE, ossia, che, **nel 2030 la quota da FER nel CFL di energia sia almeno pari al 32%¹²⁰ e che la quota da FER nei trasporti sia almeno pari al 14% del consumo finale in tale settore**; tale previsione ha contenuto auto-applicativo, considerando che, sulla base del Regolamento UE 2018/1999, il PNIEC italiano per il periodo dal 2021 al 2030 è stato già predisposto e notificato alla Commissione in versione definitiva a fine 2019.¹²¹ La Direttiva precisa che la Commissione europea ha il compito di sostenere il perseguimento degli obiettivi ambiziosi da parte degli Stati membri attraverso l'introduzione di un quadro regolatorio favorevole che comprenda un maggior utilizzo dei fondi dell'Unione, compresi fondi aggiuntivi volti a favorire che le Regioni con un alto tasso di emissione di carbonio possano conseguire una transizione equa verso l'aumento della quota di energia da FER. L'art 7 della Direttiva RED II, fornisce i **criteri di calcolo del consumo finale lordo di energia da FER e di consumo finale lordo di energia da FER nei trasporti**; in particolare, il CFL di energia da FER è calcolato sulla base di un criterio dinamico che dipende, da un lato, dal *trend* di diffusione delle FER, dall'altro lato, dall'andamento dei consumi energetici complessivi del Paese, quest'ultimi, a loro volta, interdipendenti dagli interventi di efficienza energetica;¹²² più nel dettaglio, il CFL di energia da FER è il risultato della somma del CFL di energia elettrica da FER, del CFL di energia da FER per il settore del riscaldamento e raffrescamento e del CFL da FER nel settore trasporti.¹²³ Parlamento europeo e Consiglio indicano nella Direttiva i principi e i criteri direttivi funzionali al perseguimento degli obiettivi obbligatori fissati nell'art 3 da parte degli Stati membri. *In primis*, l'art 4 nel disciplinare i **regimi di sostegno per l'energia da fonti rinnovabili**, fa riferimento alla possibilità per lo Stato di erogare incentivi per l'integrazione

¹¹⁹ Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag.17

¹²⁰ Direttiva 2018/2001, art 3, paragrafo 1

¹²¹ Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag.19

¹²² Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag.21

¹²³ Direttiva RED II, art.7, paragrafo 1

dell'energia elettrica da fonti rinnovabili basati su criteri di mercato e rispondenti ai segnali di mercato.¹²⁴ Principio cardine in tema di erogazione di sostegni finanziari è il **divieto di concedere incentivi per l'energia prodotta mediante incenerimento di rifiuti se vengono violati gli obblighi in materia di raccolta differenziata**, che in particolare, richiedono di tenere in debita considerazione la gerarchia dei rifiuti.¹²⁵ Grava sui singoli Stati il compito di assicurare che il regime di sostegno venga concesso attraverso modalità aperte, trasparenti, competitive, non discriminatorie e con costi efficaci, in tal modo, si permette ai produttori di reagire ai segnali dei prezzi e di massimizzare i ricavi. Il sostegno diretto dei prezzi viene concesso sotto forma di integrazione economica -fissa o variabile- sul prezzo ma è ammessa la possibilità di derogare alla concessione del sostegno tramite procedura di gara nel caso di impianti di piccola taglia e progetti pilota.¹²⁶

Ai sensi dell'art 5, gli Stati membri hanno il diritto di decidere in che misura sostenere l'energia elettrica da fonti rinnovabili prodotta al di fuori dei confini nazionali, ovvero, di concedere incentivi in conformità alle condizioni stabilite nella Direttiva. In generale, il sostegno non deve subire revisioni che incidono negativamente sui diritti conseguiti dai destinatari e che minano la sostenibilità economica dei progetti supportati, pertanto l'adeguamento dei meccanismi di sostegno finanziario deve avvenire sulla base di criteri predeterminati. In secundis, meritano attenzione gli articoli 21 e 22 che regolano **l'autoconsumo dell'energia elettrica prodotta da FER**. In particolare, la Direttiva impone agli Stati di predisporre un quadro favorevole alla promozione e allo sviluppo dell'autoconsumo autorizzando **i consumatori di energia a divenire -individualmente o attraverso aggregatori (per esempio condomini)- auto-consumatori**; di conseguenza, gli Stati sono autorizzati a distinguere tra auto-consumatori individuali e auto-consumatori collettivi, potendo prevedere differenti regimi di trattamento, purché, proporzionati e giustificati. Gli auto-consumatori devono poter essere autorizzati a produrre, immagazzinare e vendere le eccedenze di produzione energia rinnovabile; inoltre, devono poter installare e gestire sistemi di stoccaggio abbinati a impianti di generazione di energia a fini di autoconsumo senza essere soggetti a duplicazioni

¹²⁴ Direttiva RED II, art 4, paragrafo 2

¹²⁵ Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag.22

¹²⁶ Direttiva RED II, art.4, paragrafo 4

di oneri; tuttavia è concessa la possibilità di imporre tariffe -non discriminatorie e proporzionate- in alcuni casi elencati, per esempio, se l'auto-consumatore è già beneficiario di altri regimi di sostegno. Gli auto-consumatori hanno il diritto di ricevere una remunerazione (anche mediante regimi di sostegno) per l'energia immessa in rete.¹²⁷ In aggiunta, gli Stati devono provvedere affinché gli auto-consumatori che si trovano nello stesso edificio siano autorizzati a esercitare collettivamente le attività di produzione, vendita delle eccedenze e installazione dei sistemi di stoccaggio, nonché a organizzare tra loro scambi di energia autoprodotta.¹²⁸ L'articolo 22 della Direttiva FER II rubricato "comunità di energia rinnovabile" sancisce il dovere per gli Stati di assicurare che i clienti domestici, pur mantenendo i loro diritti e doveri di clienti finali, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile. La comunità di energia rinnovabile, definita quale soggetto giuridico autonomo, deve poter utilizzare, pagando i relativi oneri, le reti di distribuzione già esistenti sul territorio nazionale secondo criteri equi basati sull'analisi dei costi-benefici anche a livello ambientale. Gli Stati membri sono obbligati a riconoscere una serie di diritti alla Comunità, tra cui quello di produrre, consumare, immagazzinare e vendere energia anche tramite accordi di compravendita, nonché, quello di scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile generata dalle fonti di produzione. Infine, la Direttiva richiede agli Stati di impegnarsi al fine di promuovere lo sviluppo delle comunità, sia attraverso la rimozione di ostacoli normativi e amministrativi, sia predisponendo procedure di registrazione e di concessione di licenze che siano eque, proporzionate e trasparenti.¹²⁹ In riferimento all'utilizzo dell'energia da FER nel riscaldamento e raffrescamento, la Direttiva richiede agli Stati un aumento della quota di energia di 1.3 punti percentuali come media annuale calcolata per i periodi dal 2021 al 2025 e dal 2026 al 2030, partendo dalla quota di energia destinata al riscaldamento e raffreddamento nel 2020.¹³⁰ In ultima analisi, per quanto riguarda l'uso di energia da FER nei trasporti, gli articoli dal 25 al 28 chiariscono che, ogni Stato membro è tenuto ad assicurare che i fornitori di carburante conseguano -entro il 2030- una

¹²⁷ Direttiva RED II, art.21, paragrafo 2

¹²⁸ Direttiva RED II, art.21, paragrafo 4

¹²⁹ Direttiva RED II, art.22

¹³⁰ Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag.25

quota minima di energia da FER pari almeno al 14% dei prodotti immessi in consumo nel settore dei trasporti. Per il calcolo della quota minima, gli Stati membri devono prendere in considerazione anche i carburanti rinnovabili liquidi e gassosi di origine non biologica (se usati come prodotti intermedi per la produzione di carburanti convenzionali) e i carburanti derivanti da carbonio riciclato. È inoltre prevista la possibilità di esentare i fornitori di carburante sotto forma di energia elettrica o carburanti rinnovabili liquidi e gassosi di origine non biologica dall'obbligo di rispettare la quota minima di energia da fonti rinnovabili.¹³¹ Nella prospettiva di ridurre al minimo il rischio che singole forniture siano conteggiate più di una volta, da un lato, si richiede che gli Stati e la Commissione rafforzino la cooperazione tra i sistemi nazionali e tra questi ultimi e i sistemi volontari e certificatori, prevedendo, se del caso, lo scambio di dati. In caso di sospetto o individuazione di frode, l'autorità nazionale competente ha il compito di informare gli altri Stati; dall'altro lato, è previsto che la Commissione garantisca l'istituzione di una banca dati dell'Unione al fine di tracciare i carburanti liquidi e gassosi per il trasporto che possono essere computati nel calcolo delle quote minime; infine, gli Stati hanno la possibilità di creare una banca dati nazionale collegata a quella europea allo scopo di assicurare l'immediato trasferimento dei dati dalla prima alla seconda.¹³² Come anticipato, il Governo italiano attraverso il decreto legislativo 8 novembre del 2021 n.199 (entrato in vigore il 15 dicembre 2021) e operando sulla base dell'art 5 della legge di delegazione europea 2019, ha indicato nel **PNIEC** gli strumenti domestici e i contributi nazionali necessari al fine di raggiungere gli obiettivi vincolanti fissati dall'art 3 della Direttiva RED II, ossia, oltre al raggiungimento di una quota pari al 32% di produzione verde, anche **la riduzione del costo dell'energia e il riconoscimento del diritto all'autoproduzione, all'autoconsumo e all'accumulo di energia**. Pertanto, il Decreto 199 del 2021, con l'obiettivo di "accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, si pone come quadro regolatorio di riferimento orientato al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050" e all'attuazione e coordinamento con il PNRR. In

¹³¹ Direttiva RED II, art.25

¹³² Direttiva RED II, art.28

particolare, il Decreto n.199 definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessario a incrementare la quota di energia da FER al 2030.¹³³ In base a quanto previsto dall'atto legislativo europeo, il PNIEC specifica che il contributo dell'Italia all'overall target unionale per il 2030 sia pari a una quota di energia da FER del 30% rispetto al CFL. In relazione al settore trasporti, il PNIEC richiede ai fornitori di prodotti energetici di raggiungere l'obiettivo del 22% di consumo da FER, quindi, domanda un target al di sopra del 14% previsto a livello europeo. Tuttavia, dovendo essere calcolato sulla base di criteri differenti, il target nazionale non è direttamente confrontabile con quello fissato per il 2020; il PNIEC precisa che tale obiettivo debba essere raggiunto attraverso una riduzione dei consumi, un incremento di biocarburanti (specie biometano e altri avanzati), nonché, mediante l'incremento della mobilità elettrica sia su rotaia che su strada; a tal ultimo proposito, per il 2030 sono previsti circa 6 milioni di veicoli ad alimentazione elettrica (4 milioni puramente elettriche e 2 milioni ibride). Per quanto concerne il settore elettrico, il PNIEC prevede il raggiungimento di una quota FER del 55% da soddisfare principalmente attraverso lo sviluppo del fotovoltaico e dell'eolico. Per perseguire tali risultati, il Piano prevede un ampio ventaglio di misure, tra cui: procedure competitive per l'assegnazione di incentivi nell'ambito dei PPA (power purchase agreement), la promozione delle comunità energetiche e dell'autoconsumo, nonché, la semplificazione delle procedure autorizzative. In ultimo, viene fissata la quota del 33.9% di energia da FER nel settore termico da conseguire mediante una più capillare diffusione delle pompe di calore, un miglioramento delle prestazioni degli apparecchi a biomassa e un efficientamento dei consumi termici grazie alle politiche di efficienza energetica.¹³⁴ Il decreto legislativo n.199 del introduce una serie di novità in tema di: incentivi; procedure autorizzative; autoconsumo collettivo e comunità energetiche; biometano; individuazione di aree idonee.¹³⁵ **Analizzando il tema degli incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili**, l'art 4 del decreto n.199 specifica che l'erogazione del sostegno da parte del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) debba essere basata su criteri che

¹³³ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.1

¹³⁴ Camera dei deputati, XVIII legislatura, "le fonti rinnovabili" n.165, 14 giugno 2021 pag. 20

¹³⁵ Articolo Energy law blog di: avv. Pinella Altiero e dott. Andrea Zecchini

promuovano l'efficacia, l'efficienza e la semplificazione, nonché, l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità (compresi quelli previsti dal PNRR). I regimi di sostegno per la produzione di energia elettrica da FER sono orientati a una serie di principi generali: 1) assicurare un'equa remunerazione dei costi di investimento ed esercizio; 2) il divieto di erogare incentivi per le opere di manutenzione e di conformazione alla normativa vigente; 3) il rispetto della disciplina europea in tema di aiuti di stato; 4) la copertura dell'incentivo avviene sulla base delle componenti delle tariffe dell'energia elettrica e del gas; 5) si applicano criteri di massima semplificazione delle procedure amministrative.¹³⁶

L'art.5 del decreto n. 199/2021 distingue varie modalità di incentivazione a seconda delle dimensioni e della taglia dell'impianto cui è diretto il sostegno finanziario; pertanto, per gli impianti che hanno una potenza superiore a 1MW, l'incentivo è riconosciuto sulla base di procedure competitive di aste al ribasso; agli impianti con potenza inferiore a 1MW, si applicano meccanismi differenziati a seconda che il costo di generazione sia più o meno elevato; in ultimo, gli impianti con potenza pari o inferiore a 1MW che fanno parte di comunità energetica possono beneficiare di incentivi diretti in modo da premiare, sulla base di una specifica tariffa, l'energia istantaneamente auto-consumata;¹³⁷ a tale ultimo proposito, l'art 8 puntualizza che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n.199 devono essere aggiornati i meccanismi di incentivazione per gli impianti di produzione di energia da FER che sono inseriti in comunità energetiche o in altre configurazioni di autoconsumo collettivo di potenza non superiore a 1MW. Conseguentemente, medio tempore continuerà a trovare applicazione la disciplina contenuta nel decreto del MiSE del 2020 e una volta entrato in vigore il nuovo regime, gli impianti attualmente operanti verranno convertiti in conformità alla nuova normativa prevista per gli impianti con potenza inferiore a 1MW.¹³⁸ Attualmente, gli incentivi erogati agli impianti inseriti all'interno di comunità energetiche vengono riconosciuti sottoforma di tariffa incentivante attribuita alla sola quota di energia prodotta dall'impianto e condivisa all'interno della comunità; ai fini del calcolo dell'energia condivisa rileva solo l'energia prodotta da impianti che risultano sotto

¹³⁶ Decreto legislativo n. 199 del 2021, art.4, co.2

¹³⁷ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.5

¹³⁸ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.9

controllo e disponibilità della comunità energetica o della configurazione di autoconsumo, i quali, tuttavia, potranno accedere anche al meccanismo di incentivo di asta al ribasso.¹³⁹ Particolarmente interessante è **la disciplina per l'individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili** contenuta nell'art 20; il Decreto capovolgendo la precedente impostazione, individua criteri e siti qualificati come “aree idonee” ove l'installazione di impianti da FER è avvantaggiata sia sotto il profilo autorizzativo, sia, sotto il profilo dell'accesso ai meccanismi di sostegno finanziario. Nello specifico, in relazione agli impianti da realizzare in aree qualificate come “idonee”, l'art 22 prevede che: 1) il parere paesaggistico è obbligatorio ma non vincolante, dunque superabile in sede di conferenza di servizi; 2) nel caso in cui il parere paesaggistico non venga espresso nei termini, l'amministrazione procedente può rilasciare l'autorizzazione unica; 3) i termini delle procedure sono ridotti di 1/3.

¹⁴⁰Il decreto, inoltre, elenca le aree che a prescindere da vincoli paesaggistici o da strumenti di pianificazione del territorio, sono immediatamente qualificabili idonee, le c.d. aree idonee *ex lege*; per quanto concerne le altre aree, spetta alle Regioni, con apposita legge e sulla base dei criteri stabiliti con decreto ministeriale, il compito di identificare ulteriori superfici definibili quali “aree idonee”. Nell'adempiere a tale compito, le Regioni (supportate e coadiuvate dal GSE) dovranno rispettare il principio del minimo impatto ambientale, territoriale, culturale e paesaggistico, senza però tralasciare il raggiungimento dell'obiettivo della decarbonizzazione al 2030 e della sostenibilità dei costi. Degna di nota è la precisazione contenuta nel comma 6 dell'art 20: al netto della pre-qualificazione di certe aree come “idonee”, è comunque possibile avviare procedimenti autorizzativi con riferimento ad aree che non sono state qualificate in alcun modo. ¹⁴¹ Il decreto legislativo n.199 introduce una serie di novità che nel rispetto del principio di proporzionalità e di adeguatezza, sono finalizzate alla **semplificazione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da FER**. Nel dettaglio, tra le procedure autorizzative per l'installazione degli impianti viene inserito lo strumento della **“dichiarazione di**

¹³⁹ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.8

¹⁴⁰ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.22

¹⁴¹ Decreto legislativo n.199 del 2021, art.20

inizio lavori asseverata” c.d. DILA, che, dunque, si affianca alla già **prevista “comunicazione relativa alle attività in edilizia libera”, alla “procedura abilitativa semplificata” e “all’autorizzazione unica”**¹⁴². Sempre allo scopo di semplificare i procedimenti autorizzativi, l’articolo 19 del decreto prevede che, con decreto del Ministro della transizione ecologica, venga istituito il c.d. **SUDER** (sportello unico per le energie rinnovabili) -gestito e realizzato del GSE- finalizzato al coordinamento e alla digitalizzazione di tutti gli adempimenti richiesti per il rilascio delle autorizzazioni. A questo punto diviene di cruciale importanza specificare che l’introduzione del SUDER consentendo di accelerare e di snellire (nonché di automatizzare) l’iter procedurale delle autorizzazioni, permette di rispettare i criteri alla base di tutte le procedure autorizzative, ossia quelli di: oggettività, trasparenza, proporzionalità, non discriminazione e di conclusione del procedimento nel rispetto dei termini. La fase di transizione verde in cui si trova coinvolto il nostro Paese e tutta la Comunità europea è ottimale per introdurre maggior digitalizzazione e standardizzazione dei modelli necessari per presentare le istanze autorizzative all’amministrazione competente; la soluzione ideale è quella di implementare un’unica piattaforma in quanto la moltiplicazione degli sportelli comporta un appesantimento degli oneri a carico dell’istante, nonché, una maggior difficoltà di allineamento alla normativa europea che precluderebbe di garantire la qualità del servizio auspicata dagli operatori di mercato.¹⁴³ Tuttavia, affinché il SUDER possa essere effettivamente funzionale al coordinamento e alla digitalizzazione, è opportuno istituire proficue relazioni istituzionali tra tutte le amministrazioni pubbliche (e tra queste e l’utente al fine di colmare l’asimmetria informativa che caratterizza tradizionalmente il rapporto p.p.a.a.- individuo) che a vario titolo si occupano del procedimento autorizzativo. Solo condividendo le migliori pratiche gestionali e aiutando gli operatori a svolgere le pratiche burocratico-amministrative sarà possibile creare un sistema semplice ed efficiente e di conseguenza favorire la realizzazione degli investimenti.¹⁴⁴

¹⁴² Decreto legislativo n.199 del 2021, art.18

¹⁴³ Proposta di Federazione ANIE: “schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2018/2001, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili” pag. 9

¹⁴⁴ Atto del Governo n.292, titolo: schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva RED II, pag.16

In ultimo, è prevista l'adozione -sempre con decreto del MiSE- di modelli unici per la presentazione delle procedure di autorizzazione. Si tratta di due novità che impediranno alle singole Regioni di introdurre ulteriori requisiti per il rilascio dei titoli autorizzativi. Concludendo, il Decreto n.199 attribuisce molto peso **alla semplificazione e alla razionalizzazione degli iter autorizzativi** al fine di rimuovere uno degli ostacoli più gravi per lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel nostro Paese, nonché, uno dei principali disincentivi agli investimenti da parte di operatori stranieri. La ratio perseguita dal legislatore è evidente: considerato l'ambizioso obiettivo richiesto dall'Unione Europea per il 2030, oltre che incentivare la realizzazione e l'esercizio di impianti FER, è essenziale anche la velocizzazione dell'iter autorizzativo al fine di prevedere i termini di rilascio del provvedimento e il rispetto dei principi di oggettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione. In generale, il concetto di semplificazione dell'attività amministrativa è emerso in anni relativamente recenti ed è al centro delle riforme amministrative dell'ultimo decennio; in tale prospettiva, già la legge 241 del 1990 (art.1) indica (implicitamente) la semplificazione quale mezzo per concretizzare due dei principi generali cui si deve conformare l'attività amministrativa: il principio di economicità e il principio di efficacia. In poche parole, per semplificare è necessario eliminare tutto ciò che è superfluo, quindi, tutti i passaggi procedurali, tutti i controlli e tutti gli adempimenti inutili e quindi dannosi per il buon funzionamento della pubblica amministrazione. Tuttavia, non sempre è possibile semplificare tagliando passaggi o fasi procedimentali, talvolta tali operazioni possono rivelarsi dannose e controproducenti; ecco quindi che in tali casi, per semplificare è necessario trovare un percorso alternativo per giungere alla realizzazione del fine imposto dalla legge (l'attività amministrativa è caratterizzata dal vincolo teleologico delle azioni imposto dalle scelte normative¹⁴⁵). In conclusione, **la semplificazione non è un fine ma un mezzo** per migliorare il rapporto tra Amministrazione pubblica e cittadini, soggetti economici e tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso¹⁴⁶. In questo senso si spiega perché la semplificazione sia il pilastro di una qualsiasi riforma

¹⁴⁵ Alessandro Botto, Diritto e regolazione dei contratti pubblici, Giappichelli editore, pag.1

¹⁴⁶ Dipartimento della funzione pubblica: articolo "Pubblica amministrazione di qualità";

amministrativa finalizzata a rendere l'azione pubblica più efficiente, rapida, economica ed efficace; pertanto, il SUDER come anche altri strumenti discendenti dagli atti legislativi europei possono essere, se correttamente utilizzati, i mezzi per ottenere una pubblica amministrazione realmente in linea con le burocrazie degli altri Stati europei.¹⁴⁷

Tornando in conclusione al decreto di recepimento della Direttiva RED II, si tratta di un passaggio chiave della transizione energetica italiana e sopraggiunge in una fase di fermento e forti richieste di sostegno provenienti da tutti gli operatori di mercato. Il raggiungimento dei traguardi fissati dalla Comunità Europea è una vera e propria sfida per l'Italia che dovrà percorrere un cammino non facile ma, considerato che il nostro Paese ha centrato appieno gli obiettivi richiesti dalla precedente Direttiva RED I, si tratta di un cammino che, seppur difficile, può essere definito “alla portata” dell'Italia.¹⁴⁸

2.5 Il Green Deal e il Pacchetto “Pronti per il 55%”

Ogni anno che passa, l'atmosfera si scalda, il clima cambia, le specie sono a rischio estinzione (un milione di specie su otto è in pericolo), le foreste vengono distrutte e gli oceani inquinati.¹⁴⁹ È in tale contesto che si inserisce il “Green Deal” europeo o “patto verde”, una strategia di risposta alle attuali sfide che affliggono il Pianeta mirata a trasformare l'Europa, attraverso una transizione verde, in una comunità

¹⁴⁷ La semplificazione amministrativa, F. Del Passo, pag.1

¹⁴⁸ Articolo: “Il decreto di recepimento della RED II – Analisi delle principali previsioni e delle prospettive per il mercato” scritto da: F. Novelli; G. Cassar; G. Maroncelli; F. Lenzini; I. Battaglino; R. Dore

¹⁴⁹ Fonti: i) gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC): relazione speciale sull'impatto di un aumento del riscaldamento globale di 1,5 oC; ii) piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES): relazione di valutazione globale sulla biodiversità e i servizi ecosistemici del 2019; iii) gruppo internazionale per le risorse (International Resource Panel): Rapporto sulle prospettive in materia di risorse a livello mondiale 2019: - risorse naturali per il futuro che vogliamo; iv) Agenzia europea dell'ambiente: l'ambiente in Europa - stato e prospettive nel 2020 - conoscenze per la transizione verso un'Europa sostenibile.

giusta e prospera con un'economia moderna e competitiva. In breve, il Green Deal è un pacchetto di iniziative politiche -privo di carattere giuridico-vincolante- presentato nel dicembre 2019 dalla (allora candidata come) presidente della Commissione europea Ursula Von der Layen quale programma di lavoro per la Commissione europea dal 2019 al 2024; pertanto, nel Green Deal venivano annunciate le politiche che la Commissione avrebbe utilizzato come strumenti per dare all'Europa una posizione di leadership mondiale rendendola il primo continente a impatto zero (entro il 2050); tuttavia, con la riserva di adattare e perfezionare il programma sulla base delle nuove sfide e opportunità che sarebbero (ragionevolmente) emerse nell'arco del quinquennio. Il Patto verde comprende una serie di iniziative, trasversali rispetto ai vari settori strategici (e interconnessi), in materia di clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura, finanza sostenibile.¹⁵⁰

Al di là delle singole proposte descritte nella Comunicazione della Commissione, quest'ultima mette in luce tre aspetti particolarmente rilevanti del Green Deal; il primo riguarda il principio di solidarietà quale fondamento del diritto alla tutela dell'ambiente e che entra in bilanciamento con gli obiettivi della competitività e della crescita; il secondo attiene -in considerazione del cospicuo fondo per gli investimenti stanziato- alla necessaria trasformazione delle attività economiche in attività sostenibili e rispettose dell'ambiente; il terzo, seppur con profili poco interessanti per un giurista, alla necessità di rendere l'Europa un punto di riferimento e un modello di transizione ecologica anche per il resto del mondo.¹⁵¹

Tra le varie iniziative incluse nel Green Deal, quella che più interessa l'argomento della presente tesi è senz'altro il pacchetto c.d. "Pronti per il 55%" o "Fit for 55%". In particolare, si tratta di un pacchetto di proposte che mira a concretizzare e trasformare in atti vincolanti le ambizioni del Green Deal in materia di clima, energia, trasporti e ad allineare la legislazione comunitaria ai nuovi obiettivi climatici. "Pronti per il 55%", denominato così in riferimento all'obiettivo di riduzione dell'emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030,

¹⁵⁰ Orientamenti politici per la prossima commissione eu 2019-2024; "un'Unione più ambiziosa" U. von der Leyen: vedi: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

¹⁵¹ RGAonline: "pronti per il 55%" Dario Bevilacqua, paragrafo1

mira a: garantire una transizione equa e giusta, rafforzare l'innovazione e la competitività industriale dell'Europa, nonché, a sostenere la posizione di guida della Comunità nella lotta globale ai cambiamenti climatici, tutto ciò, al fine di portare l'Europa ad essere il primo continente a impatto zero entro il 2050.¹⁵² Il pacchetto in questione comprende, tra le tante cose, la revisione della direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili n. 2018/2001 e della direttiva in materia di efficienza energetica 2018/2002 e l'istituzione di un fondo sociale per il clima. Il 27 giugno 2022 il Consiglio ha adottato, sia una posizione comune sulla proposta di revisione della direttiva EU sulla promozione delle energie rinnovabili, sia un "orientamento generale" sulle disposizioni di modifica della direttiva in tema di efficienza energetica; è opportuno specificare che il raggiungimento di un accordo sulle proposte di modifica della Commissione permette al Consiglio di avviare negoziati con il Parlamento europeo (c.d. triloghi) funzionali alla revisione degli atti legislativi.

Il presente paragrafo si propone di analizzare le proposte di modifica degli aspetti più rilevanti (per un amministrativista) della direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili e della direttiva in tema di efficienza energetica, nonché, i potenziali effetti giuridici di tali revisioni.

Partendo dalla direttiva sulla promozione delle FER, la Commissione europea prende atto di come l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 stabilito dal Green Deal, richieda di innalzare la quota di energia rinnovabile (pari al 32%) fissata dalla direttiva Rinnovabili (RED II) e di portarla, almeno, al 38-40% entro il 2030; pertanto, la revisione della direttiva 2018/2001 diviene essenziale, non solo, per raggiungere il traguardo della neutralità climatica, ma anche, per ridurre la dipendenza energetica, per creare nuovi posti di lavoro, per proteggere l'ambiente e per l'integrazione dei sistemi energetici¹⁵³. Preliminarmente, bisogna precisare che l'intervento della Comunità europea, giuridicamente basato sul principio di sussidiarietà ex art ... TUE, si giustifica in quanto l'eterogeneità delle politiche energetiche nazionali precluderebbe di

¹⁵² Vedi: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (sito ufficiale del Consiglio europeo)

¹⁵³ Fascicolo interistituzionale 2021/0218 (COD); Commissione europea, 15 luglio 2021; (proposta di direttiva del parlamento eu e del consiglio), pag.1

raggiungere sufficienti standard di diffusione delle fonti rinnovabili e dunque di rispettare i target fissati dall'Unione. L'intervento dell'UE apporta valore aggiunto in termini di efficienza ed efficacia, in quanto evita un approccio frammentato e permette di affrontare la transizione energetica in modo coordinato; per di più, la scelta dello strumento della direttiva consente all'Unione di fissare un parametro di riferimento o un obiettivo da conseguire lasciando gli Stati membri liberi di definire e individuare i mezzi e gli strumenti domestici più opportuni per conseguirli, in particolare, si richiede agli Stati di aggiornare (nel 2023 e nel 2024) i rispettivi PNIEC al fine di conformare gli obiettivi nazionali ai nuovi target europei¹⁵⁴. Nella Comunicazione di presentazione del Green Deal, la Commissione evidenzia il ruolo fondamentale che le energie rinnovabili svolgono nell'attuazione del Patto verde, nonché, nel raggiungimento della neutralità climatica, in quanto, il settore energetico contribuisce per oltre il 75% alle emissioni di gas a effetto serra nella Comunità.

Rispetto alle proposte di modifica della direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili, merita di essere approfondita l'introduzione di misure funzionali ad accelerare gli iter autorizzatori dei progetti in materia di energie rinnovabili, nonché, a rendere maggiormente integrata l'energia rinnovabile nelle reti energetiche. Orbene, si osserva come la revisione della Direttiva RED II comporti principalmente implicazioni pratiche per le pubbliche amministrazioni nazionali le quali saranno impegnate nel monitoraggio e nel conseguimento degli obiettivi vincolati fissati dalla Comunità, di conseguenza, così come evidenziato dalla valutazione di idoneità normativa (REFIT) della direttiva RED I (effettuata tra il 2014 e il 2016) sorge la necessità di semplificare la legislazione e di ridurre i costi di regolamentazione.¹⁵⁵ A seguito di una serie di riunioni, il Comitato dei rappresentanti permanenti¹⁵⁶ è giunto all'adozione di un compromesso (c.d. orientamento generale) sottoposto all'approvazione del Consiglio "Energia" il 27

¹⁵⁴ Fascicolo interistituzionale 2021/0218 (COD); Commissione europea, 15 luglio 2021; (proposta di direttiva del parlamento eu e del consiglio), pag. 2 e 3

¹⁵⁵ Fascicolo interistituzionale 2021/0218 (COD); Commissione europea, 15 luglio 2021; (proposta di direttiva del parlamento eu e del consiglio), pag.10

¹⁵⁶ Il Parlamento europeo ha designato la commissione ITRE quale commissione competente per la proposta e Markus Pieper quale relatore; la commissione ENVI con relatore N. Torvalds, responsabile delle disposizioni in materia di bioenergia.

giugno 2022¹⁵⁷. Rispetto alla proposta iniziale della Commissione, l'equilibrio raggiunto sulle procedure amministrative in materia di energie rinnovabili prevede: di mantenere intatte le disposizioni dell'art 19 della direttiva RED II inerenti alla gestione delle garanzie di origine, di rafforzare gli elementi -ex art 15 (direttiva RED II)- volti ad accelerare la concessione di autorizzazioni per progetti in materia di energie rinnovabili (tenuto conto delle misure inserite nel piano REPowerEU¹⁵⁸), di rendere più flessibile la cooperazione regionale, nonché, di modificare -ex art 31bis- le disposizioni sulla banca dati dell'UE in modo da massimizzare le sinergie con le banche dati nazionali.¹⁵⁹

Per quanto concerne specificamente l'accelerazione delle procedure autorizzatorie per progetti in materia di energie rinnovabili, si osserva come **il principale ostacolo alla diffusione delle FER sia la presenza di procedimenti amministrativi troppo lunghi ed eccessivamente complessi**. Nel dettaglio, uno dei più comuni problemi dei progetti inerenti le energie rinnovabili è rappresentato dalla **lungaggine delle procedure autorizzative** previste dagli ordinamenti nazionali; per risolvere tale criticità, gli Stati membri -come suggerito dal comitato dei rappresentanti permanenti- dovrebbero introdurre nei rispettivi ordinamenti interni una **presunzione (relativa)** affinché -nella fase procedimentale di bilanciamento degli interessi in gioco- la pianificazione, la costruzione e l'esercizio dei progetti in materia di FER, nonché, il loro collegamento alla rete, la rete stessa e i mezzi di stoccaggio, vengano considerate attività di interesse pubblico e di conseguenza da realizzare per ragioni imperative.¹⁶⁰ In aggiunta a ciò, al fine di contribuire al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, nel contesto delle procedure di pianificazione e autorizzazione, gli Stati membri dovrebbero rilasciare con **priorità** le autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile, nonché, quelle necessarie per lo sviluppo della relativa rete. In ultimo, nelle procedure di pianificazione e autorizzazione la valutazione dell'eventuale impatto derivante dal ripotenziamento di un impianto energetico

¹⁵⁷ Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, pag.3

¹⁵⁸ Piano presentato dalla Commissione europea il 18 maggio 2022 per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde. I punti fondamentali sono: 1) diversificazione, 2) risparmio di energia, 3) accelerazione dell'energia pulita. .

¹⁵⁹ Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, pag.4

¹⁶⁰ Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, art.10bis

esistente, dovrebbe essere limitata e circoscritta al potenziale impatto conseguente alla modifica o all'ampliamento dell'impianto originario.¹⁶¹ Ebbene, in sostanza gli Stati devono valutare

Merita di essere richiamata la proposta di modifica della disciplina del mercato degli accordi di compravendita di energia rinnovabile: attualmente si tratta di un segmento di mercato cui ha accesso un esiguo numero di Stati e di grandi imprese e che, per la restante parte, è ancora affetto da notevoli ostacoli amministrativi, tecnici e finanziari. L'attuale regolamentazione -prevista all'art 15 della direttiva RED II- promuove la conclusione di accordi per la compravendita di energia pulita ma, per giungere a una capillare diffusione di tale strumento giuridico, necessita di essere ulteriormente rafforzata mediante l'introduzione della possibilità di utilizzo di **garanzie di credito**, pubbliche e/o private, funzionali a ridurre i rischi finanziari dei contratti; in tale contesto, la Commissione dovrebbe poter analizzare gli ostacoli che si frappongono alla stipula di tali accordi, in particolare rispetto agli accordi di compravendita transfrontalieri, e collaborare per la loro demolizione.¹⁶²

Ulteriore strumento suggerito per stimolare la diffusione di tali accordi è la c.d. **“garanzia d'origine”**; in breve, per creare una base comune a livello Comunitario per l'utilizzo delle garanzie d'origine e per consentire alle parti di un accordo di compravendita di energia rinnovabile di accedere a documenti giustificativi, i produttori di energia rinnovabile dovrebbero poter ricevere dagli Stati una garanzia d'origine, tuttavia, con l'obbligo di quest'ultimi di tenere conto del valore di mercato delle garanzie nel caso in cui i produttori siano già beneficiari di un sostegno finanziario, incluso il diritto degli Stati di non rilasciare garanzia a un produttore già destinatario di altro regime di sostegno.¹⁶³

Da ultimo appare utile un breve richiamo alla proposta di integrare il funzionamento e l'uso della (già esistente nel settore dei trasporti) **banca dati dell'Unione**. Negli ultimi anni il settore dei biocarburanti è stato coinvolto in molteplici casi di frode o sospetto di frode, pertanto, già la Direttiva RED II, al fine di prevenire il verificarsi di simili reati aveva introdotto preziose misure in termini

¹⁶¹ Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, art.10 ter, 10quater

¹⁶² Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, art.9

¹⁶³ Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, art.13

di trasparenza, tracciabilità e vigilanza; nello specifico, il comitato dei rappresentanti consiglia caldamente di istituire una banca dati dell'UE funzionale a tracciare i combustibili rinnovabili liquidi e gassosi e i carburanti derivanti dal carbonio riciclato nel contesto del settore in cui vengono impiegati (dunque non più solo limitata al settore dei trasporti. In tal modo, da un lato, verrebbe apportato un contributo essenziale all'attività di monitoraggio della produzione e del consumo di tali combustibili, dall'altro lato, verrebbe evitato il rischio di duplicazione del conteggio e di rilasciare più di una volta garanzie d'origine per un medesimo gas rinnovabile (semplicemente, annullando la garanzia d'origine registrata nella banca dati a fronte della presentazione di una nuova domanda per lo stesso gas rinnovabile). Inoltre, in un'ottica collaborativa, Commissione e Stati membri dovrebbero sviluppare simbiosi tra le banche dati nazionali prima dell'entrata in funzione della banca dati Comunitaria; rafforzando la trasparenza e la tracciabilità delle singole partite di materie prime e combustibili rinnovabili, il controllo effettuato dagli organismi di certificazione e mediante la banca dati dell'UE viene integrato dalla capacità di verifica e vigilanza delle authorities nazionali.¹⁶⁴

Dopo aver descritto le proposte di modifica della direttiva sulla promozione dell'uso di energia rinnovabile, è opportuno passare all'analisi della posizione comune assunta dal Consiglio -nell'ambito del pacchetto "Fit for 55%"- per la revisione della direttiva sull'efficienza energetica. Orbene, per realizzare la transizione energetica è fondamentale innalzare i target relativi al risparmio energetico, alla riduzione dei consumi e all'utilizzo di forme di energia pulita; finora la direttiva sull'efficienza energetica 2018/2002 ha permesso un risparmio energetico pari quasi a un terzo rispetto alle previsioni per il 2030 elaborate nel 2007, pertanto, alla luce dell'impegno di ridurre di almeno il 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, sorge la necessità di modificare le norme attualmente vigenti al fine di rendere la Comunità più efficiente sotto il profilo energetico. L'analisi delle proposte verrà focalizzata su quelle inerenti **la revisione delle procedure di appalto pubblico** funzionali a consentire il rispetto dei requisiti in materia di efficienza energetica e di conseguenza a rendere il settore pubblico più attivo in campo energetico, in particolare, attraverso la promozione della

¹⁶⁴Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022, art.38

riduzione dei consumi finali dell'1.7% (o in alternativa dell'1.9 se si escludono i trasporti pubblici e le forze armate) e del rinnovo degli edifici pubblici per migliorarne la prestazione energetica.¹⁶⁵ Preliminarmente, è opportuno precisare che il fulcro delle modifiche in materia di appalti pubblici è l'applicazione del **principio “l'efficienza energetica al primo posto”** nell'adozione delle decisioni strategiche di pianificazione e in quelle relative ai grandi investimenti.¹⁶⁶ Il principio “l'efficienza energetica al primo posto” (in sigla EE1st: energy efficiency first principle) compare per la prima volta nella “Raccomandazione l'efficienza energetica al primo posto” della Commissione europea del 28 settembre 2021 e venne successivamente codificato nel Regolamento 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia che all'art 2 n.18 lo definisce come *“il principio che prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo dei risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni”*¹⁶⁷. Come chiarito dalla Commissione, si tratta di un principio guida trasversale finalizzato ad assicurare che venga prodotta solo l'energia necessaria e che si evitino gli investimenti non recuperabili durante il percorso per il raggiungimento della neutralità climatica; esso mira a trattare l'efficienza energetica come una vera e propria fonte di energia, il c.d. “primo combustibile”, su cui sia il settore privato sia il settore pubblico, possono investire secondo la logica “risparmia prima di costruire” (“save before you build”). Pertanto, la Comunità europea richiede agli Stati membri di applicare tale principio alle decisioni di pianificazione, politica e investimento che incidono sul consumo di energia e sull'approvvigionamento

¹⁶⁵ Vedi: sito istituzionale del Consiglio europeo:

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-become-more-energy-efficient/>

¹⁶⁶Vale a dire investimenti su vasta scala di valore unitario superiore a 150 milioni di euro o a 250 milioni di euro per progetti di infrastrutture di trasporto nei settori dei sistemi energetici e nei settori non energetici che incidono sul consumo di energia e sull'efficienza energetica (art.3, co.1 proposta di direttiva sull'efficienza energetica 10697/22)

¹⁶⁷ Regolamento UE 2018/1999, art.2, n.18

energetico, tuttavia, esso non implica che l'efficienza energia sia sempre e comunque l'opzione preferita, ma richiede una valutazione ponderata in termini di costi e benefici (più ampi generati dall'energia risparmiata) in modo da consentire il conseguimento degli obiettivi previsti.¹⁶⁸ Al fine di onorare l'impegno assunto dall'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 è necessario tenere conto dell'efficienza energetica in tutti i settori -non solo quelli energetici- e applicare il principio in questione ogniqualvolta sia economicamente più vantaggioso rispetto a soluzioni equivalenti sul lato dell'offerta;¹⁶⁹ Il Consiglio mette in luce l'esigenza che gli Stati membri, da un lato, individuino il soggetto responsabile di verificare l'attuazione e il rispetto di tale principio, dall'altro lato, riferiscano alla Commissione (nell'ambito delle relazioni intermedie nazionali integrate per l'energia e il clima) in merito all'applicazione del principio a livello nazionale e regionale nelle decisioni strategiche e di pianificazione.¹⁷⁰

Con riferimento specifico all'applicazione del principio "l'efficienza energetica al primo posto" al settore degli appalti pubblici, il Consiglio europeo propone di richiedere agli Stati membri di provvedere affinché le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori tengano conto del principio in questione nella conclusione di contratti pubblici di appalto e concessioni di valore pari o superiore a una certa soglia¹⁷¹ (vedi nota n.121); tuttavia, è prevista la possibilità di derogare a tale obbligo sia nel caso in cui l'applicazione del principio rischia di compromettere la sicurezza pubblica o di ostacolare le misure emergenziali a tutela della salute pubblica, sia -nel settore degli appalti delle forze armate- se l'attuazione del principio entra in collisione con la natura e l'obiettivo primario dell'attività delle forze armate, stessa esclusione vale per gli appalti per la fornitura di materiale militare.¹⁷²

In quest'ottica, gli Stati membri possono richiedere alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori che nelle pratiche di appalto vengano presi in considerazione gli aspetti sociali, ambientali e quelli connessi alla sostenibilità e all'economia circolare, in modo da contribuire a rendere l'Unione il primo

¹⁶⁸ Raccomandazione (Ue) 2021/1749 della Commissione, paragrafo 7,8,9

¹⁶⁹ Proposta di direttiva sull'efficienza energetica del Consiglio, atto: 10697/22, punto 11

¹⁷⁰ Proposta di direttiva sull'efficienza energetica del Consiglio, atto: 10697/22, art.3

¹⁷¹ Atto del Consiglio 10697/22, pag.126

¹⁷² Atto del Consiglio 10697/22, pag.127

continente climaticamente a impatto zero entro il 2050; inoltre, ove opportuno, gli Stati possono imporre alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori il rispetto dei criteri di derivazione europea relativi agli appalti verdi o -se disponibili- di quelli nazionali equivalenti. In aggiunta, con l'obiettivo di assicurare, nell'ambito delle procedure di appalto, un'applicazione trasparente dei requisiti in tema di efficienza energetica, da un lato, gli Stati membri dovrebbero pubblicare le informazioni relative all'impatto che gli appalti hanno in termini di efficienza energetica, dall'altro lato, le amministrazioni aggiudicatrici possono sia imporre agli offerenti l'obbligo di divulgare le informazioni relative al potenziale impatto che il ciclo di vita di nuovo edificio avrà rispetto al riscaldamento globale, sia render pubbliche tali informazioni.

Merita di essere puntualizzato che, il Consiglio suggerisce di imporre agli Stati membri la rimozione di tutti gli ostacoli di natura regolamentare o non regolamentare che si frappongono al raggiungimento dell'efficienza energetica, più precisamente, spetterebbe agli Stati membri stabilire le disposizioni giuridiche, regolamentari, nonché, le pratiche amministrative in materia di contratti pubblici, bilancio e contabilità annuale con modalità tali da evitare che le amministrazioni aggiudicatrici siano restie a realizzare investimenti finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica, a stipulare contratti di rendimento energetico, ovvero, a concludere con terzi contratti di finanziamento a lungo termine;¹⁷³ in ultimo, gli Stati membri dovrebbero, nell'ambito delle relazioni intermedie integrate sull'energia e il clima, comunicare alla Commissione le misure adottate per espellere dagli ordinamenti interni gli ostacoli alla promozione dell'efficienza energetica.¹⁷⁴

Orbene, il rilancio di un'economia a impatto zero, innovativa e competitiva viene portato avanti con strumenti diversi a seconda del settore oggetto di proposta da parte della Commissione; i progetti contenuti nel pacchetto Fit for 55% sono numerosi ma presentano il comune denominatore di orientare le attività pubbliche verso modelli eco-compatibili e idonei a promuovere la crescita economica del Paese. A tal riguardo, è evidente la difficoltà di individuare un punto di

¹⁷³ Proposta di direttiva sull'efficienza energetica del Consiglio, atto: 10697/22, art.7

¹⁷⁴ Regolamento eu 2018/1999 art.17

bilanciamento tra il principio della solidarietà -caratterizzato da penetranti interventi pubblici nell'economia- e quello della competitività, principio, quest'ultimo, particolarmente a cuore per il legislatore europeo che, specie negli ultimi anni, ha sostenuto e stimolato gli effetti benefici della “concorrenza ad armi pari”, ossia, **“l’affermazione sociale delle forze più idonee e innovative a beneficio dell’intero consesso sociale”**¹⁷⁵. La soluzione individuata dalla Commissione risiede nell’idea dello **Stato promotore** che attraverso interventi pubblici rilancia e innova l’economia, perfino a rischio di pregiudicare la libertà di scelta degli operatori privati che ne esce pertanto condizionata. In tale ottica, l’approccio del GD richiede che sia la stessa Unione a impostare e predefinire la programmazione e la pianificazione economica orientata al “fine sociale” della tutela dell’ambiente, della crescita economica e della diffusione dello sviluppo sostenibile; conseguentemente, il GD conferma il ruolo centrale delle autorità pubbliche, tenute a intervenire, promuovere e finanziare congiuntamente -e non in sostituzione- agli operatori privati le attività economiche, sempre improntate alla tutela dell’ambiente.¹⁷⁶

In conclusione, la comunicazione “pronti per il 55%” segna un cambio di rotta e al contempo un’evoluzione sulla stessa linea finora adotta dalla Commissione per la realizzazione delle politiche del Green Deal. Rispetto al primo profilo, la novità risiede nella fase giuridico-attuativa del programma: vengono introdotte modifiche legislative e atti normativi vincolanti finalizzati alla realizzazione dei programmi proposti fin dal 2019; quanto al secondo profilo, si registra una concezione della tutela ambientale fondata sul duplice principio della solidarietà e della competitività, pertanto, vengono adottate nuove misure restrittive, imposti nuovi doveri, ma anche, create nuove opportunità. Grazie alle istituzioni europee si afferma il modello dello Stato promotore che assume una posizione di leadership nell’indirizzare le attività economiche, talvolta, anche prendendo il posto degli operatori privati. In ultimo, è opportuno accennare all’efficacia orizzontale del Green Deal: considerato che il progetto di transizione ecologica interessa l’intero Pianeta, la Comunità si propone di esportare e trapiantare i progressi raggiunti

¹⁷⁵ A.Botto- S.Castrovinci Zenna, diritto e regolazione dei contratti pubblici: pag.6

¹⁷⁶ D. Bevilacqua, Pronti per il 55%?; RGA n.28-gennaio 2022 paragrafo 2

anche in altri Paesi in modo da condurre quest'ultimi sullo stesso percorso virtuoso.¹⁷⁷

2.6 Regolamento 2021/1119 (la nuova legge europea sul clima)

La “normativa europea sul clima”, più precisamente il Regolamento (UE) 2021/1119 (“**il Regolamento**”), si innesta in un quadro di riforme finalizzate all’attuazione del Green Deal europeo¹⁷⁸ ed esordisce, all’art 1, statuendo l’obiettivo vincolante della neutralità climatica nell’UE entro il 2050; inoltre, avendo natura giuridica di regolamento, la legge europea sul clima è direttamente applicabile negli ordinamenti interni degli Stati membri e comporta l’abrogazione del Regolamento UE 2018/1999 sulla governance del mercato interno dell’energia. Nell’ottica dell’Accordo di Parigi del 2015, la Comunità adotta una strategia di governance del mercato interno dell’energia ben definita, al fine di conciliare la necessità di dar seguito agli impegni assunti in sede internazionale con quella di attuarli negli ordinamenti interni. La Comunità europea si incarica di definire orientamenti generali, cornici procedurali e strategie che gli Stati membri sono tenuti a seguire per evitare che venga aperta nei loro confronti una procedura di infrazione; pertanto, attraverso il Regolamento, l’Unione adotta un sistema di regolazione basato su una strategia comune e su un sistema di monitoraggio costante e valutazioni periodiche delle azioni dei singoli Stati. Tale modello non implica obblighi definiti e puntuali a carico delle autorità domestiche, le quali, tuttavia, sono poste in una situazione di soggezione rispetto alla Commissione, in quanto sulla base del modello “comply or explain” i Governi nazionali sono tenuti a seguire -nei rispettivi piani di intervento- le indicazioni della Comunità o, in caso contrario, a fornire adeguata motivazione. Da sottolineare, poi, che il Regolamento istituendo il “Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici”

¹⁷⁷D. Bevilacqua, Pronti per il 55%?; RGA n.28-gennaio 2022 paragrafo 5

¹⁷⁸ Commissione eu: Comunicazione della Commissione al Parlamento eu, al Consiglio, al Comitato economico e sociale eu, al Comitato delle regioni. Il Green Deal eu, Bruxelles COM(2019) 640 final.

permette alle pubbliche amministrazioni di utilizzare lo strumento “*regulation by consultation*”, quindi, le autorità pubbliche possono assumere decisioni basate su valutazioni indipendenti e a carattere tecnico scientifico invece che sull’orientamento politico dominante.

Inoltre, il Regolamento promuove il dialogo con gli interessati e la partecipazione pubblica nell’economia: attraverso il diretto coinvolgimento di imprese, associazioni e cittadini, nonché, la collaborazione di quest’ultimi con gli attori pubblici, si perviene, in un’ottica di trasparenza, di pluralismo e di accountability procedurale, al conseguimento degli obiettivi climatici.

Si anticipa già da ora che l’approccio adottato dal legislatore europeo presenta sia profili positivi che negativi in quanto rischia di non essere idoneo a influire sufficientemente nel percorso verso la neutralità climatica. Passati in rassegna i principali aspetti del Regolamento, analizziamo nel dettaglio disposizioni rilevanti. Come specificato in premessa, ai sensi dell’art 1 del Regolamento, l’obiettivo primario è quello di azzerare le emissioni di gas a effetto serra portando l’Europa ad essere il primo continente climaticamente neutro entro il 2050¹⁷⁹; tale *target* si inserisce in un quadro regolatorio che oltre ad essere connesso alle varie discipline settoriali che compongono il programma politico della Commissione (il Green Deal), è radicato nel contesto normativo internazionale e comunitario finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030. Quanto alle tecniche di regolazione, occorre precisare che il Regolamento (art.2) richiede agli Stati membri di affidare alle pubbliche amministrazioni ampi poteri discrezionali e interpretativi al fine di individuare le “misure necessarie” -tenuto conto dell’importanza di promuovere l’equità, la solidarietà tra gli Stati e l’efficienza in termini di costi, nonché, il rispetto della strategia impartita dall’Unione- per conseguire gli obiettivi stabiliti, prima che dalla Comunità europea, dal diritto internazionale sulla base dell’Accordo di Parigi.

In sostanza, il legislatore europeo ha adottato un approccio regolatorio misto: da un lato, specifica che le modalità e le azioni regolatorie per conseguire l’obiettivo della neutralità climatica sono sia unionali che nazionali, dall’altro lato, stabilisce che sia

¹⁷⁹ Si tratta di un nuovo e più ambizioso obiettivo rispetto a quello stabilito nel Regolamento 2018/1999/UE che richiedeva una riduzione del 40% delle emissioni al 2030 rispetto ai valori del 1990

la Commissione (ai sensi dell'art. 5) a dover definire il quadro valoriale e le strategie entro cui dovranno essere realizzate le politiche interne di contrasto al surriscaldamento climatico, in particolare, richiamando il principio dello sviluppo sostenibile; pertanto, grava sulle pubbliche amministrazioni nazionali il compito di tenere in considerazione le prerogative ambientali, le “finalità sociali e l'efficienza in termini di costi”.

In altre parole, gli Stati sono liberi di scegliere le misure che reputano più adatte al conseguimento degli obiettivi concordati a livello internazionale dalla Comunità ma, nel fare ciò, dovranno muoversi entro i paletti stabiliti dal legislatore europeo e nei limiti delle valutazioni tecnico-scientifiche.¹⁸⁰

Per garantire coerenza tra le politiche nazionali, europee e gli obiettivi dell'Unione dell'energia è opportuno che vi sia un dialogo continuo tra la Commissione e gli Stati membri; nel dettaglio, entro il 31 dicembre 2019 e successivamente ogni dieci anni, gli Stati devono notificare alla Commissione il proprio **Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)** elaborandolo nel rispetto di una serie di criteri fissati dal Regolamento, tra cui: la procedura seguita per la redazione del piano, la descrizione degli obiettivi e dei contributi nazionali relativi alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia¹⁸¹, la descrizione delle politiche nazionali e delle misure adottate per raggiungere i target stabiliti dalla Comunità (con indicazione degli investimenti necessari per conseguirli), l'indicazione delle barriere e degli ostacoli di ordine regolamentare e non regolamentare che si frappongono alla realizzazione degli obiettivi in tema di efficienza energetica ed energia rinnovabile, nonché, la valutazione degli impatti che le politiche nazionali e le misure adottate hanno in relazione alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia. Da evidenziare, ancora, che gli Stati membri sono tenuti a limitare la complessità amministrativa, i costi per le parti interessate e tener in conto il principio “*l'efficienza energetica al primo posto*” (già analizzato nel paragrafo 2.5); al fine di garantire la massima trasparenza e accessibilità dei dati, nonché, di riconoscere al pubblico interessato l'opportunità di partecipare all'elaborazione del

¹⁸⁰ D. Bevilacqua, La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido? RGA n.29-febbraio 2022,

¹⁸¹ Ai sensi dell'art 4 del Regolamento 2018/1119 le cinque dimensioni sono: 1) decarbonizzazione, 2) efficienza energetica; 3) sicurezza energetica; 4)mercato interno dell'energia, 5) ricerca, innovazione e competitività.

Piano, ciascuno Stato è tenuto a pubblicare il proprio PNIEC e, più in generale, a garantire che il pubblico sia sufficientemente informato secondo modalità che dovrebbero essere distanti dalla complessità amministrativa.¹⁸²

Preliminare alla notifica del PNIEC è l'elaborazione e la trasmissione alla Commissione della c.d. “**proposta di PNIEC**”; in particolare gli Stati sono tenuti a comunicare alla Commissione un progetto del proprio PNIEC in modo da permettere a quest'ultima di valutarne il contenuto ed eventualmente, di formulare raccomandazioni che dovranno essere tenute in “debita considerazione” da parte degli Stati o, in alternativa, secondo il meccanismo del “*comply or explain*”, disattese, a condizione che se ne dia adeguata motivazione.¹⁸³

Orbene, sulla base dei PNIEC la Commissione è tenuta a valutare: se gli obiettivi e i contributi proposti dagli Stati siano sufficienti a conseguire collettivamente i traguardi del quadro 2030, se i piani siano conformi ai criteri stabiliti dal Regolamento, nonché, se gli Stati hanno disatteso o tenuto in conto le raccomandazioni formulate dalla stessa.¹⁸⁴

Da tale quadro normativo consegue che il modello di regolazione imposto dal legislatore europeo è quello di una governance “quasi vincolante”; esso si articola e si organizza su più piani: alla base vi sono le generiche finalità stabilite dall'Accordo di Parigi, in cima le competenze esecutive affidate alle amministrazioni nazionali, mentre, sul piano intermedio si colloca l'Unione europea, che grazie al ruolo di *leadership* orienta e guida le politiche nazionali. Merita attenzione tale livello intermedio di governance, in particolare, l'art 5 del Regolamento affida alla Commissione europea il compito di adottare e riesaminare periodicamente “le strategie dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici in linea con l'Accordo di Parigi e **la riesamina periodicamente**”. In altre parole, alla Commissione spetta il compito di dettare la strategia dell'Unione di contrasto ai cambiamenti climatici (basata su rigorose analisi tecnico-scientifiche), mentre, agli Stati membri compete la regolazione concreta e di dettaglio, tuttavia, in considerazione del fatto che gli Stati possono, con adeguata motivazione, disattendere le raccomandazioni formulate dalla Commissione in sede di

¹⁸² Regolamento 2018/1119 art.3

¹⁸³ Regolamento 2018/1119 art.9

¹⁸⁴ Regolamento 2018/1119 art.13

valutazione dei PNIEC, l'approccio delineato dal legislatore europeo si presenta particolarmente debole, sia sotto il profilo della vincolatività sia sotto quello dell'armonizzazione tra le varie discipline nazionali. Orbene, è di intuibile evidenza che un'effettiva incidenza sul piano legislativo e amministrativo è ancora ben lontana dal modello di regolazione adottato dalla Comunità europea: la fase del monitoraggio è basata su un sistema dialettico tra Stati membri e Commissione, la quale essendo priva di strumenti sanzionatori efficaci, può solo aspirare a persuadere moralmente le azioni degli Stati che, conseguentemente, godono di un ampio margine di manovra.¹⁸⁵

Nell'ottica di una regolazione interna basata sugli indirizzi strategici stabiliti dalla Commissione sulla base di "rigorose valutazioni tecnico scientifiche", il Regolamento disciplina -*ex art 3*- i compiti del **Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici**¹⁸⁶; con la finalità di consentire l'adozione di decisioni il più possibile oggettive, indipendenti dalle valutazioni economiche contingenti e dagli orientamenti politici nazionali, il Comitato funge da "punto di riferimento" sulle conoscenze scientifiche connesse ai cambiamenti climatici.

Appare interessante notare come tale approccio -*c.d. "regulation by consultation"*- presenta luci e ombre; dal primo punto di vista, le valutazioni tecnico scientifiche presentano l'innegabile vantaggio di rendere oggettivo il momento istruttorio delle attività amministrative, infatti, riducendo gli spazi di arbitrio e migliorando l'efficienza e l'efficacia decisionale, le pubbliche amministrazioni possono affrontare al meglio determinati problemi. In altre parole, il momento decisionale diviene neutrale: è la tecnica e non l'opinione politica a indirizzare gli interventi pubblici nei settori più delicati e cruciali.¹⁸⁷

Dal secondo punto di vista, il carattere tecnico della consulenza fornita dal Comitato scientifico potrebbe ridurre lo spazio della discrezionalità amministrativa dell'autorità procedente: i pareri tecnici avendo un notevole peso regolatorio, incidono ineluttabilmente sulle scelte amministrative; di conseguenza, considerato che le scelte del comitato potrebbero non essere affidabili -la scienza non sempre è

¹⁸⁵ D. Bevilacqua, *La normativa eu sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, RGA n.20-febbraio2022, pag.4

¹⁸⁶ Istituito a norma del Regolamento (CE) n.401/2009, art.10bis

¹⁸⁷ D.Bevilacqua, *democratizzare la tecnica? La partecipazione alle decisioni degli esperti*

incontrovertibile e i giudizi potrebbero essere condizionati da pressioni di varia natura- sorge il rischio che le amministrazioni non siano in grado di rispettare il vincolo teleologico. Ulteriore aspetto critico legato a tale figura è il meccanismo previsto per garantire agli esperti la necessaria indipendenza, ossia, l'esclusione da qualsivoglia circuito di controllo, contestazione e responsabilità (anche a fronte di risultati non affidabili e oggettivi). Pertanto, per evitare che il sistema vada in cortocircuito è necessario che i pareri dei tecnici siano soggetti a limiti e verifiche (anche di mera forma e di garanzia), altrimenti, il peso decisionale assegnato alle valutazioni tecnico-scientifiche andrebbe a investire anche la discrezionalità amministrativa, producendo regolazioni illegittime, vane e inette.

Orbene, è per scongiurare tale pericolo che generalmente, in simili casi (come per esempio rispetto ai componenti delle Autorità indipendenti), vengono previste una serie di garanzie procedurali e giuridiche che si traducono in requisiti di indipendenza, trasparenza, elevata professionalità, nonché, tutela dei consulenti da influenze esterne. Tuttavia, restando ancorati al dato testuale, bisogna constatare che il Regolamento tace sul punto; l'art 3 rubricato "*consulenza scientifica sui cambiamenti climatici*" è sostanzialmente un elenco dei compiti spettanti al Comitato, mentre, rimane silente per quanto concerne l'organizzazione, le modalità operative del Comitato e il peso delle valutazioni sulle misure che la Comunità e gli Stati sono tenuti ad adottare, pertanto, allo stato dell'arte si registra un atteggiamento di particolare prudenza dell'Ue, che anche su questo tema ha posticipato la concreta attuazione di tale politica.¹⁸⁸

Da evidenziare, ancora, la centralità che la nuova legge europea sul clima riconosce alla **partecipazione pubblica** nell'adozione delle misure di contrasto al surriscaldamento climatico; in proposito, l'art 9 del Regolamento richiede alla Commissione di coinvolgere tutte le componenti sociali, quindi, non solo la (certamente più interessata) comunità imprenditoriale, ma anche i cittadini e la società civile in modo da offrire loro l'opportunità e al contempo la responsabilità di contribuire a una transizione giusta ed equa finalizzata a rendere la società climaticamente neutra e resiliente ai cambiamenti atmosferici. L'assetto così

¹⁸⁸D. Bevilacqua, *La normativa eu sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?* RGA n.20-febbraio2022, pag.5

individuato, rende il privato attore e co-regolatore del cambiamento necessario per portare a termine la transizione ecologica, specularmente, alle pubbliche amministrazioni è richiesto di conformare il proprio sistema di intervento, sia dal punto di vista organizzativo, sia da quello procedurale, all'esigenza di tenere in debita considerazione anche gli apporti della società. In sostanza, il legislatore europeo attraverso l'istituto del *débat public* riduce il rischio di opposizione da parte della società alla realizzazione di nuove infrastrutture strategiche e conferma l'esigenza di affrontare il problema delle emissioni di gas serra sia a livello istituzionale, sia a livello privato.

Riassumendo, il modello di governance descritto dalla nuova legge europea sul clima è essenzialmente basato sui Piani nazionali integrati per l'energia e il clima - PNIEC- che delineano le strategie nazionali a lungo termine per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nonché, sulle corrispondenti relazioni intermedie notificate ogni due anni dagli Stati alla Commissione e infine, sull'attività di monitoraggio circa il raggiungimento dei target unionali svolta, sulla base di modalità integrate, sia dalla Commissione sia dagli Stati membri (coerentemente allo schema indicato nei rispettivi documenti programmatori). In ultimo, ai sensi dell'art 5 (rubricato: "adattamento ai cambiamenti climatici") gli Stati membri sono tenuti ad aggiornare periodicamente delle strategie di adattamento in modo da assicurare, in spirito di solidarietà con le istituzioni della Comunità, il costante progresso "*della capacità di adattamento, del rafforzamento della resilienza e della riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici*".

2.8 Le comunità di energia rinnovabile (una misura di contrasto alla povertà energetica) e le sperimentazioni italiane

Per addentrarci nell'analisi delle Comunità di energia rinnovabile è necessario assumere quale punto di partenza la Comunicazione "*Una strategia quadro per un'unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in*

materia di cambiamenti climatici”¹⁸⁹ della Commissione europea in cui, quest’ultima, esplicita la sua preoccupazione per il fatto che l’Europa fosse il primo Paese al mondo quale importatore di energia; pertanto, viene sottolineato il ruolo che avrebbero potuto svolgere i singoli cittadini nel processo di transizione energetica. Nello specifico, già nel 2015, la Commissione prendeva atto di come un’azione dal basso (*bottom up*) avrebbe potuto stimolare la transizione del sistema verso un’economia pulita a basse emissioni di carbonio, infatti, stimolando i cittadini all’utilizzo di FER attraverso forme di aggregazione, aumenta esponenzialmente la quota del loro impiego e di conseguenza si crea un mercato più competitivo. Orbene, l’obiettivo di rendere i cittadini protagonisti del mercato interno dell’energia elettrica traspare chiaramente nella Direttiva UE 2019/944 ove si richiede agli Stati membri di provvedere affinché tutti i cittadini abbiano il diritto di divenire “**clienti attivi**” che, in concreto, si traduce nel **diritto di produrre, consumare, accumulare e vendere l’energia autoprodotta operando come soggetti singoli o come membri di una comunità di energia rinnovabile** (c.d. Citizen energy communities).

In realtà, già dall’inizio del secolo scorso, le Comunità energetiche avevano conosciuto grande diffusione nelle zone montane, ove artigiani e piccole imprese locali avevano spontaneamente cominciato a realizzare e gestire impianti per la generazione di energia da impiegare nell’ambito territoriale di appartenenza; in altre parole, l’energia autoprodotta non veniva immessa nel mercato ma era soggetta ad **autoconsumo in loco**; nonostante, manchi una definizione europea di “autoconsumo”, tale ultimo tema, unitamente a quello delle comunità di energia rinnovabile, sono i due grandi poli intorno a cui ruotano le politiche europee di sviluppo sostenibile racchiuse nella Direttiva RED II e nella Direttiva sul mercato interno dell’energia. Orbene, l’obiettivo perseguito dalle due direttive in questione è quello di transitare da un mercato centralizzato -ove le grandi aziende di servizi pubblici sono protagoniste- a un mercato decentrato in cui assumono posizione centrale gli stessi cittadini in veste di - per usare un neologismo- “prosumatori” (termine ricavato dal sintagma inglese “*prosumer*”, composto dal nome “*producer*”

¹⁸⁹ COM(2015)80 final, parte del c.d. pacchetto Unione dell’Energia, può essere considerata l’atto prodromico all’adozione del pacchetto clima

e “*consumer*”, tende a identificare colui che è al contempo sia produttore che consumatore di un bene)¹⁹⁰; in tal modo, infatti, si crea un sistema di produzione (ma, se del caso, anche di distribuzione) competitivo e aperto. Pertanto, le questioni dell’approvvigionamento energetico e degli effetti conseguenti alle emissioni di gas a effetto serra assumono carattere centrale per chiunque abbia intenzione di partecipare alla gestione condivisa, di conseguenza, non solo gli operatori economici o le autorità pubbliche, ma anche il “*quivis de populo*” diviene protagonista del mercato energetico.

Passando ora all’analisi della normativa *ex actis*, la Direttiva RED II, nell’individuare le diverse modalità di autoproduzione e consumo di energia rinnovabile, opera un distinguo tra: “autoconsumatore di energia rinnovabile”, “autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente” e “comunità di energia rinnovabile”.

Nel primo caso, l’articolo 2, definisce l’autoconsumatore di energia rinnovabile quale “*cliente finale che, operando in propri siti situati entro confini definiti [...] produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché [...] tali attività non costituiscano l’attività commerciale o professionale principale*”;

Nel secondo caso, l’articolo 2, qualifica gli autoconsumatori che agiscono collettivamente come “*un gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e si trovano nello stesso edificio o condominio*”; nel prosieguo della disposizione, viene operato un distinguo tra gli autoconsumatori a seconda che questi agiscano individualmente o collettivamente e in base al requisito spaziale consistente nel trovarsi nello stesso edificio o condominio.

Tale distinguo rileva ai fini dell’applicazione dell’articolo 21, che, nel richiedere agli Stati di riconoscere ai consumatori la possibilità di produrre e consumare energia, permette un trattamento differenziato, seppur, con obbligo di motivazione e nel rispetto del principio di proporzionalità.

¹⁹⁰“Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile; commento alla normativa di E. Ferrero; Ambiente & sviluppo, n.8-9, 1°Agosto 2020, p.677

Infine, nel terzo caso, sempre l'articolo 2, fornisce una definizione composita di comunità di energia rinnovabile a seconda che tale concetto sia associato alle fonti rinnovabili o ai cittadini; pertanto, la comunità di energia rinnovabile viene intesa quale soggetto giuridico che: *“a) conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari”*.

Bisogna precisare, che la disciplina di dettaglio delle comunità energetiche è dettata dall'articolo 22 della stessa Direttiva, che, in particolare, richiede agli Stati membri di riconoscere ai clienti domestici il diritto di partecipare alle Comunità conservando i loro ordinari diritti e doveri (quali clienti finali) e di non assoggettarli a oneri, condizioni e procedure discriminatorie o ingiustificate, a condizione che, con specifico riferimento alle imprese private, la partecipazione alla comunità non costituisca principale attività commerciale o professionale; in aggiunta a ciò, il continuo dell'articolo 22, precisa che alla Comunità di energia rinnovabile devono essere riconosciuti una serie di diritti, nel dettaglio: il diritto di produrre, consumare, immagazzinare e vendere energia (anche tramite accordi di compravendita), il diritto di scambiare all'interno della comunità l'energia prodotta, il diritto di accesso ai mercati dell'energia -direttamente o mediante aggregazione- in modo non discriminatorio.

Orbene, il legislatore europeo mette in luce i vantaggi che le comunità energetiche possano apportare in termini di miglioramento dell'efficienza energetica e di contrasto alla povertà energetica, considerato che i descritti meccanismi di aggregazione consentono la partecipazione anche alle fasce meno abbienti; infatti, si osserva come la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura possa

contribuire al conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici, nonché, più in generale, al miglioramento di tutto il sistema energetico.¹⁹¹

Quanto poi alla successiva direttiva sul mercato interno dell'energia, l'articolo 2, fornisce una definizione di Comunità di energia rinnovabile più ampia (e quindi diversa) rispetto a quella contenuta nella direttiva del 2018; nello specifico, la comunità di energetica, più precisamente la “**comunità energetica dei cittadini**”, viene delineata come: “*un soggetto giuridico che: a) è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese; b) ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari; e c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci*”.

In aggiunta, merita specificazione il disposto dell'articolo 16, che, nell'invitare gli Stati ad adottare un quadro normativo favorevole, richiede che le comunità non siano assoggettate a procedure e oneri discriminatori, ma al contrario, equi, proporzionati, trasparenti (anche rispetto alla registrazione e alla concessione di licenze) e che riflettano i costi a carico del consumatore finale, tutto ciò, al fine di assicurare che le comunità possano contribuire in modo adeguato e proporzionato alla ripartizione complessiva dei costi del sistema energetico; infine, gli Stati membri possono decidere di riconoscere alle Comunità il diritto di possedere, istituire, acquistare o locare reti di distribuzione e di gestirle autonomamente nelle loro zone di gestione, prevedendo le procedure necessarie.¹⁹²

Spostando l'attenzione sull'ordinamento italiano, bisogna preliminarmente precisare, che, già prima del recepimento delle direttive europee (a partire dal 2017), quindi in assenza di una disciplina normativa ad hoc, erano stati sperimentati meccanismi di autoconsumo di energia rinnovabile; più nello specifico, tali fenomeni erano stati resi possibili da alcune normative regionali e da strumenti di

¹⁹¹ Direttiva RED II, considerando n.67 e 68

¹⁹² Direttiva 944/2019, articolo 16, par. 1 e 2

programmazione nazionale (come la SEN¹⁹³ o il PNIEC) le quali avevano incentivato lo sviluppo di tali forme di condivisione promuovendo la realizzazione di progetti pilota.

Orbene, attraverso tali strumenti si dava avvio a una grande trasformazione del mercato energetico, che, a quel tempo, era ancora legato all'utilizzo di fonti fossili e organizzato sulla base di modelli di distribuzione e produzione centralizzati.¹⁹⁴

Concentrando l'analisi sul periodo successivo al recepimento delle direttive europee, nel 2019, l'articolo 42 bis del decreto legge numero 162,¹⁹⁵ in attuazione delle disposizioni della Direttiva RED II relative agli "autoconsumatori di energia da fonti rinnovabili" e alle "comunità di energia rinnovabile"¹⁹⁶, al fine di acquisire gli elementi necessari alla completa applicazione dell'atto legislativo europeo, definisce le modalità e le condizioni a cui è consentito attivare l'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili ovvero istituire comunità di energia rinnovabile. Merita specificazione il dato che le disposizioni della direttiva europea avevano natura transitoria, infatti, si rivolgevano ai soggetti che producevano energia elettrica con impianti FER (di potenza non superiore a 200 kW) attivati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del DL n.162/2019 ed entro i sessanta giorni successivi alla data di applicabilità del provvedimento di recepimento della Direttiva RED II.

L'articolo 42-bis (rubricato "autoconsumo da fonti rinnovabili") consente ai consumatori (clienti finali) di aggregarsi nel rispetto di una serie di condizioni differenziate a seconda che si tratti di autoconsumatori aggregati o di comunità di energia rinnovabile; nella prima ipotesi, è richiesto che l'attività di produzione e di scambio di energia non costituisca attività commerciale o professionale principale; nella seconda ipotesi, è richiesto che gli azionisti o i membri della comunità siano: persone fisiche, PMI, enti territoriali, autorità locali o amministrazioni comunali; inoltre, con specifico riferimento alle imprese private è preclusa la partecipazione

¹⁹³ SEN: strategia energetica nazionale, si tratta dell'atto normativo antecedente al Piano Energia e Clima 2030, il quale, riconosceva la necessità di rafforzare la consapevolezza circa il ruolo attivo del consumatore quale protagonista del processo di transizione energetica

¹⁹⁴ "Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing" di M. Meli, commento alla normativa.

¹⁹⁵ Convertito con la legge n.8 del febbraio 2020

¹⁹⁶ Direttiva RED II, articoli numero 21 e 22

alla comunità se si tratta di attività professionale o commerciale principale, inoltre, si precisa che la partecipazione alle comunità è aperta a tutti i clienti finali (in particolare i clienti domestici).

L'articolo 42 bis, inoltre, evidenzia come l'obiettivo primario delle Comunità energetiche sia quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali ai membri della Comunità, escludendo, pertanto, qualsivoglia finalità lucrativa.

È opportuno precisare che la disposizione su citata chiarisce, distinguendo tra autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e comunità energetiche, che gli utenti possano condividere l'energia elettrica generata mediante la rete di distribuzione esistente; pertanto, nel caso in cui si tratti di autoconsumatori aggregati, è richiesto che questi si trovino nello stesso edificio o condominio, invece, nel caso di comunità energetiche *“i punti di prelievo dei consumatori e i punti di immissione degli impianti devono essere ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina di trasformazione di media-bassa tensione.”*¹⁹⁷

In ultimo, il comma 5 (articolo 42-bis) in recepimento della direttiva europea, precisa che gli autoconsumatori conservano i diritti riconosciuti ai clienti finali, tra cui, il diritto di scelta del venditore e il diritto di recesso (in ogni momento) dal soggetto giuridico, fermo restando il pagamento di eventuali corrispettivi -equi e proporzionati- previamente concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti effettuati.

Sul piano delle competenze, la disposizione attribuisce un ruolo chiave nell'attuazione dell'articolo 42-bis all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) e al MISE (precisando che le disposizioni attuative non debbano comportare oneri per la finanza pubbliche); per quanto concerne l'ARERA, ad essa spetta la regolazione delle partite economiche relative all'energia e l'individuazione delle modalità necessarie ad assicurare la partecipazione diretta alle comunità energetiche da parte dei Comuni e delle p.p.a.a.; per quanto concerne il MISE, ad esso spetta la competenza a definire gli strumenti incentivanti per la remunerazione degli impianti FER inseriti nelle configurazioni energetiche.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Decreto legge n. 162/2019, articolo 42 bis, comma 4, lettere d) ed e)

¹⁹⁸ Decreto legge n. 162/2019, articolo 42 bis, commi 8 e 9

Per concludere l'analisi delle comunità energetiche, merita considerazione il rapporto di Legambiente “Comunità rinnovabili 2021”, ove si constata la sussistenza sul territorio nazionale di venti comunità energetiche rinnovabili, alcune già attive, altre in corso di attivazione; le comunità energetiche esistenti sono generalmente partecipate da enti comunali, famiglie, imprese private, istituti pubblici, cooperative e aziende agricole (come nel caso della comunità energetica agricola di Ragusa); infine, secondo uno studio condotto dal Politecnico di Milano, si prospetta un roseo futuro per tali soggetti giuridici autonomi, infatti, è stato stimato che entro il 2025 le comunità energetiche saranno circa 40 mila e coinvolgeranno circa 1,2 milioni di famiglie, 200 mila uffici e 10 mila PMI.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Cfr: *Electricity Market Report* del Politecnico di Milano

CAPITOLO 3°: la disciplina nazionale delle fonti rinnovabili

3.1 1957-2009: l'evoluzione normativa dall'istituzione dei regimi di monopolio legale alla privatizzazione del mercato dell'energia.

Preliminare all'analisi dei temi che verranno trattati nel capitolo terzo, è un breve *excursus* della disciplina che nel nostro Paese ha regolato il settore dell'energia trasformandolo da un originario regime di monopolio legale a un mercato liberalizzato.

Orbene, fin dai primi decenni del secolo scorso, l'architettura normativa del settore energetico ha osservato un andamento pendolare con i due estremi costituiti, da un lato, da un regime di monopolio legale a favore dello Stato inerente ad attività quali la ricerca e la coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi²⁰⁰, nonché, sulla base della legge n.1643 del 6 dicembre 1962, dalla nazionalizzazione del settore elettrico, dall'altro lato, da politiche di liberalizzazione progressiva delle attività avviate grazie ad atti europei adottati a partire dagli anni 90; l'elemento costante di tale moto armonico è rappresentato, per un verso, da una intesa regolazione pubblicistica delle attività relative alla filiera energetica che fin dalla fase antecedente al 1962, dal r.d. 11 dicembre 1933, n.1775 "Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici", vedeva la compresenza di imprese private e aziende municipalizzate, per altro verso, da una diretta presenza dello Stato nella gestione delle imprese.

In merito a quest'ultimo profilo è opportuno precisare che la c.d. legge Giolitti sulla municipalizzazione dei servizi pubblici locali, permetteva agli enti pubblici locali di gestire la distribuzione di energia elettrica e gas -attività rientrante nel novero dei servizi pubblici- in tre diversi modi: direttamente (ossia, in economia), per mezzo di un'azienda municipalizzata (trattasi di aziende organo prive di soggettività

²⁰⁰ Cfr. G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo*, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2189 ss.

autonoma rispetto all'ente locale), tramite concessioni rilasciate a soggetti privati.²⁰¹

Ebbene, ponendosi nella prospettiva del servizio pubblico si può notare come un sistema a gestione privata del settore elettrico, nonostante vi fosse una cornice di regole pubblicistiche, soffrisse di alcuni difetti strutturali; come noto, il servizio pubblico richiede di essere erogato secondo criteri di universalità e con livelli qualitativi stabiliti da *authorities* in modo tendenzialmente omogeneo sull'intero territorio nazionale. Talché, la strada più opportuna da seguire sembrò quella del regime autorizzatorio che permetteva al Ministro dei lavori pubblici di emanare norme e dare disposizioni *“per i collegamenti fra gli esistenti impianti di energia elettrica e per gli opportuni accordi tra le diverse imprese produttrici e distributrici di energia elettrica, nonché, di stabilire norme tecniche”*²⁰²; in pratica, il Ministero dei lavori era dotato di pervasivi poteri autorizzatori e prescrittivi, infatti, egli poteva subordinare l'autorizzazione delle linee di trasmissione e distribuzione *“alla osservanza di speciali obblighi per la tutela degli interessi generali connessi alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica”*²⁰³. Tuttavia, l'esperienza concreta portò rilevanti squilibri tra le zone settentrionali, ove il tessuto industriale assorbiva quantitativi di energia tali da garantire redditi elevanti ai produttori e ai distributori, e le zone meridionali, ove, invece, la bassa domanda di energia scoraggiava e sconsigliava investimenti strutturali; in aggiunta, l'evoluzione del mercato in senso oligopolistico e monopolistico avallava il perpetrarsi di pratiche commerciali scorrette, quale, l'applicazione di condizioni economiche sfavorevoli e differenziate a seconda del contesto.

Il cambiamento di rotta verso il regime di monopolio legale, istituito con la legge 6 dicembre 1962, n.1643, si ebbe con la spinta proveniente da un mutamento del quadro politico; in particolare, a seguito dell'ascesa della sinistra italiana portatrice di istanze favorevoli a una maggiore presenza dello Stato nell'economia, sulla base del disposto dell'articolo 43 della Costituzione, venne nazionalizzato il settore elettrico. In particolare, con la legge n.1643 del 1962 venne istituito, con la forma giuridica dell'ente pubblico avete personalità giuridica di diritto privato, l'Ente

²⁰¹

²⁰² Articolo 117 r.d.11 dicembre 1933, n.1775

²⁰³ Articolo 108 r.d. 11 dicembre 1933, n.1775

nazionale per l'energia elettrica (ENEL) con il compito di “*esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione, esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta*”²⁰⁴; in tal modo, l'ENEL venne reso riservatario *ex lege* dell'intera filiera elettrica e in forza del disposto degli articoli 4 e 5 della succitata legge tutte le imprese elettriche vennero trasferite a suo favore.²⁰⁵

Investiti della questione di legittimità costituzionale della legge n.1643, i giudici di palazzo della Consulta ritennero che le scelte legislative rientrassero a pieno titolo nella “*sfera di discrezionalità politica spettante all'organo legislativo*”. Or dunque, posto che in un sistema nazionalizzato, il coordinamento e le misure necessarie per un razionale svolgimento delle attività vengono attuati sotto la responsabilità del *management*, l'esigenza di una regolazione pubblicistica venne ridotta ai minimi termini.

All'inizio degli anni 90 del secolo scorso, a seguito della salita al potere della destra italiana, propensa a una riduzione degli spazi riservati allo Stato nelle attività economiche e alla promozione dei meccanismi concorrenziali, si migrò da un regime nazionalizzato alla liberalizzazione parziale di talune attività della filiera energetica²⁰⁶ e alla riorganizzazione degli enti preposti ai servizi pubblici nazionali. Nello specifico, la riorganizzazione interessò l'Enel e l'Eni, nonché, altri enti pubblici economici che vennero trasformati in società per azioni, c.d. privatizzazione fredda; pertanto, la titolarità delle azioni delle neoistituite società venne attribuita al Ministero del tesoro che nel rispetto delle direttive impartite dal *premier*, esercitava i diritti dell'azionista.²⁰⁷

Successivamente e a seguito della “*creazione di organismi indipendenti per la regolarizzazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico*”²⁰⁸, venne realizzata la c.d. privatizzazione calda con conseguente dismissione parziale delle azioni detenute dallo Stato; perciò, con

²⁰⁴ Articolo 1, legge 1643 del 1962

²⁰⁵ Cfr C.Lavagna, *il trasferimento all'Enel delle imprese elettriche*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1965, 589 ss., 841ss.

²⁰⁶ Cfr. l.9 gennaio 1991, n.9

²⁰⁷ Cfr. art.15 d.l. 11 luglio 1992, n.333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n.359, e in particolare l'art. 1-*bis* e l'art.2

²⁰⁸ Cfr d.l. 31 maggio 1994, n.332, convertito con modificazioni nella l.30 luglio 1994, n.474

l'approvazione della legge 14 novembre 1995, n.481, che tutt'ora disciplina le Autorità di regolazione dei mercati, venne istituita l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ora denominata (già Aeegsi) ARERA alla quale vennero trasferite molte delle competenze precedentemente affidate al Governo.

Ebbene, bisognerà aspettare le normative europee degli anni 90 affinché il settore elettrico e del gas subisca un sensibile impulso decisivo verso la liberalizzazione per poi approdare, in forza del Trattato di Lisbona del 2007, a una solida base giuridica caratterizzata da regole comuni agli Stati membri funzionali alla creazione di un mercato unico dell'energia in un contesto di massima valorizzazione della concorrenza.

Scendendo più nel dettaglio, il superamento del regime introdotto dalla legge n. 1643 del 1962 si ebbe con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, il c.d. decreto Bersani, che, nonostante, facesse permanere una serie di obblighi di servizio pubblico (come il mantenimento di una riserva di potenza), liberalizzò in modo pieno la produzione, mentre, in modo solo parziale l'acquisto e la vendita di energia elettrica; in merito a quest'ultimo profilo, il decreto Bersani operò una distinzione tra mercato libero o all'ingrosso, riservato ai clienti idonei, e mercato vincolato, riservato agli utenti minori, inoltre, per organizzare gli scambi vennero istituite due diverse società poste sotto il controllo diretto dello Stato, ossia, il Gestore del mercato elettrico operante sul primo segmento (mercato libero) e l'Acquirente unico attivo sul secondo segmento di mercato (mercato vincolato). Per quanto riguarda l'attività di trasmissione, il decreto Bersani la riservò allo Stato affidandola in regime di concessione al (già) Gestore della rete di trasmissione nazionale (adesso Terna S.p.a.) controllato dal Ministero del tesoro, invece, l'attività di distribuzione su base locale venne sottoposta, nel rispetto delle regole concorrenziali, al regime della concessione unica.²⁰⁹ Sempre al fine di rendere effettiva la liberalizzazione parziale dell'attività di acquisto e vendita di energia il decreto Bersani impose all'Enel di separare e affidare a distinte società (ma controllate da una stessa holding) le attività di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia.

²⁰⁹ Cfr G. Avanzini, *il sistema elettrico italiano*, in *i servizi a rete in Europa* a cura di E.Ferrari, Milano, Cortina, 2000, 325 ss.

La direttiva n.96/92/Ce (di prima generazione) venne abrogata e sostituita dalla direttiva 15 luglio 2003, n. 2003/54/Ce (di seconda generazione) recepita in Italia ad opera della legge 23 agosto 2004, n.239, c.d. legge Marzano. La legge in questione portò avanti il processo di liberalizzazione eliminando la distinzione tra clienti idonei e vincolati pur mantenendo il ruolo dell'Acquirente attivo nel caso in cui il cliente originariamente vincolato, poi divenuto idoneo, non fosse receduto dal contratto di fornitura in essere; essa, inoltre, definì in modo costituzionalmente conforme le competenze dello Stato e delle regioni in materia di energia elettrica, rafforzò le competenze statali nei confronti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nonché, confermò la scelta di unificare in capo a un unico soggetto (Terna S.p.a.) il diritto di proprietà e di gestione della rete di trasmissione nazionale. Al fine di promuovere il coordinamento tra i gestori nazionali delle reti fu istituita una rete europea dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica, la c.d. European Transmission System Operator – ENTSO-E cui venne affidato il compito di elaborare i c.d. codici di rete funzionali a disciplinare il collegamento tra le varie reti di trasmissione, il funzionamento dei sistemi paneuropei e l'armonizzazione del commercio interstatale.²¹⁰

In ultimo, va menzionata anche la direttiva 23 aprile 2009, n.2009/28/Ce relativa alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili, recepita in Italia dal decreto legge 1° giugno 2011, n.28 recante norme relative agli strumenti, ai meccanismi, agli incentivi, ovvero, al quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessario per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti.²¹¹

²¹⁰

²¹¹ Articolo 1 decreto legge 1 giugno 2011, n.28

3.1 Il Ministero della transizione ecologica (Mite), il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) e il Piano per la transizione ecologica:

La recente istituzione del Ministero della transizione ecologica (**Mite**) -sulla base del decreto legge numero 22 del 2021²¹²- quale opera di riordino dell'amministrazione centrale da parte Governo Draghi, rappresenta una tappa molto importante nel processo di transizione "verde" dell'ordinamento giuridico imposto dalla Comunità europea per il superamento della crisi climatica e ambientale.²¹³ Orbene, attraverso l'istituzione del Mite, il nostro Paese ha recepito la multidimensionalità e la complessità del tema della transizione energetica e ha superato la tradizionale logica oppositiva intercorrente tra ambiente e sviluppo; pertanto, l'adeguamento dell'assetto organizzativo e degli strumenti di programmazione divengono fattori di primaria importanza per l'affidabilità e la credibilità delle soluzioni che l'ordinamento deve trovare per superare la crisi ambientale.²¹⁴ È oramai *communis opinio*, che, per garantire una pregnante tutela a un interesse particolarmente rilevante per la collettività sia preferibile attribuirlo espressamente a un autonomo centro di imputazione, in modo da rafforzarne la sua consistenza, rilevanza e dignità all'interno dell'ordinamento giuridico (specie in un'ottica di bilanciamento con altri interessi concorrenti).

Volgendo lo sguardo al passato, nel 1986, con l'istituzione -ad opera della legge n.349- del Ministero dell'ambiente, il bene giuridico da cui deriva la denominazione del Ministero in questione, è passato dall'essere un interesse marginalmente protetto da una pluralità di soggetti, ad un interesse massimizzato e rappresentato da un autonomo centro di responsabilità politica e amministrativa; tuttavia, le problematicità che da sempre hanno caratterizzato la stessa definizione del concetto di "ambiente", impedirono di accorpate tutte le competenze *latu sensu* ambientali in capo al Ministero succitato, il quale, pertanto, era titolare di attribuzioni -principalmente- in materia di: prevenzione e repressione dei danni ambientali, aree

²¹² Convertito legge 55 del 2021

²¹³ L.22 aprile 2021, n.55 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri)

²¹⁴ A. Moliterni, *il Mite: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*; *Giornale di diritto amministrativo* 4/2021

protette, inquinamento idrico, atmosferico e acustico. Nel corso degli anni, nonostante l'ampliamento delle originarie competenze, è emerso in modo chiaro e univoco come l'*entificazione* dell'interesse ambientale in capo a un unico soggetto giuridico abbia creato una serie di problematiche, tra cui: l'aumento di conflittualità tra le pubbliche amministrazioni, il moltiplicarsi delle istituzioni, nonché, l'assenza di strumenti di indirizzo generale;²¹⁵ di conseguenza, bisogna prendere atto di come la missione ambientale si sia affermata quale funzione essenzialmente interdittiva e ciò a causa della contrapposizione tra competenze di difesa "statica" del territorio, facenti capo al Ministero dell'ambiente, e competenze di trasformazione "dinamica" dello stesso, riconosciute al Ministero delle infrastrutture.²¹⁶

Orbene, in tale quadro istituzionale, le soluzioni trovate dal Governo italiano vertevano essenzialmente sulla predisposizione di meccanismi di raccordo finalizzati a promuovere un più efficace coordinamento tra i vari soggetti *latu sensu* attori delle politiche ambientali; pertanto, in coerenza con tali orientamenti, nel 2018 sono state istituite -mediante Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri- la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile e la strategia nazionale, nonché, le Cabine di Regia interministeriali (operanti principalmente in ambito di realizzazione di opere pubbliche e tutela territoriale).

Alla luce dell'accertata insufficienza dei meccanismi di coordinamento amministrativo e della imprescindibilità di supportare la transizione ecologica mediante un valido assetto organizzativo capace di recepire le "trasformazioni" richieste dalla Comunità europea, si è definitivamente superato il tradizionale richiamo all'ambiente quale "bene giuridico" di riferimento per la definizione delle attribuzioni dell'amministrazione centrale e si pervenuti a qualificare la "transizione ecologica" quale nuovo ambito materiale di attribuzioni ministeriali; tale ultimo aspetto, tuttavia, non costituisce una peculiarità dell'ordinamento italiano, in quanto, già da diverso tempo, alcuni Paesi europei, tra cui Francia,

²¹⁵ F. Spantigati, *Le categorie giuridiche necessarie*, cit., 221,

²¹⁶ L. Carbone - F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in A. Pajno - L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 294 ss

Germania e Spagna, avevano già tradotto sul piano organizzativo la rilevanza sistemica e trasversale della sfida ecologica.²¹⁷

Concentrando l'analisi sull'ordinamento italiano, bisogna preliminarmente precisare che le singolari circostanze politiche che hanno portato all'istituzione del Mite, non hanno permesso, né, di dare adito a un adeguato dibattito parlamentare o scientifico, né tantomeno, di ampliare le originarie competenze del Ministero dell'ambiente, il quale, al contrario è tendenzialmente rimasto titolare di attribuzioni relative alla protezione delle risorse naturali; nondimeno, negli ultimissimi anni, si è assistiti a una leggera implementazione dei suoi compiti in materia di economia circolare, green economy, investimenti verdi e sussidi economici, ossia di competenze non più strettamente legate alle matrici ambientali e che -nel 2019- sono state espressamente ricondotte all'interno di un apposito e autonomo Dipartimento per "la transizione ecologica e gli investimenti verdi".

Orbene, l'istituzione del Mite segna una chiara cesura rispetto al passato: la transizione ecologica viene ora intesa come "ancillare" rispetto alle attribuzioni *latu sensu* ambientali, poiché, finalizzata a ristrutturare in chiave sostenibile le iniziative economico-finanziarie, senza però, mettere in discussione l'autonomia di spesa e di competenze del settore industriale, energetico, dell'agricoltura e dei trasporti. Alla luce di tale quadro, appare chiara la volontà di proiettare sul piano organizzativo la trasversalità che connota la questione ecologica negli ordinamenti contemporanei; tale aspetto, emerge in modo evidente dall'attribuzione al Mite, non solo, delle originarie funzioni del Ministero dell'ambiente, ma anche, di una competenza generale in tema di "sviluppo sostenibile".²¹⁸ In altre parole, si considera lo sviluppo sostenibile quale oggetto di un'attribuzione generale che concorre a definire la missione istituzionale del Mite (mentre in passato questa era individuata sulla "promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali"); in tale prospettiva, la nozione di "sviluppo sostenibile" deve essere intesa e declinata alla luce degli specifici target di sostenibilità ambientale di competenza del Mite, mentre, i compiti di coordinamento funzionali al

²¹⁷ Giornale di diritto amministrativo 4/2021; 442 (di A. Moliterni: "il Mite: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?")

²¹⁸ Art 35, comma 2, D.Lgs 30 luglio 1999, n.300

perseguimento di tutti gli altri obiettivi di sviluppo sostenibile (stabiliti dall'Agenda ONU) rimangono attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri.²¹⁹

Approfondendo l'articolazione delle competenze attribuite al Mite, è opportuno partire dalla costituzione del nuovo **“Dipartimento per l'energia e il clima”**, il quale, aggiungendosi ai due Dipartimenti che già componevano il Ministero dell'Ambiente e ad un neocostituito Dipartimento per il coordinamento delle attività di attuazione del PNRR²²⁰ si propone di essere la struttura amministrativa unitariamente competente all'attuazione e alla promozione degli obiettivi del PNIEC, in tal modo, superando il problema della frammentazione delle competenze tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente. Nel dettaglio, il Dipartimento per l'energia e il clima diviene titolare di tutte le competenze del Mite in materia di politica energetica²²¹, tra cui: la definizione di obiettivi e linee di politica energetica, l'”*autorizzazione di impianti di produzione di energia di competenza statale, compresi quelli da fonti rinnovabili,*” anche se off-shore (dunque le autorizzazioni non sono più limitate, come in passato avveniva per il Mite, agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili), la competenza relativa alle relazioni con le organizzazioni internazionali attive nel settore energetico e con l'Unione europea, le attribuzioni per la liberalizzazione dei mercati energetici e per la promozione della concorrenza, le competenze inerenti all'individuazione e allo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e gas naturale, la definizione delle politiche di ricerca, incentivazione e interventi nel settore energetico e minerario, ovvero, la predisposizione e l'attuazione dei piani di emergenza energetica e i poteri di indirizzo e di vigilanza su società o enti operanti nel settore energetici, in primis, GSE ed Enea, ossia, come precisato dall'articolo 35 della legge 300 del 1999, le competenze a qualunque titolo inerenti all'attività delle società operanti nei settori di riferimento.²²² Infine, a chiusura dei

²¹⁹ Art 35, co.2 D.Lgs n.300/1999

²²⁰ D.L.n.92/2021, art.2: la Struttura di missione per l'attuazione del PNRR presso il Mite ex art.8, co.1, del d.l. n.77/2021, è articolata in una struttura di coordinamento e in due uffici di livello dirigenziale generale, articolati fino a un massimo di sei uffici di livello dirigenziale non generale complessivi.

²²¹ Le competenze del Mite erano originariamente attribuite al Mite ai sensi del D.Lgs n.300/1999, tali due Ministeri, come previsto dal D.L 22/2021 fanno attualmente parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica.

²²² Art 35 D.Lgs 300/1999 (e successive modifiche)

compiti del Mite in campo energetico, vanno richiamate le competenze per la rilevazione, l'elaborazione, l'analisi e la diffusione di dati statistici funzionali alla programmazione energetica e mineraria. In aggiunta, è opportuno menzionare la competenza pianificatoria generale e trasversale attribuita al Mite (tali aggettivi si giustificano poiché la competenza va al di là degli ambiti interessati dal PNIEC), che, appare di grande spessore se osservata dal punto di vista della “finanza climatica e sostenibile” e da quello delle “emissioni nei diversi settori dell'attività economica” ivi incluso quello dei trasporti.

Rispetto alle tradizionali competenze del Ministero dell'ambiente, sono state concentrate in capo al Mite quelle *strictu sensu* ambientali, tra cui: la conservazione delle aree, la sorveglianza affinché le condizioni ambientali siano conformi agli interessi della collettività, nonché, la difesa e l'assetto del territorio.²²³

Orbene, la legge di riordino delle attribuzioni dei Ministeri (n.55 del 2021), da un lato, ha trasferito al Mite delle competenze in materia di politiche energetiche, e, dall'altro lato, ha assicurato una più ampia razionalizzazione di esse alla luce dell'ampliamento delle finalità istituzionali del nuovo Ministero; infatti, il riconoscimento in capo al Mite di attribuzioni in materia energetica era funzionale al raggiungimento di una piena integrazione tra i numerosi strumenti di programmazione e pianificazione ambientale e gli strumenti generali operanti nel settore energetico (come per esempio il PNIEC), nonché, a garantire una disciplina unitaria dei relativi procedimenti autorizzatori. Una simile integrazione organizzativa e funzionale tra le attribuzioni ambientali ed energetiche permette di raggiungere target di semplificazione amministrativa e di crescita sostenibile del Paese restando in armonia con la realizzazione della transizione ecologica.²²⁴

A conclusione dell'analisi del Ministero della transizione ecologica, è opportuno evidenziare che i poteri trasversali e pianificatori lui riconosciuti, essendo destinati a riflettersi su ambiti di attività economiche e produttive rimaste nella competenza di altri ministeri, impongono di assicurare un adeguato livello di coordinamento tra le varie istituzioni coinvolte; in tale prospettiva, assume particolare rilevanza

²²³ Art 35 comma 2 D.Lgs 300/1999

²²⁴ Next Generation Italia p.67 e 68

l'istituzione -ad opera della legge numero 55 del 2021- del Comitato interministeriale per la transizione ecologica, il quale merita una breve analisi.

In particolare, la legge recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri²²⁵ ha introdotto nell'ordinamento giuridico -affiancandolo al Mite- la un nuovo soggetto di coordinamento per la transizione ecologica, il c.d. Cite²²⁶; per quanto concerne l'organizzazione interna, il Cite, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o in sua vece, dal Ministro della transizione ecologica ed è formato da: quest'ultimo, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro delle infrastrutture, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Con riferimento specifico alle competenze attribuite al Cite, bisogna preliminarmente specificare che esso viene coadiuvato da un apposito comitato tecnico (composto dai rappresentanti di ciascun ministero) e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Passando all'esame delle competenze del Comitato, la legge n.55 gli attribuisce il fondamentale compito di **garantire il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione;**²²⁷ in particolare, al fine di porre rimedio al difetto di coordinamento tra i vari strumenti di pianificazione settoriali, il Cite è tenuto all'approvazione del c.d. PTE, "Piano per la transizione ecologica".

Nel dettaglio, il PTE, come specificato dai *commi 3 e 4 dell'articolo 57-bis D.lgs 152/2006*, "individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronogramma, nonché le amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure"; il Piano (o meglio, la proposta di PTE) si sviluppa su cinque macro-obiettivi condivisi a livello europeo, ossia: neutralità climatica, azzeramento dell'inquinamento, adattamento ai cambiamenti climatici, ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, nonché, transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia. In concreto, il PTE è inserito all'interno del Green Deal EU ed è finalizzato al coordinamento tra quest'ultimo e il PNRR, pertanto, si tratta di un documento trasversale a più argomenti che interessano complessivamente, non

²²⁵ Legge n.55 del 22 aprile 2021

²²⁶ Art. 4 D.L. 21/2020: Comitato interministeriale per la transizione ecologica

²²⁷ Decreto legislativo n.152 del 2006, art.57-bis. (Codice dell'ambiente)

solo, l'ambiente, l'energia e il clima, ma anche, tutte le strategie di indirizzo da realizzare per attuare una "transizione verde" verso uno sviluppo sostenibile e una gestione ecologica.²²⁸

Passando all'analisi del procedimento funzionale all'approvazione del PTE, è previsto che il Cite, una volta acquisito il parere della Conferenza unificata (da rendersi nel termine di 20 giorni) e delle Commissioni parlamentari competenti per materia (da rendersi nel termine di 30 giorni) sulla proposta di piano, approva in via definitiva il PTE entro 30 giorni dall'espressione dei succitati pareri o dall'inutile decorso del tempo;²²⁹ conseguentemente all'adozione definitiva del piano, il Premier è tenuto a trasmettere alle Camere (entro il 31 maggio) una relazione annuale relativa allo stato di attuazione del PTE ove vengono indicate le azioni, le misure e le fonti di finanziamento adottate.

Ulteriore competenza attribuita al Cite, riferita espressamente alla fase successiva all'adozione del Piano, concerne il monitoraggio circa l'applicazione del PTE, nonché, il suo aggiornamento in modo da mantenerlo coerente con gli obiettivi conseguiti, con le priorità stabilite dalla Comunità europea e con le iniziative necessarie a superare ostacoli o ritardi.²³⁰

Merita attenzione il fatto che, nonostante, il Cite, venga descritto quale soggetto che -attraverso il Piano- dovrebbe esercitare un'attività di coordinamento sugli strumenti di pianificazione dei principali fattori ambientali, ad esso vengono assegnate importanti funzioni in materia di sussidi ambientali e di aggiornamento della Strategia per lo sviluppo sostenibile, pertanto, si tratta di funzioni trascendenti la pura attività di coordinamento e armonizzazione.

Orbene, l'intervento normativo che ha portato all'istituzione del Mite e del Cite rappresenta una tappa fondamentale nel processo di attuazione del principio europeo di integrazione ambientale, infatti, nonostante non si sia pervenuti a una formale integrazione organizzativa di tutte le politiche pubbliche aventi impatto ambientale, lo stesso spostamento del centro gravitazionale del Mite dall'"ambiente" al processo dinamico della "transizione ecologica" permette di conciliare la prospettiva ecologica con le varie attività di programmazione,

²²⁸ <https://www.mite.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>

²²⁹ Decreto legislativo n.152/2006, art.57-bis comma 4

²³⁰ Decreto legislativo n.152/2006, art.57-bis comma 6

pianificazione e governo del territorio; tuttavia, al contempo, non si può tralasciare l'esigenza di conciliare gli interessi produttivi con quelli ambientali, che, almeno con riguardo alle infrastrutture strategiche, si è cercato di armonizzare all'interno del Mite, al precipuo fine di pervenire a una disciplina unitaria dei vari procedimenti autorizzatori;²³¹ in altre parole, la logica "integrazionista" sottostante alla transizione ecologica, non deve essere intesa nel senso di giustificare un depotenziamento della tutela accordata all'ambiente, ma, al contrario, dovrà portare a una internazionalizzazione della questione ambientale nel processo di definizione delle politiche pubbliche relative al governo del territorio, il tutto coerentemente alle strategie sottese al progetto del Green Deal europeo. In ultimo, si specifica che nel contesto del Green Deal e nella fase di concreta attuazione del PNRR, la sfida di una transizione verde passa attraverso la capacità delle istituzioni di fornire ai mercati, agli operatori economici e ai consumatori finali segnali stabili, univoci e chiari della direzione assunta nella definizione delle politiche economiche; pertanto, sorge la necessità di prestare attenzione agli impatti sociali della transizione ecologica in modo da ridurre il rischio che essa possa essere percepita come distante dai bisogni della collettività e, dunque, ingiusta.²³²

3.2 Il gestore dei servizi energetici (GSE): i poteri di controllo e di verifica in materia di erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile

Nell'ambito di un contesto normativo che richiede alle Istituzioni di dotarsi degli strumenti necessari a garantire il conseguimento dei target europei e internazionali nel mercato dell'energia, sorge la necessità di assicurare agli operatori di settore un quadro giuridico univoco e idoneo a promuovere lo sviluppo ecosostenibile delle fonti energetiche, pertanto, diviene emblematico il ruolo da protagonista assunto dal Gestore dei servizi energetici, c.d. GSE.

²³¹ Next generation Italia pagina 68

²³² A. Moliterni, *il Mite: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*; *Giornale di diritto amministrativo* 4/2021

Il GSE nasce sulla base del c.d. decreto Bersani -il d.lgs. 16 marzo 1999, n.79- durante il periodo della liberalizzazione del settore elettrico; in particolare, il succitato decreto prevedeva l'istituzione da parte di Enel di un soggetto competente alla gestione della rete elettrica e all'esercizio delle attività di trasmissione e dispacciamento, pertanto, agli albori il GSE era concepito come gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN) e solo nel 2005, grazie a un d.p.c.m. dell'anno precedente, il ramo d'azienda titolare del servizio di dispacciamento e trasmissione venne trasferito a Terna S.p.a.²³³

Ad oggi, come disposto dall'articolo 4 dello Statuto societario, il Gestore assolve una pluralità di funzioni di carattere pubblicistico, tra cui, la regolazione, la verifica e la certificazione relativa al settore elettrico e la promozione e l'incentivo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili; in tale ambito, il GSE opera mediante l'erogazione di incentivi di carattere economico nei confronti delle imprese al precipuo fine di favorire gli investimenti nel settore energetico. Inoltre, al GSE viene riconosciuto il **potere di controllo e sanzionatorio** funzionale alla verifica della sussistenza, in capo agli operatori percettori dei sussidi economici, dei requisiti prescritti dalla legge al fine di accedervi o mantenerne l'erogazione, inoltre, nell'adempimento di tali compiti, viene lui accordato il potere di rigettare l'istanza o di disporre la decadenza dall'incentivo, con possibilità di recupero delle somme già versate.²³⁴ Ulteriore importante compito del Gestore è l'attività statistica sulle fonti rinnovabili che, da un lato, è utile per fornire al pubblico informazioni ufficiali sullo stato di sviluppo e diffusione delle FER, dall'altro, permette di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali e regionali di consumo di energia da FER.²³⁵ L'overall target, espresso in termini di incidenza percentuale delle FER sui CFL, si basa su un criterio dinamico dipendente non solo dal trend di diffusione delle FER, ma anche dall'andamento dei consumi energetici complessivi del Paese. Tale constatazione è particolarmente rilevante rispetto all'anno 2020, quando, come conseguenza dell'emergenza pandemica e delle

²³³ Cfr., S.M.SAMBRI,A.MUOLLO, Il GSE e il GME. Natura giuridica, funzioni, organizzazioni, tutela giurisdizionale,in Il Diritto dell'Energia, a cura di E.PICOZZA,S.M.SAMBRI,Trattato di Diritto dell'economia, diretto da E.PICOZZA,E.GABRIELLI, Vol. X, 165 ss.

²³⁴ D.lgs. 28 del 2001 articolo 42 "controlli e sanzioni in materia di incentivi"

²³⁵ Rapporto FER 2019 pubblicato dal GSE a marzo 2021 (pag. 6 e ss.)

misure limitative adottate dal Governo, è stata registrata una riduzione dei CFL in misura più che proporzionale rispetto ai CFL da FER.²³⁶

In generale, con riferimento alle specificità delle norme incentivanti, indissolubilmente legate al principio del legittimo affidamento del percettore del beneficio, è opportuno mettere in luce, *in primis*, che attraverso esse lo Stato si propone di incoraggiare lo svolgimento di una specifica attività, *in secundis*, che tale incentivo viene realizzato mediante la concessione di un vantaggio economico funzionale a stimolare lo svolgimento di un'attività che altrimenti non verrebbe spontaneamente esercitata dai privati (o comunque verrebbe compiuta con modalità e tempi diversi da quelli ritenuti confacenti all'interesse collettivo); conseguentemente, sorge la necessità di proteggere gli operatori privati che, facendo (legittimo) affidamento sul quadro normativo, hanno intrapreso attività economiche sostenendo ingenti investimenti.

Sul punto, il più lungimirante diritto pretorio ha chiarito che il GSE, ma più in generale tutte le autorità di vigilanza e di regolazione, ha uno “*specifico onere di garanzia della certezza delle regole che sono chiamate a dettare ed applicare [...] che non possono non ricadere sul versante della considerazione dell'affidamento ingenerato nelle imprese nel medesimo settore*”.²³⁷

Orbene, nel settore dell'energia gran parte dell'incertezza è dovuta al potere di verifica del GSE, che, *ex art 42 d.lgs. 28/2011*, gode della possibilità di revocare “in ogni tempo” gli incentivi illegittimamente riconosciuti; la disposizione in oggetto detta una disciplina in controtendenza rispetto agli indirizzi sposati dal legislatore nell'ultimo ventennio finalizzati -al contrario - a tutelare la stabilità dei titoli abilitativi e degli atti attributivi di benefici economici. Esaminando più nel dettaglio la disposizione di conferimento del potere di controllo e di verifica, merita attenzione il **primo comma dell'articolo 42** che concretizza l'attività di vigilanza del GSE nella possibilità di controllare -sulla base della documentazione trasmessa dai controllati, ovvero, sulla base di controlli effettuati campione- la veridicità dei dati relativi agli impianti di produzione di energia elettrica, allo loro configurazione, nonché, alle modalità di connessione alla rete elettrica. Successivo all'attività

²³⁶ Documento Camera dei deputati n.165 del 14 giugno 2021, , XVIII legislatura, Le fonti rinnovabili, pag. 9

²³⁷ Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2019, n. 5324

ispettiva, in ossequio al comma 3 della medesima disposizione, è il potere del GSE di rigettare l'istanza, ovvero, di disporre la revoca di un beneficio già riconosciuto (con recupero delle somme già erogate) nei casi tassativamente previsti dalla legge, ossia: 1) violazioni rilevanti ai fini del riconoscimento del vantaggio economico;²³⁸ 2) sussistenza dei presupposti *ex art 21-nonies legge 241/1990*.²³⁹

Ebbene, il disposto del primo periodo viene subito derogato da quello successivo che permette al GSE, al precipuo fine di "*salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili*" dei soli impianti già percettori di incentivi al momento in cui viene constatata una violazione, di ridurre dal 10 al 50 per cento il vantaggio economico a seconda della gravità della violazione rilevata; in aggiunta, rispetto a specifiche tipologie di impianti di produzione di energia o fonti energetiche, quali, ad esempio, gli impianti fotovoltaici, a seconda della potenza è prevista una differente decurtazione degli incentivi.

Orbene, nelle intenzioni del legislatore la normativa su riportata era finalizzata a individuare un punto di equilibrio tra contrapposte esigenze, infatti, da un lato, si mirava a distribuire e gestire correttamente i fondi pubblici, dall'altro lato, a tutelare il legittimo affidamento del percettore del beneficio economico; ebbene, si trattava

²³⁸ Le violazioni rilevanti, individuate dal decreto ministeriale c.d. Controlli del 31 gennaio 2014, sono: a) presentazione al GSE di dati non veritieri o di documenti falsi, mendaci o contraffatti, in relazione alla richiesta di incentivi, ovvero mancata presentazione di documenti indispensabili ai fini della verifica della ammissibilità agli incentivi; b) violazione del termine per la presentazione dell'istanza di incentivazione e, nel caso in cui sia determinante ai fini dell'accesso degli incentivi, la violazione del termine per l'entrata in esercizio; c) inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento del GSE relativo all'esito dell'attività di controllo; d) indisponibilità della documentazione da tenere presso l'impianto ai sensi dell'art. 9, comma 3, nel caso in cui se ne sia già accertata l'assenza nell'ambito di una precedente attività di controllo; e) comportamento ostantivo od omissivo tenuto dal titolare dell'impianto nei confronti del preposto al controllo o del gestore di rete, consistente anche nel diniego di accesso all'impianto stesso ovvero alla documentazione; f) manomissione degli strumenti di misura dell'energia incentivata; g) alterazione della configurazione impiantistica, non comunicata al GSE, finalizzata ad ottenere un incremento dell'energia incentivata; h) interventi di rifacimento e potenziamento realizzati in difformità dalle norme di riferimento ovvero da quanto dichiarato in fase di qualifica o di richiesta dell'incentivo; i) inefficacia del titolo autorizzativo per la costruzione ed esercizio dell'impianto; j) insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto, per l'accesso agli incentivi ovvero autorizzativi; k) utilizzo di combustibili fossili di due punti percentuali oltre la soglia consentita, non previamente comunicato al GSE; l) utilizzo di combustibili rinnovabili in difformità dal titolo autorizzativo o dalla documentazione presentata in sede di qualifica ovvero di istanza di incentivazione; m) mancata trasmissione al GSE della certificazione di fine lavori dell'impianto nei termini previsti dalla normativa di incentivazione, nel caso in cui sia determinante ai fini dell'accesso o della determinazione agli incentivi; n) utilizzo di componenti contraffatti ovvero rubati.

²³⁹ Il riferimento all'articolo 21-nonies è stato inserito dall'articolo 56 del decreto legge 76/2020

di esigenze che l'ordinamento iniziò ad avvertire fin dal 2004 e che, successivamente, vennero poste alla base del nuovo paradigma di autotutela caducatoria per vizi originari di legittimità disciplinato dall'articolo 21-*nonies* della legge n.241 del 1990.

Originariamente, la disciplina risultante dal combinato disposto dell'articolo 42 e del decreto ministeriale c.d. Controlli del 2014, a fronte di violazioni qualificabili come "rilevanti", permetteva al GSE di ordinare la decadenza dal vantaggio economico e il contestuale recupero integrale delle somme già versate; tuttavia, a seguito della c.d. riforma Madia del 2015, posto che l'articolo 42 non distingueva tra abusi commessi durante il periodo di fruizione dell'incentivo e illegittimità originaria del provvedimento di concessione, vennero al pettine una serie di nodi problematici in relazione al coordinamento -sul piano temporale e motivazionale- tra la disposizione stessa e i limiti al potere di autoannullamento degli atti amministrativi disciplinato dal novellato articolo 21-*nonies* l.241/1990. Più nel particolare, nonostante, il Consiglio di Stato (in sede consultiva) avesse chiarito che la disciplina dell'articolo 21-*nonies* potesse essere applicata anche a provvedimenti (espressione della reazione dell'ordinamento all'illegittimo conseguimento del titolo) non formalmente qualificati di annullamento, essendo irrilevante la qualificazione formale dell'istituto giuridico, il GSE continuò ad assimilare il potere di disporre la decadenza dall'incentivo a quello generale di autoannullamento degli atti amministrativi; pertanto, per porre rimedio a tale situazione patologica, inconciliabile con il principio di proporzionalità, il legislatore (nel 2011 e poi nel 2019)²⁴⁰ ha novellato l'articolo 42 comma 3 al fine di graduare le conseguenze delle violazioni, in relazione al momento dell'accertamento -se intervenuto prima o durante l'erogazione del beneficio- e della gravità della stessa, prevedendo, in caso di violazioni rilevanti, la decadenza dal beneficio, ovvero, la riduzione dell'incentivo proporzionale all'entità dell'irregolarità accertata.

In altre parole, nelle intenzioni del legislatore, la novella era funzionale a mitigare l'eccessivo rigore delle misure originariamente previste dall'articolo 42 e a rimodellare il potere dell'Ente di vigilanza. Nella stessa prospettiva, si colloca

²⁴⁰ Nel 2011 con il decreto legislativo n.28 e nel 2019, con il decreto legge n.101, sono state ridotte le originarie percentuali del 20 e dell'80 per cento riferite alla riduzione dell'incentivo e paramtrate all'entità della violazione.

anche la revisione operata dal decreto legge c.d. semplificazioni²⁴¹ che ha subordinato il potere di (re)intervento del Gestore al ricorrere dei presupposti di cui all'articolo 21-*nonies* l.241/1990, ossia: 1) illegittimità del provvedimento, 2) ragioni di interesse pubblico diverse dal mero ripristino della legalità violata, 3) rispetto di un limite temporale ragionevole, ossia, non più di 12 mesi dall'adozione del provvedimento autorizzativo o attributivo del vantaggio economico.

Dalla relazione illustrativa emerge in modo chiaro e univoco che il proposito del legislatore era quello di subordinare il potere di revoca -spesso esercitato a distanza di anni dalla concessione del beneficio- a una ponderata valutazione di tutti gli interessi in gioco e, in ogni caso, al rispetto del limite temporale *ex art 21-nonies* (fatte salve le tassative eccezioni previste dal comma 2-bis che esclude l'operatività del limite temporale nel caso in cui si tratti di *“provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”*).

In altre parole, la novella normativa consente, attraverso l'introduzione di un *“quadro univoco di riferimento”* di conferire, non solo, certezza e stabilità alla materia dei controlli, ma anche, di rafforzare la fiducia degli investitori e -conseguentemente- di diminuire il contenzioso.

In ultimo, merita specificazione la previsione circa l'applicabilità del disposto dell'articolo 42, al fine di rimuovere *“asincronie temporali”*, anche ai progetti di efficienza energetica oggetto di *“procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio in corso”*, e su istanza di parte, anche a quelli *“definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199”*.

A questo punto, occorre analizzare la **natura giuridica dei poteri di controllo esercitati dal GSE** che, fino all'intervento del decreto legge semplificazioni, è stata

²⁴¹ Decreto legge n.73 del 2022

questione al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Nel dettaglio, sul punto si erano sviluppate varie ipotesi, secondo parte della dottrina, il potere *de quo*, non rilevando alcun termine decadenziale, sarebbe dovuto essere ricondotto nello schema dell'annullamento d'ufficio *ex art 21-nonies l.241/1990*, pertanto, si afferma che il GSE, nel disporre la decadenza dal vantaggio economico per vizi originari del provvedimento è tenuto a fornire adeguata motivazione circa la prevalenza delle ragioni di interesse pubblico e a provvedere entro un termine ragionevole, ossia, non superiore a 12 mesi dal momento di adozione del provvedimento autorizzatorio, il tutto, a prescindere dalla qualificazione formale del potere; in altre parole, tale ricostruzione è basata sulla diversificazione della natura del potere decadenziale a seconda dei singoli casi.²⁴²

Secondo altra parte della dottrina, invece, il potere di revoca del GSE -distinguendo i provvedimenti sulla base delle inosservanze riscontrate- andrebbe qualificato: a) in termini di **potere di annullamento** nel caso in cui, constatata l'originaria mancanza di requisiti oggettivi o soggettivi, il provvedimento di ammissione al beneficio sia da qualificare come illegittimo; b) come **potere di decadenza** amministrativa nel caso in cui siano state violate disposizioni amministrative essenziali per il riconoscimento del beneficio; c) nella declinazione di **autotutela obbligatoria** ove il Gestore disponga la decadenza nel beneficio concesso sulla base di una dichiarazione non veritiera; d) come espressione di **autotutela privatistica** nel caso di sopravvenienza, nell'ambito del rapporto convenzionale, di fattori oggettivi o soggettivi.²⁴³

Al contrario, volgendo lo sguardo alle ricostruzioni invalse nella giurisprudenza, prima della riforma Madia del 2015, l'orientamento amministrativo maggioritario (avallato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato) riteneva che il potere di verifica dell'Ente *ex art 42*, non dovrebbe mai essere inquadrato nei contorni dell'autotutela, bensì, al contrario, essendo volto al controllo circa la veridicità delle dichiarazioni rese da un privato, avrebbe la natura giuridica di un potere di "verifica, accertamento e controllo" con "natura doverosa ed esito vincolato".

²⁴² In tal senso si richiamano i pareri del Consiglio di Stato nn.839 e 1784 del 2016, cc.dd. pareri SCIA 1 e SCIA 2

²⁴³ In questi termini G. La Rosa, *la rideterminazione dei poteri del GSE*, op.cit., 10ss

In altri termini, i provvedimenti del GSE emessi ex art 42, comma 3 del d.lgs. n.28 del 2011 devono essere qualificati come espressione del potere di decadenza intesa quale vicenda pubblica estintiva, ex tunc o ex nunc, di una posizione giuridica di vantaggio; in particolare, tali provvedimenti si differenziano, sia da quelli adottati in autotutela amministrativa, sia da quelli sanzionatori, in quanto, nel caso dell'articolo 42 è irrilevante l'elemento soggettivo del dolo o della colpa e di conseguenza, l'adozione dei provvedimenti di decadenza pubblicistica non è condizionata né a una eventuale situazione di affidamento del privato, né a condizioni soggettive della condotta. Tuttavia, tale indirizzo trovava il proprio fondamento su un'erronea premessa, ossia, quella di considerare il potere di controllo postumo del Gestore tutelato da uno speciale favor rispetto alla generalità dei poteri di controllo di un ente pubblico e ciò, poiché, l'affidamento degli operatori economici trovava limite nel prevalente interesse pubblico al recupero delle somme indebitamente erogate.

La solidità di tale tesi, tuttavia, venne meno nel 2015 quando la riforma Madia novellando l'articolo 21-nonies, portò la giurisprudenza amministrativa a sostenere che i soggetti dotati di poteri di vigilanza e regolazione sono gravati dall'onere di garantire la certezza delle regole che sono tenuti ad applicare e che, nell'esercitare tale potere, non possono trascurare l'affidamento ingenerato negli operatori economici i quali, al contrario, devono essere messi nella posizione di agire con *“adeguati elementi di certezza, anche in relazione alla sostenibilità degli investimenti effettuati”*.²⁴⁴

Ebbene, il dibattito così riassunto può dirsi composto alla luce dell'intervento del decreto semplificazioni n.76/2020 che ha apposto il tassativo limite della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 21-nonies ai fini dell'esercizio del potere di verifica e controllo di cui all'articolo 42.

In quest'ottica, è opportuno segnalare alcune criticità applicative della nuova disciplina che stanno venendo a galla grazie all'attività della più recente giurisprudenza amministrativa.

²⁴⁴ Cfr. Federalismi.it, A. Coiante: *i poteri del GSE nell'ambito dell'erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile: stato dell'arte e persistenti complessità*; 29 giugno 2022

Come anticipato, al fine di rescindere “possibili asincronie temporali”, l’articolo 56 comma 8 del decreto legge 76 del 2020 (c.d. d.l. semplificazioni) ha introdotto un meccanismo funzionale all’applicazione delle modifiche normative non solo ai procedimenti amministrativi (di verifica e controllo) in corso al momento dell’entrata in vigore del decreto legge, ma anche, ai procedimenti già conclusi con provvedimento di revoca (e di recupero) del beneficio impugnato davanti al giudice amministrativo e il giudizio sia ancora pendente.

Orbene, tale disposizione solleva una serie di perplessità, infatti, mentre nel caso di procedimento ancora pendente il quadro normativo è sufficientemente chiaro, lo stesso non può dirsi con riferimento alle ipotesi in cui la nuova disciplina debba essere applicata ai provvedimenti adottati dal GSE sulla base della disciplina in vigore in quel momento e oggetto di giudizi ancora pendenti; in altre parole, il legislatore, seppur utilizzando termini tecnici, ha inteso subordinare l’operatività della novella a un procedimento di riesame attivato dal GSE su istanza di parte finalizzato alla verifica della sussistenza dei presupposti previsti per l’annullamento d’ufficio. Dall’esame di numerose pronunce risulta che il giudice amministrativo non si sia discostato dalla posizione originariamente assunta; pertanto, è stato affermato che, nonostante il potere di decadenza ex art. 42 possa essere esercitato al ricorrere dei presupposti di cui all’articolo 21-*nonies*, la natura giuridica del potere esercitato rimane di “decadenza” e che, la disposizione in esame si applica anche ai “procedimenti pendenti o, se già definiti, solo a seguito di apposita istanza dell’interessato, alle condizioni di cui all’art.56 comma 8, d.l. 76/2020”.

Pertanto, dalle più recenti applicazioni si evince chiaramente che il giudice amministrativo ritiene che i poteri del Gestore non sono sussumibili nel paradigma dell’articolo 21-*nonies*.

A questo punto, prima di concludere l’esame sul GSE, merita attenzione il procedimento di riesame che, stando alla normativa *in actis*, fa sorgere il rischio elusione della nuova disciplina; nello specifico, in ossequio al disposto dei commi 7 e 8 dell’articolo 56 del decreto legge semplificazioni, il Gestore è tenuto a rivalutare, sulla base delle condizioni di cui all’articolo 21-*nonies*, la posizione

dell'operatore economico che, destinatario di un provvedimento di decadenza dal beneficio precedentemente erogato, abbia presentato istanza di riesame.²⁴⁵

Ebbene, dall'analisi dei casi oggetto di cognizione da parte del giudice amministrativo emerge la tendenza del Gestore a sottrarsi all'applicazione della normativa in questione; pertanto, sembra che la propensione sia quella di accordare *-de plano* e automaticamente- prevalenza all'interesse alla tutela della finanza pubblica senza previamente operare un bilanciamento, come invece richiesto dall'articolo 21-nonies, con gli altri interessi in gioco comunque meritevoli di essere presi in considerazione. Tra le varie pronunce sul punto si segnala una recente sentenza del TAR Lazio²⁴⁶ che, per accuratezza e puntualità, venne citata da tutta la successiva giurisprudenza chiamata ad affrontare il tema del procedimento di riesame condotto dal GSE.

Nel dettaglio è stato specificato che il procedimento introdotto dal d.l. semplificazioni sia un procedimento a natura eccezionale e con finalità sanante, come tale, orientato alla conservazione della capacità di produrre energia da fonti rinnovabili; di conseguenza, il potere dell'Ente è connotato da doverosità e discrezionalità, è doveroso, in quanto, il GSE è tenuto *ex lege* a pronunciarsi sull'istanza di riesame entro 60 giorni dalla formulazione della stessa, è discrezionale, poiché, il Gestore è tenuto a operare un bilanciamento di tutti gli interessi in gioco. In altri termini, il procedimento di riesame deve essere condotto ponderando, in concreto, le ragioni di interesse pubblico con gli interessi privati dei beneficiari del sussidio economico, pertanto, non è sufficiente a giustificare la decadenza dal vantaggio precedentemente erogato l'affermazione della prevalenza dell'interesse al "mero ripristino della legalità violata", ovvero, la conservazione della legalità lesa dalla violazione della normativa di settore che ha comportato la perdita dell'incentivo, posto che, *"l'ovvio riconoscimento di un tale interesse non può comportare di per sé la pretermissione di ogni altra circostanza rilevante ed*

²⁴⁵ Con riferimento all'ambito applicativo del combinato disposto dei commi 7 e 8 dell'art. 56 si segnala la pronuncia del TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 3 giugno 2022, n. 7219 che ha stabilito che il procedimento di riesame di cui al comma 8 non possa applicarsi al provvedimento di rigetto dell'istanza di ammissione agli incentivi [...], poiché la novella si riferisce esclusivamente ai procedimenti "definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi" e che "il riferimento letterale ai provvedimenti di decadenza ivi contemplato non sia suscettibile di interpretazione analogica o estensiva".

²⁴⁶ (Roma, sez. III-ter, 8 novembre 2021, n. 11452)

esonerare l'amministrazione da qualunque -seppur succintamente motivata - valutazione sulla complessiva situazione di fatto". Per tali ragioni, risulta contrario alla *littera legis*, l'assunto del GSE²⁴⁷ secondo cui l'interesse pubblico si impone sempre sull'interesse del privato alla conservazione del beneficio incentivante poiché ritenuto (dal TAR Lazio) privo di riferimento al caso concreto, nonché, incurante dei valori ambientali e produttivi di cui la norma eccezionale si fa carico; tuttavia, nonostante il chiaro monito del giudice amministrativo, il GSE ha più volte cercato di aggirare l'applicazione della normativa in questione.²⁴⁸

In conclusione, il quadro analizzato mette in luce che la speranza di riconoscere maggiori tutele agli operatori di settore è stata, parzialmente, disattesa; se il legislatore è stato chiaro nel circoscrivere i poteri del GSE ai presupposti -stabiliti dall'articolo 21-nonies- per l'annullamento d'ufficio, lo è stato meno nell'assicurare la concretizzazione di tale volontà nel breve periodo; pertanto, se da un lato non vi sono dubbi sul rilievo che la novella avrà sui procedimenti in corso o attivati dopo l'entrata in vigore dell'articolo 56 del decreto legge 76, dall'altro lato, non si può dire lo stesso su quelli oggetto di giudizi in corso. Da qui le

²⁴⁷ Cfr: motivazione del provvedimento di diniego oggetto della sentenza n.2190/2022 del TAR Lazio, Roma, sez.III-ter

²⁴⁸ Tra i tentativi di elusione dell'applicazione della nuova normativa da parte del GSE si segnala anche quello che ha visto il GSE proporre un'interpretazione restrittiva di quanto disposto dall'art. all'art. 56, comma 8, del d.l. 76/2020, il quale, come visto, prevede che: "Le disposizioni di cui al comma 7 si applicano anche ai progetti di efficienza energetica oggetto di procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge". Il GSE, in più di un'occasione, ha inteso interpretare (contra legem) l'inciso "anche ai progetti di efficienza energetica", ritenendo la disciplina applicabile "esclusivamente" (e non anche) ai progetti di efficienza energetica. Il giudice amministrativo ha prontamente precisato, invece, che: "il tenore letterale della norma, evidenziato dall'utilizzo della congiunzione "anche" non lascia adito a dubbi interpretativi, nel senso che la stessa va intesa nel senso suo proprio e quindi con valore aggiuntivo (in claris non fit interpretatio), nel senso dell'applicabilità non solo ai procedimenti inerenti i progetti inerenti la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma "anche ai progetti di efficienza energetica"; ne consegue che l'utilizzo, da parte del legislatore, della congiunzione "anche" non può essere sostituito con l'avverbio "esclusivamente" o "solamente" così come intende il GSE, il quale, con interpretazione contraria al testo della disposizione, ne riduce la portata applicativa ai soli progetti di efficienza energetica; (...) tale soluzione ermeneutica, ex art. 12 delle Preleggi, appare l'unica possibile ponendosi in rigorosa osservanza del significato proprio espresso dal dato testuale della norma, nonché dall'intenzione del legislatore, il quale, peraltro, esclude l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 7 nel solo caso in cui la condotta dell'operatore, che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE, è oggetto di procedimento penale in corso concluso con sentenza di condanna (anche non definitiva)"(TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 marzo 2021, n. 1436; Id., 21 settembre 2021, n. 9861).

incertezze applicative descritte e i conseguenti oneri indirettamente gravanti sugli interessati. In questi termini, diviene facile giustificare la dottrina quando sostiene che -forse- tali dinamiche si sarebbero potute evitare se il legislatore avesse *apertis verbis* qualificato la riforma come “norma di interpretazione autentica” o se almeno, avesse introdotto più strumenti di coordinamento tra la disciplina sostanziale e quella processuale. Ad oggi, un barlume di speranza lo si coglie nelle più recenti applicazioni giurisprudenziali che sembrano muoversi nella direzione giusta.

3.3: I regimi amministrativi generali per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica a fonti rinnovabili

La normativa nazionale disciplinante i procedimenti autorizzatori per la costruzione e l'esercizio di impianti a FER è caratterizzata da un coacervo di disposizioni che nel corso degli anni, a causa di una patologica (o forse, nel nostro Paese, sarebbe meglio dire fisiologica) situazione di ipertrofia normativa, si sono stratificate e accatastate rendendo poco chiaro il quadro giuridico di riferimento. Le intenzioni del legislatore, lungi dal voler complicare e appesantire la normativa in materia di fonti rinnovabili, erano volte all'obiettivo di semplificare ed eliminare i vincoli amministrativi allo sviluppo di tali fonti; pertanto, in attuazione degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si è pervenuti a un regime giuridico finalizzato a: 1) omologare e semplificare gli iter autorizzativi su tutto il territorio nazionale (in linea con quanto previsto dal decreto legge semplificazioni n.76 del 2020); 2) semplificare gli *iter* per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore; 3) snellire le procedure di impatto ambientale; 4) condividere a livello regionale un piano di individuazione delle aree idonee allo sviluppo delle fonti rinnovabili; 5) potenziare gli investimenti privati e pubblici nel settore energetico mediante agevolazioni normative.

Orbene, l'**articolo 4 del decreto legislativo n.28 del 2011** disciplina i regimi amministrativi generali per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ossia: 1) comunicazione al comune; 2)

dichiarazione di inizio lavori asseverata; 3) procedura abilitativa semplificata; 4) autorizzazione unica;

Orbene, preliminarmente è opportuno precisare che l'articolo 4 del d.lgs. 28/2011, attuativo della Direttiva europea c.d. RED I sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili,²⁴⁹ stabilisce i principi generali cui si orienta la disciplina in questione; in particolare, la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile sono attività sottoposte, secondo criteri di proporzionalità, semplificazione, celerità e adeguatezza a una serie di procedimenti autorizzatori ritagliati sulle specificità del caso concreto e nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Nell'analisi dei vari regimi amministrativi autorizzatori occorre partire, nel rispetto del principio di proporzionalità, dall'articolo 6 del succitato decreto²⁵⁰, che, nel dettaglio, disciplina la **comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, c.d. CAEL**; ebbene, quella in questione è una procedura amministrativa semplificata applicabile alle c.d. "attività in edilizia libera"²⁵¹, ovvero, quelle attività la cui esecuzione non richiede il previo ottenimento di un titolo abilitativo. In particolare, viene delineata una procedura abilitativa semplificata che, si concretizza, nella presentazione al Comune di appartenenza di una dichiarazione firmata da un progettista abilitato; orbene, la dichiarazione *de quo*, unitamente agli opportuni documenti progettuali e ai necessari elaborati tecnici per la connessione elaborati dal gestore della rete, deve essere spedita all'Ente territoriale mediante mezzo cartaceo o in via telematica almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, di conseguenza, la sua finalità è quella di consentire al costruttore di autocertificare (sulla base della relazione del progettista) la compatibilità del progetto agli approvati strumenti urbanistici e ai vigenti regolamenti applicabili, nonché, alla normativa in materia di sicurezza e igiene *in actis*.²⁵²In conclusione, dall'analisi svolta emerge che l'articolo 6 del D.lgs., n.28 "*non richieda un ulteriore titolo edilizio per la realizzazione dell'impianto*"²⁵³

²⁴⁹ La Direttiva RED I modifica e abroga le direttive 2001/77Ce e 2003/30/Ce

²⁵⁰ D.lgs 28/2011 articolo 6 comma 11

²⁵¹ Si tratta delle attività indicate nelle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 12 comma 10, d.lgs. del 29 dicembre 2003 n. 387.

²⁵² D.lgs 28/2011 articolo 6 comma 2

²⁵³ T.A.R. Lazio Roma, Sez. II quater, 04/03/2016, n. 2886

Per ciò che attiene alla **dichiarazione di inizio lavori asseverata, c.d. DILA**, essa viene descritta dal successivo articolo 6-*bis*, il cui *incipit* -mediante struttura enumerativa- assoggetta all'applicazione della disposizione tutti gli interventi su impianti esistenti e le modifiche di progetti autorizzati che, senza aumento dell'area occupata e a prescindere dalla potenza elettrica risultante, ricadono nelle seguenti categorie: i) impianti eolici; ii) impianti fotovoltaici a terra; iii) impianti fotovoltaici con moduli su edifici; iv) impianti idroelettrici. Nel dettaglio, è richiesto che il proprietario o chi abbia disponibilità dell'immobile interessato dall'impianto e dalle connesse opere, presenti al Comune -in via telematica o cartacea)- una dichiarazione con allegata la relazione sottoscritta da un progettista abilitato; anche in questo caso, come per la CAEL, è necessario allegare gli opportuni elaborati progettuali attestanti l'osservanza della normativa in materia igienico-sanitaria, antisismica e di sicurezza. In ultimo, il comma 5, attribuisce al GSE il compito di aggiornare costantemente sia, le procedure amministrative sia, ove occorra, lo svolgimento delle conseguenti attività di controllo *ex art.42 d.lgs. 28/2011*.

Con riferimento alla **procedura abilitativa semplificata, c.d. PAS**, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n.28, è opportuno mettere in evidenza fin da subito la sua corrispondenza alla SCIA, infatti, anche per essa vale il meccanismo del c.d. **silenzio assenso**, pertanto, decorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della PAS senza ricevere riscontri o notifiche da parte del Comune, sarà possibile iniziare i lavori. La procedura in questione, applicabile alle attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, si traduce nell'onere del proprietario dell'immobile (o di chi ne abbia disponibilità) interessato dall'impianto (o dalle opere connesse) di depositare presso il Comune, almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione firmata da un progettista abilitato, nonché, dai necessari elaborati progettuali, funzionale ad accertare la compatibilità del progetto agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi in vigore e alle norme in materia igienico-sanitario.

La trattazione dell'istituto dell'autorizzazione unica merita, per ragioni di chiarezza espositiva, essere collocata nell'apposito sottoparagrafo successivo.

-3.3.1: Autorizzazione unica:

Come anticipato ad inizio del paragrafo precedente, la costruzione e l'esercizio di impianti FER sono regolati da specifici procedimenti amministrativi le cui regole, recepite dal Legislatore nazionale, derivano dall'ordinamento comunitario; in particolare, rileva in via prioritaria l'articolo 12 del decreto legislativo n. 387/2003²⁵⁴ che nel promuovere l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili dispone una generale razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative necessarie per legittimare lo svolgimento di tali attività; tra esse, senz'ombra di dubbio, primeggia il modello procedurale dell'**Autorizzazione Unica, (c.d. "AU")**.

L'articolo 12 cit., recepito dall'articolo 5 del decreto legislativo n.28/2011, nonché, novellato dall'articolo 30 del decreto legge n.77 del 2021 (convertito con modificazioni dalla legge 108/2021), prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti succitati siano sottoposti a un'AU rilasciata dalla regione o da una provincia, ovvero, per talune tipologie di impianti, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle vigenti normative rivelanti; nel dettaglio, l'AU è accordata a seguito di un **procedimento unico**, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione, cui sono invitate a partecipare -secondo lo schema della "Conferenza di servizi" da convocare entro 30 giorno dalla presentazione dell'istanza-²⁵⁵tutte le amministrazioni interessate e la cui durata non può eccedere i 90 giorni; in fine, il rilascio dell'AU costituisce *ex lege* idoneo titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato, tuttavia, si specifica che essa debba contenere l'obbligo a carico dell' esercente circa la rimessa in pristino dello stato dei luoghi successivo alla dismissione dell'impianto; la giurisprudenza costituzionale mette in luce il particolare "*favor per le fonti energetiche*

²⁵⁴ Decreto legislativo di recepimento della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'energia, entrato in vigore nel 2004 e in ultimo aggiornato dalla legge 91 del 2002 di conversione del decreto legge 50 del 2002.

²⁵⁵ La Conferenza di servizi è disciplinata dall'articolo 14 della legge 241 del 1990: “

rinnovabili”²⁵⁶ manifestato dal legislatore internazionale, comunitario e nazionale, in quanto, attraverso la disciplina adottata vengono poste le basi per un’adeguata diffusione dei relativi impianti. Ebbene, dall’esame svolto emerge che lo spirito dell’articolo 12 sia quello di semplificare e accelerare il procedimento amministrativo, in modo da garantire “*in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo*”²⁵⁷, ciò in perfetta coerenza con il *favor* mostrato dai legislatori succitati. La giurisprudenza coglie nel segno, infatti, il procedimento unico attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica soggette a un’unica disciplina Statale permette di contemperare vari interessi costituzionalmente rilevanti.²⁵⁸

In tale scenario normativo, si inseriscono le **Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui all’articolo 12 D.lgs n.387/2003** adottate con D.M. 10 settembre 2010; tali atti rilevano, in particolare, con riferimento al bilanciamento tra il citato *favor* del legislatore e la tutela paesaggistica, considerata la necessità di inserire gli impianti nel paesaggio e sul territorio. Nel dettaglio, vengono individuati²⁵⁹ i “criteri generali” la cui sussistenza è considerata elemento idoneo affinché l’Ente territoriale valuti positivamente i progetti²⁶⁰; occorre precisare che le Linee Guida conferiscono a regioni e province autonome, mediante atti programmatici o pianificatori, la possibilità di apporre divieti e limitazioni per l’installazione di specifiche tipologie di impianti FER. Sempre al fine di velocizzare i procedimenti autorizzatori, regioni e province, dopo aver svolto un’accurata istruttoria avente ad oggetto l’analisi delle disposizioni in materia di tutela ambientale e paesaggistica, possono indicare aree e siti non idonei all’installazione di specifici impianti nel caso in cui le specifiche tipologie e/o dimensioni di questi ultimi determinerebbero una valutazione negativa in sede di autorizzazione; inoltre, merita menzione l’obbligo di regioni e province (nell’individuazione delle aree non idonee) di tenere in conto e bilanciare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e

²⁵⁶ Corte cost. n. 106/2020

²⁵⁷ Corte cost., nn. 117/2018 e 156/2016

²⁵⁸ Corte cost. n.267/2016

²⁵⁹ Paragrafo 6 linea guida adottata con decreto ministeriale del 10 settembre 2010

²⁶⁰ Il paragrafo 6 rimanda all’allegato 4 della medesima linea guida per i criteri di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio con specifico riferimento agli impianti eolici

valorizzazione delle energie rinnovabili, eventualmente, anche considerando quanto già previsto dal piano paesaggistico, nonché, la spettante quota minima di produzione di energia pulita (c.d. **burden sharing**).

Orbene, da quanto su esposto emerge chiaramente che l'articolo 12 D.lgs. n.387/2003 deve essere etichettato come "principio fondamentale"²⁶¹ della materia; infatti, la disciplina del procedimento abilitativo degli impianti di produzione di energia rinnovabile rientra a pieno titolo tra le materie che l'articolo 117 della Costituzione classifica come di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni e ciò, poiché, la disciplina in questione è sussumibile nell'ambito della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*". Conseguentemente, le Regioni devono esercitare potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali statuiti dal legislatore statale (in massima parte contenuti nel D.lgs. 387/2003). Ebbene, i principi che discendono dall'articolo "*non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale*" poiché, da un lato, rappresentano un punto di equilibrio tra l'obiettivo di potenziare la FER e la necessità di tutelare l'interesse ambientale, dall'altro lato, bilanciano il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con le istanze -potenzialmente antitetiche- di tutela del paesaggio, territorio e patrimonio storico-culturale. Oltre che all'articolo 12, la giurisprudenza amministrativa riconosce la natura di **principi fondamentali** anche alle Linee guida ministeriali che, essendo il completamento tecnico della normativa primaria, hanno "*natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale*"²⁶²

Alla luce di tale disciplina, si giunge alla conclusione che spetta allo specifico procedimento autorizzativo stabilire se l'impianto effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sul territorio, possa o non possa essere realizzato; pertanto, le regioni non hanno, *in primis*, il potere di stabilire autonomamente i

²⁶¹ Corte cost. nn. 346/2006, 282/2009, 124/2010, 168/2010, 192/2011 e 124/2010, nonché CDS n. 8633/2021

²⁶² Così, Corte cost. nn. 286/2019, 86/2019, 69/2018, 106/2020, 177/2021, 11/2022 e 46/2021, confermate anche da Corte cost. nn. 77/2022 e 121/2022. Già in passato, peraltro, la Corte costituzionale aveva ritenuto la disciplina ivi prevista come "espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto (...) ha la primaria finalità di proteggere il paesaggio. Il legislatore, infatti, oltre a prevedere il coinvolgimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, ha espressamente sancito (...) il ruolo delle linee guida 'volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio'" (Corte cost. n. 166/2009).

criteri per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio, *in secundis*, la possibilità di creare preclusioni assolute che precludano accertamenti in concreto da svolgere in sede procedimentale, nonché, lo *ius decidendi* in merito alle condizioni che escludono le verifiche di impatto ambientale. Sul punto rileva quanto affermato dal Supremo organo nomofilattico in merito alla circostanza che, sebbene, la normativa statale stabilita dal decreto legislativo succitato sia vincolate per le Regioni, essendo loro preclusa la possibilità di introdurre generali e aprioristiche restrizioni che prescindono da una valutazione in concreto degli interessi coinvolti nel procedimento, la produzione di energia da FER non può essere considerata prevalente rispetto all'esigenza di tutela del paesaggio o di altri interessi costituzionalmente protetti e ciò in quanto, da un lato, nessuna disposizione comunitaria o nazionale accorda tale preferenza, dall'altro lato, poiché l'articolo 4 del D.lgs. cit. stabilisce che l'incremento della produzione di energia pulita debba conseguirsi nel "*rispetto delle tutele di cui all'articolo 9 Cost.*" e rimanda al "nulla osta paesaggistico" rilasciato dalle Regioni il compito di trovare un punto di equilibrio tra l'interesse alla produzione di energia e quello della tutela del paesaggio e del territorio. Pertanto, la Corte Costituzionale afferma che: "se è vero che le Regioni e le Provincie Autonome non possono intervenire con regole alternative a quelle statali nel tentativo di impedire o ridurre in via generalizzata la realizzazione degli impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili - appunto perché la competenza statale è esclusiva in materia di ambiente e concorrente in materia di produzione di energia - ciò però non impedisce alle ridette Regioni e Provincie Autonome una concreta comparazione con altri essenziali interessi come quelli della tutela del paesaggio e delle acque sui quali hanno competenza esclusiva".²⁶³

In sostanza, la compresenza dei vari interessi costituzionalmente rilevanti ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo in cui l'amministrazione procedente è tenuta a effettuare una valutazione sincronica di tutti gli interessi in gioco (sia pubblici che privati) meritevoli di tutela.²⁶⁴ In

²⁶³ Corte cost. n. 275/2011.

²⁶⁴ Corte cost. n. 69/2018, la quale precisa che la struttura del procedimento amministrativo rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione (art. 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo); in tal modo viene garantito il rispetto del principio di legalità (cfr. art. 97 Cost.)

conclusione, si comprende l'estrema importanza riconosciuta dal legislatore e dalla giurisprudenza alla conferenza di servizi di cui all'*art. 12 (D.lgs. 387/2003)*; infatti, con finalità chiaramente semplificatorie, tale modulo procedimentale è caratterizzato dalla sostituzione -a tutti gli effetti- delle decisioni dei singoli enti partecipanti o comunque invitati a partecipare ma risultati assenti con la decisione finale assunta in esito della conferenza; a conferma di ciò, il Consiglio di Stato ha recentemente affermato che il "*comportamento della Soprintendenza che, regolarmente invitata alla conferenza di servizi, non abbia in quella sede espresso il proprio avviso*", costituisce "*avviso silente favorevole*" alla realizzazione del progetto.²⁶⁵

3.4: La legge 108 del 2021: semplificazione e accelerazione dei procedimenti per raggiungere il traguardo della transizione energetica fissati nel PNRR

Come già analizzato nel paragrafo due della presente trattazione, il regolamento europeo RRF (*Recovery and Resilience Facility*), ossia, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha chiesto agli Stati membri di avviare una serie di importanti riforme connesse agli interventi imposti dal piano; di conseguenza, il PNRR italiano contempla quattro tipologie di riforme: i) orizzontali, ii) abilitanti, iii) settoriali, iv) di accompagnamento; in relazione allo specifico tema che qui interessa, l'evoluzione normativa funzionale alla realizzazione della transizione energetica si

in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione; difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale

²⁶⁵ CDS n. 6340/2021, il quale afferma quanto segue: "laddove un'amministrazione sia stata regolarmente invitata ai lavori della conferenza di servizi e non abbia espresso il proprio avviso all'interno di essi, detto comportamento provoca, sotto il profilo amministrativo, la formazione del silenzio assenso in merito alla posizione espressa da essa nell'ambito del procedimento, non eliminabile se non per effetto di un intervento giudiziale ovvero per l'esercizio del potere di autotutela, laddove si dimostri la sussistenza dei presupposti per esercitarlo. Al di fuori di tali rimedi rimane prevalente e forte l'esigenza dell'ordinamento di salvaguardare il legittimo affidamento della parte (privata) interessata, allo scopo di non pregiudicare la "credibilità" stessa del rapporto cittadino-pubblica amministrazione (secondo un principio immanente nel sistema amministrativo, discendente dall'art. 97 Cost. e ora positivizzato nell'art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990)"

articola, da un lato, in riforme abilitanti funzionali alla rimozione dei “colli di bottiglia” alla diffusione e alla implementazione degli impianti per l’energia rinnovabile, dall’altro lato, in riforme settoriali finalizzate a disciplinare specifiche materie.

Per ciò che concerne la prima tipologia di riforme, il Consiglio dei Ministri con il **decreto legge n.77 del 2021**, convertito con modificazioni dalla **legge n.108 del 29 luglio 2021**, allo scopo di realizzare gli interventi del PNRR e rimuovere gli ostacoli normativi che avrebbero potuto rallentare o precludere l’attuazione delle riforme (mettendo a repentaglio la strategia di rilancio del Paese), ha approvato le semplificazioni necessarie all’attuazione della transizione energetica, stabilendo le norme per la “**Governance del piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure**”; pertanto, la legge 108 del 2021 delinea il quadro normativo nazionale volto alla semplificazione e alla facilitazione dell’attuazione dei target e degli obiettivi fissati dal PNRR.

Con specifico riferimento alla transizione e all’efficienza energetica rivestono posizione centrale le disposizioni di semplificazione contenute nella parte II, Titolo I (Capi dal I al VII) della legge 108, ebbene, gli articoli dal 17 al 28 sono finalizzati, da un lato, a integrare la normativa inerente alla valutazione di impatto ambientale dei progetti contenuti nel PNIEC e nel PNRR, dall’altro lato, a semplificare²⁶⁶ la disciplina della VIA e della VAS già descritta dal Codice dell’ambiente.²⁶⁷ Nel dettaglio, l’articolo 18 della legge cit. allo scopo di sussumere sotto un’unica disciplina giuridica la realizzazione dei progetti contenuti nel PNIEC e quelli richiesti dal PNRR, ha abrogato dal Codice dell’ambiente tutte le norme che delegavano al Governo il compito di individuare -attraverso D.P.C.M- le tipologie e le aree non idonee alla realizzazione degli interventi necessari per l’attuazione del Piano; tale operazione è giustificata dal fatto che l’allegato I-bis della legge 108, al fine di accelerare l’individuazione degli interventi strategici, non solo, contiene esso stesso l’elenco delle opere, degli impianti e delle infrastrutture funzionali al raggiungimento dei target imposti dal PNIEC e dal PNRR, ma in aggiunta,

²⁶⁶ Dossier 26 luglio 2021 - schede di lettura D.L. n. 77/2021 della camera dei Deputati e del Senato.

²⁶⁷ D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152

provvede a qualificare i vari progetti come “**interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti**”, in tal modo, riducendo i tempi, rendendo superflua l’adozione dei decreti governativi richiesti in precedenza dal Codice dell’ambiente, nonché, accentuando la qualificazione di interventi prioritari.

L’obiettivo di semplificare e accelerare i procedimenti autorizzatori e le connesse valutazioni di impatto ambientale, *in primis* la VIA, viene perseguito attraverso la creazione di due distinti e paralleli schemi procedimentali, uno relativo ai progetti “**strategici**” -ossia contenuti nel PNIEC e nel PNRR- e uno relativo a tutti quelli rimanenti, ossia i “**non strategici**”.

Piu in particolare, l’articolo 20 della legge 108 introduce una bipartizione tra due tipologie di procedimenti, pertanto, da un lato vi sono quelli funzionali all’emanazione della VIA di competenza statale (disciplinata dai commi 2 e 2-*bis* dell’articolo 25) aventi ad oggetto i progetti inclusi nel PNRR o nel PNIEC caratterizzati da una riduzione dei termini di approvazione dell’istanza, dall’altro lato, vi sono i procedimenti aventi ad oggetto i progetti non inclusi nel PNRR e nel PNIEC per cui, invece, non è contemplata alcuna accelerazione procedurale; da questo punto di vista si coglie la differenza con le misure di accelerazione applicate alla verifica di assoggettabilità a VIA e alla fase di consultazione che, al contrario, non prevedono alcuna differenza tra progetti e, pertanto, vengono applicate uniformemente.

In estrema sintesi, le modifiche operanti in relazione a tutti i progetti sottoposti a VIA di competenza statale sono: i) l’obbligo per direttore generale del Ministero della Cultura o del Mite di esprimere il proprio concerto nel termine di 30 giorni; ii) la modifica del termine per la verifica dell’istanza e per l’eventuale richiesta di documentazione integrativa; iii) l’unificazione delle procedure previste in caso di inutile decorso del termine per l’adozione del provvedimento di VIA e per l’attivazione dei conseguenti poteri sostitutivi. Orbene, si tratta di modifiche che, quantomeno *prima facie*, non sembrano contribuire all’accelerazione o all’incremento dell’efficacia del procedimento autorizzativo, ma che al contrario, almeno per quanto riguarda il concerto, prevedono una mera e sostanziale sostituzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, tipiche del ruolo

istituzionale del Ministro, con quelle tecnico-amministrative facenti capo al dirigente pubblico.

Tale soluzione organizzativa è facilmente opinabile poiché si pone in chiara controtendenza rispetto al consolidato indirizzo giurisprudenziale che attribuisce al provvedimento di VIA natura non solo tecnico-scientifica ma anche politico-amministrativa e, di conseguenza, riconosce un elevato tasso di discrezionalità amministrativa all'organo procedente; la scelta legislativa, inoltre, non è neanche compatibile con la valutazione del valore strategico dei progetti contenuti nel PNIEC e nel PNRR considerato che viene richiesto un giudizio di tipico indirizzo politico-amministrativo capace di trascendere la mera valutazione tecnico-scientifica.

Ciononostante, la legge 108 del 2021 è riuscita ad introdurre una concreta accelerazione della procedura di valutazione di impatto ambientale, quantomeno, per i progetti PNRR-PNIEC, ad esempio, attraverso l'istituzione di una Commissione tecnica ad hoc competente allo svolgimento delle sole procedure di VIA di competenza statale dei progetti che contribuiranno al PNRR e al PNIEC, nonché, mediante il dimezzamento²⁶⁸ dei termini per la consultazione del pubblico e il correlativo diritto al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria riconosciuto al proponente nel caso in cui vengano violati i termini per la conclusione del procedimento di VIA.

Dal sommario esame svolto sembra che, se ci si pone dall'angolo visuale della riduzione dei tempi di approvazione dei progetti necessari per rilanciare il Paese, l'obiettivo di semplificare la disciplina di VIA e VAS sia stato effettivamente raggiunto dal legislatore ma, se si osserva la normativa *in actis* dalla prospettiva dell'obiettivo di accelerare i tempi procedurali, c'è senz'altro ancora tanta strada da percorrere.

Ebbene, scendendo più nel dettaglio dell'iter procedimentale, la normativa *in actis* prevede che, per i progetti di importanza strategica PNRR-PNIEC, i tempi per il rilascio della VIA sono complessivamente pari a 175 giorni, di cui: 15 giorni funzionali affinché, dal giorno della presentazione dell'istanza, l'autorità procedente possa esaminare la richiesta stessa ed eventualmente attivare la fase di

²⁶⁸ Legge 108/2021 articolo 21

consultazione del proponente, 130 giorni entro cui, a decorrere dall'inizio della fase di consultazione, la Commissione *ad hoc* succitata deve pronunciarsi, nonché, 30 giorni dall'adozione del parere da parte della Commissione entro cui deve essere rilasciato il provvedimento di VIA. Al contrario, per ciò che concerne i progetti non inclusi nel PNRR-PNIEC non è prevista alcuna accelerazione procedimentale.²⁶⁹

Sempre al fine di velocizzare e efficientare il procedimento, il legislatore è intervenuto anche sull'istituto del **provvedimento unico ambientale, c.d. PUA**; tuttavia, in questo caso, le modifiche normative hanno operato sul profilo dell'ambito oggettivo di applicazione del procedimento, nonché, sull'*iter* di svolgimento della conferenza di servizi.

Ebbene, per ciò che riguarda il primo aspetto, la legge 108 al fine di evitare la dilatazione dei tempi di rilascio del provvedimento autorizzativo, ha circoscritto l'ambito applicativo della PUA alle sole autorizzazioni elencate dall'articolo 27 comma 2 del Codice dell'ambiente²⁷⁰; per quanto concerne il secondo profilo, è previsto che la Conferenza di servizi venga attivata solo a seguito dell'acquisizione delle consultazioni del pubblico, in altre parole, viene spostato temporalmente in avanti il *dies a quo* della Conferenza.²⁷¹ La *ratio* della novella normativa sembra essere indirizzata a conferire maggiore efficacia alla PUA, infatti, posticipando la Conferenza di servizi si consente alle amministrazioni partecipanti alla Conferenza di meglio sviluppare gli elementi integrativi di cui necessitano per il rilascio della autorizzazioni di loro competenza, nonché, di spiegare con maggiore precisione gli elementi ostativi al rilascio delle stesse, ovvero, di richiedere all'istante gli

²⁶⁹ Codice dell'ambiente, articolo 25, comma 2-*bis*

²⁷⁰ “a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto; b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto; c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto; d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; g) nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105; h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”

²⁷¹ Nel testo previgente la Conferenza di servizi decisoria veniva convocata nello stesso termine entro il quale l'autorità competente procedeva alla pubblicazione dell'avviso al pubblico con il quale si apre la fase di consultazione.

opportuni elementi aggiuntivi per la rimozione degli ostacoli che si frappongono al rilascio del provvedimento.

Ulteriore spinta acceleratoria viene realizzata attraverso la previsione della facoltà in capo al proponente di richiedere l'esenzione dal procedimento delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati per cui le discipline settoriali prevedono un livello di progettazione esecutivo; infatti, posto che il procedimento di VIA è caratterizzato da un livello di progettazione inferiore, un ulteriore ed eventuale istruttoria tecnico-amministrativa per i vari atti autorizzativi altro non farebbe che dilatare i tempi procedurali.

Attraverso la legge n.108 del 2021 il legislatore ha novellato anche la disciplina del **procedimento autorizzatorio unico regionale, c.d. PAUR**; in particolare, al precipuo fine di incidere sulla qualità dei progetti sottoposti a PAUR, nonché, di velocizzare i tempi, è stata introdotta nell'*iter* procedimentale una conferenza di servizi preliminare e facoltativa²⁷². Ebbene, a parte i casi in cui sopraggiungano elementi significativi, vige il divieto di modifica o di integrazione dei pareri espressi in sede preliminare; inoltre, le amministrazioni assenti o silenti durante la Conferenza di servizi, non hanno diritto a porre condizioni, formulare osservazioni o mettere in luce motivi ostativi alla realizzazione del progetto. Pertanto, la fase preliminare della Conferenza di servizi -i cui termini possono essere ridotti dalle amministrazioni coinvolte- è funzionale all'anticipazione di alcune valutazioni in modo da rendere più scorrevole e celere la fase logicamente successiva di adozione del provvedimento finale.

Dalla sommaria analisi delle numerose modifiche apportate dalla legge 108 del 2021 (di conversione con modificazioni del decreto legge n.77 del 2021) pare potersi sostenere che il legislatore sia riuscito, quantomeno, ad avviare il processo di semplificazione e accelerazione dei procedimenti autorizzativi e valutativi degli interventi funzionali alla realizzazione della transizione energetica del Paese e che siano stati parzialmente rimossi gli ostacoli rappresentati dalla disomogeneità e disorganicità della normativa previgente.

²⁷² Ex articolo 26-bis Codice dell'ambiente

Orbene, occorre considerare che in questo momento storico, caratterizzato da ingenti e frequenti erogazioni di fondi e risorse da parte della Comunità europea funzionali al rilancio del Paese e condizionati al rispetto dei target fissati dalla Commissione all'atto di approvazione del PNRR, assume centralità la celerità d'azione e di adozione dei provvedimenti autorizzativi da parte delle pubbliche amministrazioni. Le riforme finora attuate, certamente apprezzabili quanto a semplificazione e accelerazione dei procedimenti autorizzatori in materia di FER, non possono, tuttavia, essere considerate un punto di arrivo posto che vi sono ancora tante barriere da superare prima di concludere la transizione energetica italiana.²⁷³ Come anticipato ad inizio paragrafo, è proprio per tale ordine di motivi che il PNRR contempla, non solo, riforme c.d. abilitanti ma anche riforme c.d. settoriali consistenti in riforme relative a specifici ambiti o attività economiche e destinate a introdurre nei rispettivi campi di intervento regimi regolatori e procedurali più efficienti.

Con precipuo riferimento alle energie rinnovabili, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, la **c.d. M2C2** ossia la Componente 2 della Missione 2 del PNRR, sono state avviate due tipologie di riforme con l'obiettivo di conferire maggiore efficacia e velocità alla realizzazione degli investimenti effettuati; pertanto, la prima riforma basata sulla semplificazione delle autorizzazioni per la costruzione degli impianti rinnovabili onshore e offshore, delinea un quadro giuridico idoneo a sostenere la produzione di energia pulita e a prorogare i tempi e l'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno economico.²⁷⁴ La seconda riforma, invece, incentrata sulla

²⁷³ Cfr: Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure; commento alla normativa di C. Vivani e S. Giani; 1° gennaio 2022, p.5

²⁷⁴ La riforma si pone i seguenti obiettivi: (i) omogeneizzazione delle procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale; (ii) semplificazione delle procedure per la realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile off-shore; (iii) semplificazione delle procedure di impatto ambientale; (iv) condivisione a livello regionale di un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili; (v) potenziamento di investimenti privati; (vi) incentivazione dello sviluppo di meccanismi di accumulo di energia; (vii) incentivazione di investimenti pubblico-privati nel settore. Attraverso le seguenti azioni normative: (a) la creazione di un quadro normativo semplificato e accessibile per gli impianti FER, in continuità con quanto previsto dal Decreto Semplificazioni; (b) l'emanazione di una disciplina, condivisa con le Regioni e le altre Amministrazioni dello Stato interessate, volta a definire i criteri per l'individuazione delle aree e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di energie rinnovabili di potenza complessiva almeno pari a quello individuato dal PNIEC, per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili; (c) il completamento del meccanismo di sostegno FER anche per tecnologie non mature e l'estensione del periodo di svolgimento dell'asta (anche per tenere conto del rallentamento causato dal periodo di emergenza sanitaria), mantenendo i principi dell'accesso

promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile, cerca di coordinare gli esistenti strumenti di sviluppo del biometano nel settore dei trasporti con quelli utilizzabili negli altri settori.²⁷⁵

Per ciò che riguarda l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici, la **c.d. M2C3** ossia la componente 3 della missione 2 del PNRR, il legislatore, con il **decreto legislativo 199 del 2021**²⁷⁶ di recepimento della Direttiva RED II, ha previsto due ulteriori riforme settoriali, di cui una volta alla semplificazione amministrativa e alla riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno²⁷⁷ e l'altra diretta alla promozione della competitività²⁷⁸; orbene, posto che molti dei principi e dei criteri direttivi alla base della legge delega di attuazione della direttiva RED II sono strettamente connessi con quelli alla base degli investimenti e delle riforme del PNRR, si può affermare che il recepimento della Direttiva RED II costituisce parte integrante, o meglio, attuazione dei progetti contenuti nel PNRR.

competitivo; (d) agevolazione normative per gli investimenti nei sistemi di stoccaggio, come nel decreto legislativo di recepimento della Dir. UE 2019/944 recante regole comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

²⁷⁵ Il piano ha previsto che tale riforma sia contenuta da un decreto legislativo attuativo della RED II (o una diversa normativa primaria) volta ad istituire un meccanismo atto a promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile in Italia (esclusi gli usi termoelettrici).

Successivamente, tramite decreto emesso dal MiTE saranno stabilite condizioni, criteri e modi di attuazione del sistema di promozione della produzione e del consumo di biometano nei settori industriale, terziario e residenziale.

²⁷⁶ Da ultimo modificato dalla legge del 5 agosto 2022 n. 108

²⁷⁷ La diffusione dell'idrogeno deve essere incentivata attraverso una riforma che includa le seguenti misure: (i) previsione di norme tecniche di sicurezza su produzione, trasporto (criteri tecnici e normativi per l'introduzione dell'idrogeno nella rete del gas naturale), stoccaggio e utilizzo dell'idrogeno tramite decreti dei Ministri dell'Interno e Transizione ecologica; (ii) semplificazione amministrativa per la realizzazione di piccoli impianti di produzione di idrogeno verde, tramite costituzione di uno sportello unico per la concessione di autorizzazione a costruire e gestire impianti di produzione di idrogeno su piccola scala da RES; (iii) regolamentazione della partecipazione degli impianti di produzione di idrogeno ai servizi di rete, emanato dal Regolatore dell'Energia (ARERA); (iv) sistema di garanzie di origine per l'idrogeno rinnovabile al fine di dare segnali di prezzo ai consumatori, emesso dal Regolatore dell'Energia (ARERA) e dal Gestore Servizi Energetici - GSE; (v) misure per consentire la realizzazione di stazioni di rifornimento di idrogeno presso aree di servizio autostradali, magazzini logistici, porti, ecc. tramite Accordo tra il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile per definire le aree di rifornimento selezionate lungo il locale della stazione di rifornimento per la realizzazione di corridoi H2, partendo dalle regioni del Nord Italia fino alla Pianura Padana e agli hub logistici.

²⁷⁸ Per stimolare la produzione e al consumo dell'idrogeno e facilitarne l'integrazione del sistema energetico è prevista l'istituzione di: (i) incentivi fiscali per sostenere la produzione di idrogeno verde in considerazione del suo impatto ambientale neutro (tasse verdi), incluso in progetto più ampio di revisione generale della tassazione dei prodotti energetici e delle sovvenzioni inefficienti ai combustibili fossili; (ii) misure per la diffusione del consumo di idrogeno verde nel settore dei trasporti attraverso il recepimento della Direttiva Europea RED II.

Nel dettaglio, il decreto legislativo succitato prevede che il Mite, attraverso l'adozione di un regolamento, stabilisca le modalità di presentazione delle istanze per FER tramite sportello unico, nonché, le procedure da seguire per provvedere all'individuazione delle aree idonee per la costruzione di impianti FER, pertanto, nell'ottica del legislatore lo strumento del regolamento ministeriale dovrebbe essere utile a mitigare gli aspetti problematici delle procedure autorizzative.

In tale contesto viene chiaramente a galla il problema del bilanciamento tra gli interessi pubblici e gli interessi privati cui sono tenute le pubbliche amministrazioni competenti ad operare tale genere di valutazioni particolarmente complesse e attente, problema che spesso comporta uno stallo autorizzativo che si riflette sulla diffusione degli impianti FER sul territorio nazionale.

Oltre a tali profili, è opportuno mettere in evidenza che nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale di competenza statale o inerente i progetti PNRR-PNIEC, la ponderazione degli interessi inerenti ai singoli progetti è di competenza del MITE e del MIC (Ministero della Cultura); pertanto, l'amministrazione competente non può non attribuire peso decisivo e quindi fondare il suo assenso sull'interesse che istituzionalmente è tenuta a tutelare, di conseguenza, è ad essa precluso un bilanciamento realmente pieno ed efficace; in sostanza, viene assegnato al MIC il potere di determinare da solo l'esito negativo del giudizio di compatibilità ambientale.²⁷⁹

L'articolo 20 del decreto legislativo 199 del 2021, al fine di perseguire l'obiettivo di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, attribuisce al MITE, al MIC e al Ministero dell'Agricoltura il potere di adottare -previa Conferenza Unificata- uno o più decreti (da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.lgs. 199/2021) per fissare i criteri sulla cui base procedere all'individuazione delle aree idonee alla produzione di energia rinnovabile con potenza pari a quella stabilita dal PNIEC; dalla disciplina contenuta nel comma 3 del succitato articolo emerge come la tipologia delle "aree idonee" costituisca, quantomeno nelle intenzioni del legislatore, uno strumento di semplificazione dei procedimenti autorizzatori per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER, poiché, la valutazione e la

²⁷⁹Cfr: Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure; commento alla normativa di C. Vivani e S. Giani; 1° gennaio 2022, p.5

ponderazione degli interessi in gioco viene realizzata a monte, ossia, al momento dell'individuazione delle aree stesse. Tuttavia, è necessario evidenziare che la mancata qualificazione di un'area come "idonea" non importa in modo automatico che essa venga considerata come "non idonea" ma, semplicemente, che per esse riemerge l'esigenza di operare un bilanciamento di interessi tarato al caso concreto.²⁸⁰

In ultimo, l'articolo 22 del decreto disciplinando le procedure autorizzative specifiche per le aree idonee prevede che nei procedimenti di autorizzazione di impianti FER, da un lato, l'autorità competente in materia paesaggistica renda un parere obbligatorio non vincolante entro un termine massimo decorso il quale l'amministrazione competente può comunque provvedere sull'istanza di autorizzazione, dall'altro lato, una riduzione pari a un terzo di tutti i termini procedurali.

In conclusione, le descritte semplificazioni normative riconoscono il ruolo centrale assunto dalla transizione energetica (e in particolare alle energie rinnovabili) nell'ambito della strategia di rilancio del nostro Paese, tuttavia, posto che il sistema nazionale delle autorizzazioni alle FER è storicamente considerato un *impasse* alla promozione delle FER non sembra che le sole modifiche normative siano di per sé sufficienti a risolvere il problema; pertanto, si dovrà attendere l'attuazione delle norme procedurali affinché possa essere risolto ogni dubbio circa la reale efficacia delle novelle introdotte dal legislatore.²⁸¹

3.5 Gli impianti fotovoltaici installati su suolo agricolo: l'agrifotovoltaico

Come ampiamente illustrato, da ormai una ventina d'anni la produzione di energia pulita è il totem intorno al quale girano le politiche della Comunità europea e di riflesso quelle nazionali. Ad oggi, a causa del conflitto russo-ucraino, nonché, in

²⁸⁰ Art. 20, comma 7, del D. Lgs. 199/2021.

²⁸¹ Cfr: Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure; commento alla normativa di C. Vivani e S. Giani; 1° gennaio 2022, p.5

considerazione del fatto che l'Italia è fortemente dipendente dalle importazioni di gas, la questione energetica e della sicurezza degli approvvigionamenti è divenuta quanto mai attuale e centrale.

Orbene, l'incerto contesto geopolitico, l'elevato costo delle materie prime e gli obiettivi di decarbonizzazione fissati in sede europea impongono di accrescere la quantità di energia pulita al fine di raggiungere la tanto aspirata autonomia energetica; pertanto, il PNIEC richiede che entro il 2030 il 60% di energia attualmente generata da fonti fossili dovrà essere prodotta da impianti fotovoltaici, dunque, sorge la necessità di individuare ulteriori aree idonee all'installazione di tale tipologia di impianti. Ebbene, una delle naturali collocazioni degli impianti fotovoltaici, nonché quella allo stato dell'arte più diffusa, è il tetto degli edifici cui, con una certa calma, si stanno affiancando i suoli agricoli; stando a una stima di Italia Solare del 2019²⁸², se in Italia venisse utilizzato lo 0,32% dei terreni agricoli per generare energia si raggiungerebbe il 5% degli obiettivi PNIEC; ciononostante, la costruzione di tali impianti sui suoli anzidetti ha suscitato una serie di perplessità dal momento che si andrebbe a “consumare”, a mente degli oppositori a tale iniziativa, una buona parte di terreno fertile, tuttavia, una papabile soluzione a tale criticità è quella di creare impianti capaci di far convivere sulla stessa area la produzione di energia con le attività agricole e pastorali.²⁸³

Nello specifico, gli scienziati iniziarono a studiare l'**agrifotovoltaico** intorno agli anni '80 ma è solo nel 2011 che tale termine venne impiegato da Dupraz et al. quando, prendendo le mosse dall'efficienza nei processi di fotosintesi, si comprese l'inefficienza della conversione della luce solare in energia ove realizzata mediante specie vegetali; di contro, utilizzando pannelli fotovoltaici si registrò un rendimento di cinque volte maggiore rispetto a quello ottenuto sulla base dell'utilizzo delle piante, pertanto, puntando alla massimizzazione del potenziale, si pensò di far

²⁸² Fotovoltaico e consumo del suolo, Audizione Commissione Agricoltura Senato della Repubblica,

²⁸³ Goetzberger A., Zastrow A., On the coexistence of solar energy conversion and plant cultivation , in Int. J. Solar Energy , 1, 1982, pagg. 55-69, 198.

coesistere i due processi produttivi installando sopra un terreno agricolo i pannelli fotovoltaici.²⁸⁴

Per quanto qui d'interesse, occorre analizzare il quadro normativo di riferimento e i vari regimi di accesso agli incentivi.

Ebbene, in passato i c.d. “*conti energia*” e in particolare il d.l. n.1/2012, precludevano l'erogazione di incentivi ai progetti che prevedevano l'installazione di pannelli fotovoltaici su suoli agricoli²⁸⁵; successivamente, tale disciplina venne modificata dal c.d. d.l. Semplificazioni, ossia il decreto legge n.77 del 2021,²⁸⁶ che all'articolo 31 ha individuato una serie di impianti fotovoltaici ubicati su terreni agricoli legittimati ad accedere al sistema di incentivi statali.

Nel dettaglio tale tipologia di impianti doveva: essere posta a un'altezza di 2 metri dal suolo al fine di permettere lo svolgimento delle attività agricole sull'area sottostante, utilizzare soluzioni tecnologicamente innovative, nonché, essere munita di sistemi di monitoraggio idonei a tenere sotto controllo l'impatto dell'impianto sulle colture e sul suolo stesso. Per quanto riguarda le modalità di attestazione di tali requisiti, è stato assegnato al GSE, sulla base di Regolamenti Operativi, il compito di stabilire le regole operative per l'attestazione delle descritte caratteristiche; nel dettaglio, sulla base dell'Allegato D, per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, è richiesto: “*il certificato di destinazione urbanistica di cui all'art. 30, comma 3, D.P.R. n. 380/2001, la visura catastale delle particelle interessate dall'intervento e l'eventuale ulteriore documentazione che attesta che l'impianto rispetta le disposizioni di cui all'art. 65, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.*” Inoltre, il c.d. “Soggetto Responsabile alla registrazione” all'Asta o al Registro di pertinenza, è tenuto certificare che “*l'impianto sarà realizzato, pena la decadenza dal diritto agli incentivi, nel rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 1-quater e 1-quinquies dell'art. 65 del Decreto Legge 1/2012, convertito con Legge 27/2012, introdotti con Legge 29 luglio 2021, n. 108*”.

Con riferimento alle modalità di computo degli incentivi, sono previste due diverse modalità di calcolo dei sussidi economici, ossia, una “Tariffa Incentivante

²⁸⁴ Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico Ambiente & sviluppo, n. 6, 1 giugno 2022, p. 411 Commento alla normativa | Anna Grignani

²⁸⁵ art. 65, comma 4 ha disposto l'abrogazione dell' art. 10, comma 4, D.Lgs. n. 28/2011 che riconosceva l'accesso agli incentivi statali anche agli impianti installati su suoli agricoli

²⁸⁶ Convertito con modificazioni nella legge n.108/2021

Omnicomprensiva” e un “Incentivo”, pertanto, gli impianti con potenza pari o inferiore a 250 kW possono accedere indifferentemente alla prima o alla seconda tipologia, mentre, quelli con potenza superiore alla suddetta soglia possono godere solo della seconda modalità.

Ad ogni buon conto, ambedue le modalità sono riconosciute in base al c.d. “ **minor valore tra la produzione netta e l’energia effettivamente immessa in rete**”.

In aggiunta, è opportuno precisare che il legislatore, sulla base del PNRR, ha destinato un fondo del valore di 1,1 miliardi di euro allo sviluppo dell’agrifotovoltaico al fine di “*rendere più competitivo il settore agricolo, riducendo i costi di approvvigionamento energetico e migliorando al contempo le prestazioni climatiche-ambientali*”²⁸⁷.

Recentemente, la legge 34 del 2022, al fine di semplificare e accelerare il raggiungimento degli obiettivi PNRR ha soppresso il limite relativo alla superficie di area agricola sulla quale potevano essere collocati tali impianti e ha stabilito che le aree su cui sono ammessi i pannelli fotovoltaici beneficiari dei sussidi economici, per i dieci anni successivi al riconoscimento dei bonus, non potranno presentare nuove richieste di installazione. Infine, i sistemi di monitoraggio dell’impatto ambientale devono essere realizzati nel rispetto delle linee guida adottate dal CREA²⁸⁸ e dal GSE.

Completata la sommaria analisi del quadro normativo in actis, occorre soffermare l’attenzione sul profilo che più interessa un’amministrativista, ossia, il regime delle autorizzazioni necessarie per l’installazione e il funzionamento di un impianto agrifotovoltaico; ebbene, a tal riguardo non si può non partire dalle Linee Guida di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010²⁸⁹ contenenti disposizioni relative all’ubicazione degli impianti fotovoltaici nel paesaggio e nell’ambiente circostante. Nel dettaglio, alle Regioni è richiesto di individuare -sulla base del disposto delle Linee Guida nazionali- le aree non idonee alla collocazione degli impianti per cui, tra l’altro, è previsto il regime dell’ autorizzazione unica rilasciata dalla Regione o

²⁸⁷ Attuazione delle misure del PNRR”, Ministero della Transizione Ecologica, dicembre 2021, in <https://italiadomani.gov.it>.

²⁸⁸ CREA: Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria

²⁸⁹ Si veda Bevilacqua C., “La localizzazione in aree agricole degli impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili: gli enti locali tra conformità urbanistica e destinazione d’uso”, 24 settembre 2021, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

dalla Provincia competente, il c.d. PAUR. In altre parole, il funzionamento degli impianti in questione è condizionato al rilascio di un'A.U., mentre, per gli impianti fotovoltaici tradizionali, ossia collocati sui tetti degli edifici, rimangono applicabili le procedure semplificate della SCIA e delle attività in edilizia libera.

In sintesi, dalla normativa in actis pare potersi desumere che il regime ordinario prescritto per gli impianti agrofotovoltaici sia quello dell'A.U., salvo applicazione della SCIA nel caso in cui si tratti di impianti con potenza inferiore a 50kW.

A questo punto, occorre precisare che le aree non idonee all'installazione degli impianti fotovoltaici vengono qualificate come tali dalle Regioni o dalle Provincie all'esito di un procedimento in cui devono essere bilanciati vari interessi rilevanti, tra cui, la tutela paesaggistica, ambientale, del patrimonio storico-artistico, delle tradizioni agro-alimentari locali, nonché della biodiversità; in tal modo, da un lato, si rispetta il necessario livello di protezione degli interessi succitati, dall'altro lato si raggiungono i target nazionali di produzione di energia pulita.

Per quanto concerne **l'individuazione delle aree idonee**, il decreto legislativo 199 del 2021 conferisce tale potere alle Regioni nel rispetto dei criteri delineati con decreto del Mite (di concerto con i Ministeri della cultura e delle politiche agricole e d'intesa con la Conferenza unificata); nel dettaglio, il comma 5 dell'articolo 20 precisa che nello svolgimento di tale attività, le Regioni debbano privilegiare soluzioni idonee a contemperare la riduzione dell'impatto ambientale e paesaggistico con gli obiettivi vincolanti di decarbonizzazione entro il 2030.²⁹⁰

Nonostante il decreto legislativo n.199 sia stato adottato nel 2021, nell'aprile 2022 il legislatore è nuovamente intervenuto sulla descritta disciplina e per quanto rilevante al fini del presente paragrafo, occorre precisare che per i soli impianti fotovoltaici sono qualificabili come aree idonee anche i terreni agricoli purché vengano rispettate simultaneamente due condizioni, ossia: i) assenza di vincoli paesaggistici e culturali; ii) il perimetro delle zone agricole deve essere a massimo 300 metri dalle aree industriali, artigianali, commerciali, nonché, dalle cave, dalle miniere e dai siti di interesse nazionale. Inoltre, è prevista una variazione dei regimi

²⁹⁰ Sul bilanciamento degli interessi di tutela del territorio e particolare favor che l'ordinamento sovranazionale e nazionale attribuiscono alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, si veda, ex multis, la sentenza resa dal Consiglio di Stato, sez. IV, n. 2983, 12 aprile 2021, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>

autorizzatori per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici localizzati nelle aree idonee a seconda della potenza dei pannelli; pertanto, il legislatore ha demandato al Mite il compito di stabilire i criteri che dovranno essere rispettati dalle Regioni nella qualificazione delle aree come idonee o non idonee. Tuttavia, alle Regioni è riconosciuta la possibilità di identificare un'area agricola o neutra come idonea nel caso in cui sia richiesta autorizzazione per l'installazione di un impianto fotovoltaico rispettoso di determinate condizioni.²⁹¹ A tal riguardo, occorre precisare che la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, considerata la profonda differenza intercorrente tra le due tecnologie, nel valutare l'adeguatezza di un progetto i Comitati VIA regionali sono tenuti a considerare come "agrifotovoltaici" e non semplicemente come "fotovoltaici" gli impianti sottoposti a procedimento. Nello specifico, il T.A.R. della Regione Puglia ha messo in luce che mentre gli impianti fotovoltaici rendono il terreno impermeabile, quelli agrifotovoltaici di nuova generazione, permettendo il passaggio delle macchine agricole, della luce e dell'acqua, non alterano la produttività del terreno e di conseguenza consentono la coltivazione e il pascolo. In conclusione, secondo il giudice pugliese non è possibile sussumere la fattispecie dell'agrifotovoltaico sotto la disciplina prescritta per il fotovoltaico.²⁹²

A questo punto della trattazione, è opportuno mettere in luce i vantaggi derivanti dall'installazione di impianti agrifotovoltaici. Ebbene, *in primis*, come sostenuto da alcuni studiosi, tali pratiche consentono di ovviare a una serie di problematiche connesse al cambiamento climatico, infatti, l'ombra creata dai pannelli, diminuendo l'evaporazione dell'acqua dal terreno permette di ridurre il consumo di H₂O e, conseguentemente, il deterioramento del suolo²⁹³; *in secundis*, l'utilizzo di tali tecnologie consentirebbe di diminuire l'impatto sulle colture causato da piogge o grandinate, nonché, di impiegare l'acqua piovana raccolta per l'irrigazione dei campi stessi; in terzo luogo, verrebbero agevolate le strategie di riequilibrio dello

²⁹¹ Legge 34 del 2022 articolo 12

²⁹² TAR Puglia, Lecce, sez. II, 11 febbraio 2022, n. 248, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

²⁹³ Wu Z., Hou A., Chang C., Huang X., Shi D., Wang Z., "Environmental Impacts of Large-Scale CSP Plants", in *Northwestern China, Environmental Science: Processes & Impacts*, 16(10), 2014, pagg. 2432-41.

sfruttamento del suolo garantendo alle aziende agricole un reddito adeguato che permetta di rispondere alle sfide economiche con un approccio sostenibile.

Quanto sopra esposto, in ultimo, contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, posto che, è stato calcolato che di circa il 25% delle emissioni umane causate dall'uso del suolo, il 10-14% proviene dall'agricoltura.²⁹⁴

Con specifico riferimento al contesto italiano, si possono con piacere constatare una serie di esperienze di sinergia tra il settore energetico e quello agropastorale; ebbene, a titolo esemplificativo e non esaustivo si può citare il progetto avviato in Calabria da EF Solare Italia S.p.A., che attraverso l'impiego di una tipologia di agrifotovoltaico particolarmente attenta alle esigenze e alle specificità del territorio, persegue l'obiettivo di tutelare la vocazione agraria locale e a utilizzare il suolo rurale. Tali impianti sono installati su strutture (c.d. *tracker*) che consentono ai moduli di seguire il movimento del sole, al contempo, inoltre, i pannelli fungono anche da sostegno per i sistemi di irrigazione e nebulizzazione dell'acqua; in tal modo, viene resa possibile la coltivazione di specie vegetali e animali. L'impianto descritto è, peraltro, monitorato da una serie di sensori interni che rilevano le percentuali di acqua, umidità, temperatura del suolo, ore di funzionamento, nonché, eventuali perdite. Ultima caratteristica degna di menzione è la presenza di una rete *wi-fi* che essendo collegata alle valvole che erogano l'acqua, permette di registrare e inviare tutti i dati estrapolati al fine di studiare e analizzare le prestazioni dell'impianto e la qualità delle coltivazioni.²⁹⁵

In sintesi dell'analisi effettuata, le riforme legislative hanno introdotto la possibilità di concedere sussidi economici anche per gli impianti collocati in aree agricole e hanno riconosciuto alle Regioni la possibilità di determinare, non solo le aree non idonee, ma anche quelle idonee alla costruzione di impianti fotovoltaici.

Concludendo in breve, dall'esame sopra svolto si può desumere che nelle intenzioni del legislatore e nell'ottica di conseguire i target relativi ai limiti di emissione di gas inquinanti e clima-alteranti previsti dal Green Deal e dal Pacchetto "*fit fot 55*",

²⁹⁴ Buffa A., Ricciardi G., Cambiamenti climatici e sistemi agro-alimentari, Società Meteorologica Italiana Onlus, 2017, p. 78 ss., in <https://www.fondazioneeslowfood.com>.

²⁹⁵ Linee guida per l'applicazione dell'agro-fotovoltaico in Italia, Università degli Studi della Toscana, novembre 2021, in <http://www.unitus.it/it/dipartimento/dafne>.

il quadro regolatorio dell'agrifotovoltaico dovrebbe facilitare l'installazione di tali impianti nelle aree agricole.

Tuttavia, come si è cercato di mettere in luce, la normativa *in actis*, a tacer del fatto che le ripetute novelle legislative complicano l'applicazione di qualsivoglia politica, rendendola disorganica e di difficile interpretazione, sarebbe opportuno che il Mite, di concreto con gli altri ministeri competenti e d'intesa con la Conferenza unificata, in sede di revisione delle Linee Guida uniformasse le diverse leggi susseguitesi nell'ultimo ventennio in modo da rendere più lineare la disciplina *de quo*, semplificato il procedimento autorizzatorio e chiara l'individuazione del soggetto competente per l'istruttoria e per il rilascio dei necessari permessi.²⁹⁶

3.6 Le fonti rinnovabili nelle applicazioni giurisprudenziali:

Tra le più recenti ed emblematiche sentenze dei giudici di Palazzo della Consulta relative all'annoso problema dell'individuazione delle aree idonee ed inidonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili merita menzione la numero 121 del 13 maggio 2022²⁹⁷. In un momento storico in cui -per l'Italia- è particolarmente complesso, per varie questioni giuridiche, politiche, economiche e tecniche, far combaciare la realtà giuridica sul futuro energetico e sulla sostenibilità con la realtà dei fatti, la sentenza della Consulta risulta di particolare interesse e attualità in quanto, applicando i fondamentali principi che regolano la materia e bilanciando i vari interessi in gioco, tenta di concretizzare la tanto discussa transizione energetica.

Nel dettaglio, la Corte costituzionale è tornata ad analizzare il tema degli impianti FER e dei correlati principi fondamentali discendenti, da una parte, dalla normativa statale ex art.117, co.3, Costituzione inerenti alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" come specificati dall'articolo 12, d.lgs.

²⁹⁶ Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico

Ambiente & sviluppo, n. 6, 1 giugno 2022, p. 411 Commento alla normativa | Anna Grignani

²⁹⁷ Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121. Sentenza resa all'esito dell'udienza pubblica del 6 aprile 2022, depositata in data 13 maggio 2022 e pubblicata in Gazzetta ufficiale 1a serie ufficiale – Corte costituzionale n. 20 del 18 maggio 2022.

n.387/2003²⁹⁸, dall'altra parte, dal diritto della Comunità europea che ambisce alla massima diffusione dell'energia pulita; ebbene, oggetto del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, sfociato nella declaratoria di illegittimità costituzionale con riferimento all'articolo 117 commi 1 e 3, erano le disposizioni della normativa in materia energetica introdotte dalla Regione Basilicata con la legge n. 30 del 2021²⁹⁹ che modificavano in termini restrittivi i requisiti tecnici minimi previsti dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale - **c.d. P.i.e.a.r.**³⁰⁰- per l'installazione di impianti di produzione di energia solare ed eolica di grande generazione.

In particolare, le disposizioni oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio erano **l'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) e l'articolo 2 comma 1 e 3 della legge regionale n.30 del 2021** che violavano, in riferimento all'articolo 117, commi 1 e 3 Cost., rispettivamente: i) la Direttiva 2009/28/CE³⁰¹, ii) l'articolo 12 del d.lgs. n.387/2003³⁰², iii) il d.lgs. 28/2011³⁰³, iv) il decreto ministeriale del 10 settembre 2010 recante le Linee guida Fer³⁰⁴; il tutto, in quanto, le novelle regionali impugnate sarebbero state adottate in violazione del principio cardine della materia di legislazione concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia" e del principio comunitario di massima diffusione dell'energia generata da fonti rinnovabili applicabile nel nostro ordinamento in forza del disposto di cui all'articolo 117 co.1 della Costituzione.

²⁹⁸ Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità"

²⁹⁹ Legge della regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 recante "Modifiche alla l.r. 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.i.e.a.r.) - d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007 e ss.mm.ii.» e alla l.r. n. 8/2012 «Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili»".

³⁰⁰ Legge della regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 recante "Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007 e ss.mm.ii.».

³⁰¹ del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE

³⁰² Di Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità

³⁰³ Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE

³⁰⁴ Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili

Segnatamente, l'articolo 1 della legge regionale introducendo un tetto massimo di potenza pari a 10MW per le aree e i siti c.d. "*brownfield*", ossia aree degradate da attività antropiche, nonché, un indebito limite di potenza pari a 3 MW per le aree c.d. "*greenfield*", ossia le aree diverse da quelle *brownfield*, si pone in aperto contrasto con i principi statali di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 (attuato dal decreto ministeriale del 2010) e al d.lgs. n.28/2011 che non lasciano alle Regioni la competenza a introdurre limitazioni di potenza, bensì, di converso e nel perseguire li obblighi sovranazionali³⁰⁵, impongono obiettivi minimi di incremento della produzione di energia pulita. In aggiunta, nel ricorso introduttivo viene messo in luce che come specificato dalla Corte costituzionale³⁰⁶ prima e dalla giurisprudenza amministrativa dopo³⁰⁷, i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale impongono alle regioni di garantire la massima diffusione delle FER attraverso l'esercizio del potere di individuazione delle sole aree non idonee all'installazione degli impianti.

Per quanto concerne l'illegittimità dell'articolo 2 della legge della Regione Basilicata, il ricorrente sostiene che l'introduzione di criteri inderogabili per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del d.lgs. n.387/2003, quale ad esempio la previsione di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno 3 anni ad integrazione del progetto definitivo, restringendo l'area dei siti idonei all'installazione degli impianti, si porrebbe, non solo, in aperto contrasto i principi statali e comunitari, ma farebbe anche sorgere il rischio di "congelare" il sito in via di sviluppo per l'intero triennio.

A sostegno dell'accoglimento del ricorso, l'Associazione Eletticità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, in qualità di *amicus curiae*, depositava un'opinione (ammessa dalla Corte) in cui evidenziava che i principi statali non ammetterebbero eccezioni e che il decreto ministeriale consentirebbe alle Regioni la sola competenza a imporre limitazioni conseguenti a un'apposita istruttoria senza determinare preclusioni assolute nell'individuazione delle aree idonee all'installazione e allo sviluppo degli impianti FER.

³⁰⁵ Cfr. Corte cost., 1 aprile 2010, n. 124.

³⁰⁶ Cfr. Corte cost., 16 luglio 2014, n. 199

³⁰⁷ Cfr. Cons. Stato, IV sez., sentenza 12 aprile 2021, n. 2983.

Di contro, la Regione Basilicata costituitasi in giudizio, domandava l'inammissibilità, nonché, via subordinata l'infondatezza delle questioni sollevate dal ricorrente; nel merito, l'ente locale sosteneva, in *primis*, la piena osservanza dei principi quadro stabiliti dal legislatore statale conseguente al bilanciamento tra l'obiettivo di massima diffusione delle FER e la tutela del paesaggio e del territorio, in *secundis*, che le modifiche normative, essendo finalizzate ad uniformare il P.i.e.a.r. in fase di predisposizione, non avrebbero escluso porzioni territoriali indefinite a priori.

Volgendo l'analisi alla decisione della Corte, i giudici costituzionali hanno ritenuto fondate le questioni di legittimità Costituzionale -rispetto all'articolo 117, comma 3- degli articoli 1, comma 1 e 2, commi 1,2 e 3 della legge regionale n.30/2021.

In particolare, a giudizio della Consulta, le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” di cui all'articolo 12 del d.lgs. n.387/2003, agli artt. 4 e ss. Del d.lgs. n.28/2011 e alle Linee guida FER che nel disciplinare le procedure autorizzative alla costruzione ed esercizio degli impianti FER non ammettono deroghe e ciò in quanto, da un lato, sono espressione del bilanciamento tra interessi e valori fondamentali del settore energetico, dall'altro lato, poiché trattandosi di materia inerente alla competenza legislativa concorrente di cui all'articolo 117 comma 3 della Costituzione vincolano l'intero territorio nazionale e costituiscono veri e propri principi generali che le Regioni sono tenute ad osservare. Per corroborare tale tesi, la Corte, oltre a richiamare numerosi suoi precedenti³⁰⁸, mette in luce che il procedimento di autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di impianti FER di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387 del 2003, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 2 della legge 241 del 1990 che impone alle pubbliche amministrazioni di concludere i procedimenti entro un termine definito (*ex ante*), si ispira alle regole della massima semplificazione e celerità dell'azione amministrativa rimanendo così coerente con il particolare *favor* mostrato dal legislatore sovranazionale e nazione alle fonti di energetiche rinnovabili; pertanto, si evidenzia che il disposto delle

³⁰⁸ Cfr. Corte cost., 20 aprile 2012, n. 99; Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69; Corte cost., 26 luglio 2018, n. 177; Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86; Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 286; Corte cost., 5 giugno 2020, n. 106; Corte cost., 30 luglio 2021, n. 177 e da ultimo Corte cost., 25 marzo 2022, n. 77.

Linee guida FER, quale espressione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, è il risultato del bilanciamento tra la necessità di stabilire criteri e requisiti uniformi per l'ottenimento del titolo autorizzativo alla costruzione dell'impianto e l'obbligo di garantire agli enti locali l'opportuna autonomia nell'individuazione delle aree e dei siti idonei e non idonei alla realizzazione di progetti FER.

A questo punto è opportuno sottolineare che nell'espletamento di tale attività le Regioni corrono il rischio di operare una valutazione negativa, pertanto, si ritiene che tale fase costituisca un procedimento preliminare, giustificato da finalità di accelerazione, il cui esito dovrà essere necessariamente confermato nel successivo procedimento autorizzativo in cui verrà effettuata la definitiva verifica di compatibilità del progetto. Chiariti in tal modo i termini del problema, è da escludere che gli enti locali possano godere di un ampio margine di autonomia nell'individuazione dei criteri generali di localizzazione e realizzazione degli impianti, in quanto altrimenti, diverrebbe concreto di rischio di avere differenziazioni sul territorio nazionale, ovvero, di permettere alle Regioni e alle Province introdurre preclusioni assolute e aprioristiche che, di fatto, ostacolano o impediscono l'adempimento dei necessari accertamenti in concreto della fattibilità del progetto.

Orbene, tornando ad esaminare nello specifico la questione sottoposta all'attenzione dei giudici di palazzo Consulta, si ritiene che le modifiche normative introdotte dalla Regione Basilicata siano l'effetto di un indebito esercizio di poteri in materia energetica espletati in violazione della disciplina sovranazionale e nazionale posto che, di fatto, traducendosi in aprioristici nuovi ed ulteriori requisiti o limiti di potenza all'istallazione ed esercizio degli impianti compromettono e comprimono la valutazione in concreto dei progetti; in tal senso, si osserva che la funzione dei limiti di potenza stabiliti dalle disposizioni regionali impugnate è proprio quella di *“dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell'amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell'iter di autorizzazione o, comunque, precludono l'esito positivo della valutazione del progetto”*.

In conclusione, la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui agli articoli 1, comma 1, letta a) e b) e 2, commi 1,2 e 3 della legge regionale

n.30/2021 poiché in aperto contrasto con le Linee guida FER che stabiliscono la disciplina da osservare per l'individuazione delle aree e dei siti idonei e non idonei attraverso l'imposizione di condizioni sostanziali e procedurali cui attenersi nello svolgimento di tale incombenza; in breve, i giudici costituzionali affermano che le disposizioni regionali su citate violano i principi fondamentali della materia energetica in quanto, da un lato, sono state emanate in aperto contrasto con la riserva di procedimento amministrativo posto che, in pendenza dell'approvazione del nuovo P.i.e.a.r. (in fase di redazione), introducono in via legislativa delle modifiche al precedente Piano, ossia, un atto di programmazione necessario, dall'altro lato, poiché i limiti e i requisiti aggiunti ineriscono in maniera generica porzioni significative del territorio regionale.

Giunti a questo punto dell'analisi della questione, è opportuno commentare l'annoso problema dell'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili posto che la pronuncia in esame si aggiunge alle numerose sentenze che, nell'ultimo periodo, hanno affrontato il tema delle fonti rinnovabili e della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"³⁰⁹. Nel dettaglio, è necessario verificare se i limiti e gli ostacoli alla transizione energetica creati dagli enti locali violino o meno, da un lato, i principi fondamentali statali, dall'altro lato, i gli impegni assunti a livello europeo e internazionale in merito alla massima diffusione delle energie rinnovabili. Nel merito, la Consulta nel quadro delle novelle normative introdotte con il d.lgs. n. 199/2021 e con il d.l. n. 17/2022 convertito in l. n.34/2022 (c.d. "Decreto Energia")³¹⁰ ha chiarito il carattere inderogabile della disciplina statale che regola le procedure amministrative previste per l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti FER. In particolare, le Regioni, nel rispetto del principio di riserva di

³⁰⁹ Da ultimo, Corte cost., 25 marzo 2022, n. 77. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8, che prevedeva la sospensione, nelle more dell'individuazione in sede amministrativa delle aree e dei siti inidonei, delle installazioni non ancora autorizzate di specifici impianti alimentati da fonti rinnovabili, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

³¹⁰ Decreto legge 1 marzo 2022, n. 17 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", convertito con legge 27 aprile 2022, n. 34

procedimento amministrativo dovranno aggiornare i rispettivi P.i.e.a.r. in modo da valorizzare il settore energetico, da favorire la partecipazione e il dibattito del pubblico, nonché, da abbandonare le c.d. sindromi **Nimby e Nimto**.³¹¹

Ebbene, il tema della individuazione delle aree idonee alla installazione degli impianti risulta essere di primaria importanza sia se ci si pone sotto il profilo dell'operatore economico che gode di un quadro regolatorio univoco, sia se ci si pone sotto il profilo delle pubbliche amministrazioni che vengono facilitate nell'individuazione dei siti idonei all'impianto.

A valle dell'analisi della sentenza n. 121 del 2022 appare chiara la via dettata dalla Corte costituzionale: la transizione energetica del nostro Paese non può essere ostacolata da una patologica produzione normativa regionale che frammenta e rende disomogeneo il quadro regolatorio di riferimento. È oramai *communis opinio* che gli enti locali, al fine di riappropriarsi di spazi di sovranità in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili asseritamente funzionali a una maggiore tutela del territorio, tentano di imporre vincoli più restrittivi e inderogabili rispetto a quelli posti dalla normativa nazionale, sicché, è innegabile che un simile *modus procedendi* renda impossibile o comunque limiti gli spazi di discrezionalità spettanti alle Pubbliche Amministrazioni necessari per valutare nel merito i progetti presentati durante la procedura autorizzativa.

Concludendo, con la sentenza in commento, la Consulta conferma la necessità di un radicale ed effettivo cambio di rotta (che sarà probabilmente lungo e insidioso) in ambito energetico che renda possibile realizzare un contesto amministrativo e politico, non solo, scevro da ostacoli e vincoli alla diffusione delle FER, ma anche, confacente ai principi fondamentali e ai parametri costituzionali vigenti in materia. Giunti a questo punto dell'analisi della questione, è opportuno commentare l'annoso problema dell'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili posto che la pronuncia in esame si aggiunge alle numerose sentenze che, nell'ultimo periodo, hanno affrontato il tema delle fonti rinnovabili e della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione

³¹¹ Nimby: not in my back yard; nimto: not in my terms of office

nazionale dell'energia"³¹². Nel dettaglio, è necessario verificare se i limiti e gli ostacoli alla transizione energetica creati dagli enti locali violino o meno, da un lato, i principi fondamentali statali, dall'altro lato, i gli impegni assunti a livello europeo e internazionale in merito alla massima diffusione delle energie rinnovabili. Nel merito, la Consulta nel quadro delle novelle normative introdotte con il d.lgs. n. 199/2021 e con il d.l. n. 17/2022 convertito in l. n.34/2022 (c.d. "Decreto Energia")³¹³ ha chiarito il carattere inderogabile della disciplina statale che regola le procedure amministrative previste per l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti FER.

3.7 Derogare non è semplificare: sguardo critico alla normativa introdotta dai decreti semplificazioni

A seguito dell'emergenza pandemica e in collegamento al successivo Piano di ripresa e resilienza, una serie di atti normativi, tra cui *ex multis* il d.l. n.76/2020, il d.l. n. 77/2021 e il d.l. n.4/2022, individuati con l'etichetta di norme di semplificazione sono intervenuti sulla disciplina degli appalti pubblici e più in generale su quella del procedimento amministrativo al fine di semplificare e accelerare non solo gli investimenti e la realizzazione delle opere di rilievo strategico, ma anche, l'organizzazione e l'attività amministrativa in toto considerata. Tuttavia, come di sovente accade, occorre non incappare nella "frode delle etichette" e verificare se al di là del nomen iuris attribuito dal legislatore i vari

³¹² Da ultimo, Corte cost., 25 marzo 2022, n. 77. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8, che prevedeva la sospensione, nelle more dell'individuazione in sede amministrativa delle aree e dei siti inidonei, delle installazioni non ancora autorizzate di specifici impianti alimentati da fonti rinnovabili, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

³¹³ Decreto legge 1 marzo 2022, n. 17 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", convertito con legge 27 aprile 2022, n. 34

interventi siano effettivamente semplificatori e non solo derogatori alle ordinarie procedure; infatti, è frequente che per risolvere i problemi collegati a discipline estremamente rigide e incapaci di adattarsi all'oggetto del contratto, pertanto, causa di scontento sociale e di opere che rimangono incomplete, il legislatore reagisca con provvedimenti di pura deroga che eclissano tratti interi di procedura, riducono gli spazi di tutela giurisdizionale e finanziano interventi. In altre parole, bisogna comprendere se le novelle normative degli ultimi anni possano concretamente semplificare e riorganizzare o, invece, sortiscano solo l'effetto di derogare e alterare l'ordinario regime. Quel che è opportuno precisare è che le semplificazioni sono fatalmente o doverose o dannose; infatti, o si interviene elidendo passaggi inutili - ed allora, la semplificazione diviene obbligatoria in ossequio al principio costituzionale del buon andamento (o a quello europeo di buona amministrazione)- oppure, si procede tagliando sequenze procedurali o competenze funzionali alla tutela di interessi pubblici rilevanti, in tale secondo caso, tuttavia, consegnando all'autorità situazioni in cui la considerazione dei fatti viene compressa in favor di un pubblico interesse, come quello alla celerità della decisione, le semplificazioni oltre che nefaste sono anche autoritarie. Orbene, in questo contesto, la natura emergenziale o temporanea della singola misura di semplificazione amministrativa -a carattere procedimentale o organizzativo- nonostante possa essere preordinata all'esecuzione di piani o programmi di rilievo pubblico (come il PNRR) per il quali il tempo assume rilievo prioritario, non consente di elidere la questione della ragionevolezza della disciplina che, introducendo una deroga, agisce potenzialmente in modo definitivo su beni e interessi di rilievo pubblico, quali, la partecipazione procedimentale del privato o di altre amministrazioni competenti. La complessità che ruota intorno al concetto di semplificazione impone di individuare un criterio alla cui stregua esaminare e valutare le novelle; ebbene, posto che la semplificazione dovrebbe essere finalizzata, sulla base dell'articolo 97 Cost., a rimuovere le complessità inessenziali e superflue, l'unico parametro che diviene affidabile è quello dello scopo pubblico che le norme intendono proteggere e perseguire; pertanto, solo a seguito di tale verifica sarà possibile determinare i contenuti della semplificazione, poiché, come prova l'esperienza delle grandi opere o della gestione dei grandi eventi, l'esclusione di taluni interessi a scopo

acceleratorio (come la legalità, l'ambiente o la concorrenza) finisce per generare opposizione o contenzioso giurisdizionale e conseguentemente solo ritardi, in breve, la semplificazione in via d'emergenza rischia di essere mera amputazione di competenze, organi e procedure senza creare una cornice entro cui verificare se le misure introdotte siano effettivamente corrette, coerenti ed effettive.

Per quanto qui d'interesse meritano approfondimento le disposizioni introdotte nel contesto del PNRR al fine di *“rafforzare la capacità amministrativa per il miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni”*, tuttavia, lo si chiarisce fin d'ora, nonostante sia stato dichiarato di *“importanza strategica”*, il succitato intervento è stato rinviato -nella sostanza- al dicembre 2026.³¹⁴ Orbene, considerato, da un lato, che l'intervento emergenziale incide su procedure di localizzazione, su autorizzazioni ambientali e sul funzionamento della conferenza dei servizi, dall'altro lato, che la macchina amministrativa ha un'organizzazione notoriamente debole a causa della penuria di mezzi, risorse e personale, non è arduo intuire come le riforme in questione, decontestualizzate dal sistema emergenziale, rischiano di essere poco efficaci e -addirittura- dannose.

Adottando uno sguardo critico si può notare che la nostra legislazione ha seguito modelli essenzialmente concentrati sulla regolazione estrema allo scopo di assicurare la legalità, reprimere la corruzione e tutelare la concorrenza per poi passare ad interventi temporanei guidati dalla *voluntas* di raggiungere obiettivi anche travolgendo la disciplina ordinaria; in questa lento movimento pendolare tra

³¹⁴ Cfr. Relazione, cit., 29 ove si osserva che *“È necessario intraprendere azioni per eliminare la frammentarietà, modellizzare e fluidificare i processi, stimolare la partecipazione, la cooperazione, la trasparenza e l'inclusività. Il quadro delle iniziative di sostegno alle amministrazioni è parte di una strategia di rafforzamento complessiva, in sinergia e complementarità con le altre azioni di capacità amministrativa previste nell'ambito delle politiche di sviluppo, incluse quelle di coesione. Mentre le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa incluse nella Missione 1 del Piano e le attività di supporto tecnico-operativo strettamente finalizzate all'attuazione degli specifici progetti finanziati sono ammissibili nell'ambito del PNRR, non lo sono le azioni di assistenza tecnica, tra cui quelle di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione. Tali azioni potranno essere quindi finanziate solo con risorse nazionali. A tale scopo, i programmi operativi complementari finanziati con risorse nazionali aggiuntive sono stati prorogati al 31 dicembre 2026 e potranno essere utilizzati anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del PNRR”*.

l'erezione di muri di formalismo e la loro demolizione occasionale la materia non ha mai trovato né un punto di equilibrio né soluzioni serie a problemi di fondo. Rientra a pieno titolo in questo conteso la previsione contenuta nel testo del PNRR trasmetto dalla Commissione europea ove si manifesta la necessità di “una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (VIA). Le norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Questa disfunzione spesso si somma alla complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. La VIA e le valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili”. Ebbene, la normativa del PNRR al posto di intervenire sulla legislazione ordinaria per creare efficienza adotta la consueta via della deroga, sicché, si prevede che le “opere previste dal PNRR” siano sottoposte “ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030). Di conseguenza, il decreto legge n.77 del 2021, per quanto concerne il procedimento di autorizzazione, prevede l'irrigidimento dell'iter (“esclusa ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica”), la contrazione dei termini e l'esclusione del preavviso di rigetto³¹⁵; con riguardo all'organizzazione, viene introdotta una speciale procedura applicabile alle opere di competenza statale previste dal PNRR, nonché, istituita la “commissione tecnica PNRR-PNIEC” dipendente dal Ministero della transizione ecologica e competente rispetto a una serie di interventi cui viene *ex lege* riconosciuta la pubblica utilità e il carattere indifferibile ed urgente; tra queste meritano menzione, le opere necessarie per la realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica contemplati nel PNRR, le infrastrutture funzionali al superamento della dipendenza da fossili per la produzione di energia, gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché, le opere funzionali alla decarbonizzazione. Sulla stessa scia -ma in modo

³¹⁵ Cfr. articoli 19,21,25 e 26 del decreto legge 31 maggio 2021, n.77

meno marcato- si collocano le novità introdotte alla valutazione ambientale strategica, c.d. VAS; nel dettaglio, l'ordinario processo in fasi preordinato alla pianificazione degli interventi consentendo al contempo la massima partecipazione degli interessati in modo da comporre e prevenire conflitti e sindrome n.i.m.b.y., viene derogato a favore di un iter in cui scarseggiano gli spazi lasciati all'intervento dei privati, alla possibilità di impartire prescrizioni nella fase di verifica di assoggettabilità, alla pubblicazione dell'avviso pubblico, nonché, al termine entro cui fare pervenire osservazioni. Simili modifiche normative hanno interessato anche il profilo della sospensione dei lavori, rispetto a cui, l'articolo 5 del decreto legge n.76/2020 ha individuato quale unico soggetto competente a disporre la sospensione il responsabile unico del procedimento e solo per le cause previste dalla normativa penale, antimafia o riconducibili a vincoli inderogabili derivanti dal diritto europeo ovvero per gravi ragioni di ordine tecnico che impattano sulla realizzazione dei lavori a regola d'arte e su cui non vi è accordo tra le parti senza, tuttavia, abbandonare le ordinarie ipotesi di sospensione contemplate dall'articolo 107 del codice dei contratti pubblici.

Merita menzione il tema della localizzazione delle opere pubbliche in quanto il decreto legge semplificazioni c.d. *bis* ha previsto che il solo progetto di fattibilità tecnica ed economica -la cui ordinaria funzione è di mera individuazione della soluzione che presenta *“il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire”*³¹⁶- consente alla conferenza dei servizi in sede semplificata di esprimersi con valore di variante urbanistica; inoltre, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi, da un lato, viene limitata la competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici, dall'altro lato, viene attribuito il potere di svolgere l'opportuna istruttoria al Ministero delle infrastrutture. Ebbene, in un quadro così semplificato e accelerato, il succitato decreto prevede che la determinazione conclusiva della conferenza dei servizi *“tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative e perfeziona l'intesa tra Stato e regione o provincia autonoma, in*

³¹⁶ Articolo 23, comma 5, Codice dei contratti

ordine alla localizzazione dell'opera, ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita, con conseguente assoggettamento dell'area a vincolo preordinato all'esproprio, per il quale le comunicazioni agli interessati sono destinate a sostituire la fase partecipativa di cui all'art. 11, d.P.R. n. 327/200".³¹⁷ Dall'analisi appena svolta emerge in modo chiaro e limpido la compressione dell'autonomia degli enti locali, infatti, la funzione istruttoria viene completamente eclissata, mentre, delle interferenze realizzative non vi è traccia nel testo normativo, in altre parole, l'autonomia locale viene travolta dall'esigenza di realizzazione delle opere pubbliche statali, potendo, semmai, essere solo monetizzata.

Posto quanto sopra esposto, non bisogna fare di tuttata l'erba un fascio, infatti, tra le novelle normative succedutesi nell'ultimo triennio ve ne sono alcune coerenti con l'obiettivo della semplificazione. Anzitutto, degna di menzione è la novità introdotta in tema di silenzio assenso; nel dettaglio, al fine di risolvere l'annoso problema pratico della richiesta -spesso nel contesto di procedimenti collegati- di un provvedimento espresso che certifichi la formazione dell'assenso da parte dell'amministrazione rimasta silente (richiesta assolutamente inutile e superflua posto che l'effetto giuridico si è già formato in forza del dispositivo di legge e come conseguenza del semplice decorso del tempo), il decreto legge semplificazioni *bis* prevede che *"nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento il privato ha diritto ad ottenere dall'amministrazione -che vi è tenuta- ad ottenere un'attestazione del decorso dei termini del procedimento e, per conseguenza, dell'intervenuto accoglimento della domanda per il caso dell'inerzia dell'ente protratta per dieci giorni, l'attestazione sarà sostituita da un'autocertificazione."*³¹⁸ Allo stesso modo, si interviene in materia di appalto integrato, la cui sospensione è attualmente prevista fino al 30 giugno 2023; in particolare, per gli interventi finanziati dal PNRR, dal PNC o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali della Comunità europea, l'affidamento

³¹⁷ Cfr articolo 44 decreto legge 77 del 2021

³¹⁸ Cfr articolo 62, decreto legge 31 maggio 2021, n.77

di progettazione ed esecuzione può avvenire sulla base del semplice progetto di fattibilità tecnica ed economica.³¹⁹

³¹⁹ Cfr articoli 52 comma 1 e 48 comma 5 del decreto legge 31 maggio 2021, n.77

4° CAPITOLO: attualità e prospettive

4.1.: Un nuovo modo di concepire l'energia e l'ambiente

L'Italia, oramai consapevole degli enormi benefici concreti conseguenti all'ampia e capillare diffusione delle energie rinnovabili, da tempo si avvale di strumenti in grado di combinare il progressivo percorso di transizione energetica e i vari livelli di tutela dell'ambiente; sulla stessa linea di azione si pone il “*Green New Deal*” europeo, il cui fulcro è rappresentato dalla decarbonizzazione del settore energetico, ancora legato ai combustibili fossili, mediante un'azione sinergica di imprese e cittadini orientata verso un'economia sostenibile e con impatto ambientale a “*zero emissioni inquinanti*” entro il 2050. Da tale premessa, emerge che nell'ambizioso progetto della Comunità europea l'energia viene vista come un bene strumentale alla realizzazione del cambiamento climatico verso una rivoluzione verde; ponendosi in questa prospettiva, tuttavia, diviene sconcertante ma necessario constatare che allo stato dell'arte, nonostante, il “diritto all'energia” (e alle fonti rinnovabili) sia stato consacrato nella nuova rivoluzione copernicana in numerosi trattati internazionali e nella legislazione interna dei Paesi membri in termini di “diritto inviolabile della persona”, esso non abbia ancora trovato un esplicito riconoscimento a livello costituzionale.

Ebbene, ragionando per deduzioni, se l'accesso all'energia è un elemento indispensabile per garantire il *welfare* collettivo e individuale, allora, esso dovrebbe essere riconosciuto quale “diritto fondamentale” dell'individuo il cui esercizio diviene *condicio sine qua non* per il concreto ed effettivo godimento di altri diritti umani, *ex multis* il diritto ad un migliore tenore di vita o il diritto alla salute ed al benessere proprio e della propria famiglia; pertanto, in conformità all'articolo 3 della Costituzione, ai sensi del quale: “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”,

lo Stato dovrebbe operarsi per tutelare e garantire a tutti il diritto all'energia. Ebbene, la diretta e immediata conseguenza del riconoscimento del rango costituzionale al diritto all'energia è la costruzione di una barriera invalicabile oltre la quale il diritto non può essere compromesso; in altre parole, con l'introduzione di una tutela costituzionale viene identificato un nocciolo duro del diritto all'energia sottratto a qualsiasi giudizio di bilanciamento con altri valori parimenti importanti.³²⁰

Tuttavia, ad oggi, come effetto delle modifiche costituzionali degli articoli 9 e 41 che verrebbero apportate se il disegno di legge dell' 8 febbraio 2022 venisse concretamente trasformato in legge di revisione costituzionale, la questione della consacrazione del "diritto di accesso all'energia" nel contesto dei diritti costituzionali assumerebbe rilevanza a dir poco marginale, posto che l'energia, in particolare quella ricavata dalle fonti rinnovabili, viene intesa quale strumento primario per attuare la "rivoluzione verde", lo "sviluppo sostenibile" e in generale gli obiettivi dell'agenda europea al 2030; ne consegue che, spostandoci da una prospettiva "antropocentrica" che vede l'uomo quale "custode" di tutto il creato a una nuova prospettiva "biocentrica" che riconosce la necessità di "salvare il pianeta", l'energia e il suo diritto di accesso divengono gli strumenti primari e indispensabili per conseguire il risultato finale di tutelare la vita attuale e delle generazioni future dai cambiamenti climatici.

Orbene, grande attualità riveste la riflessione su cosa siano i doveri intergenerazionali declinati nello specifico ambito della tutela dell'ambiente e della promozione di uno sviluppo sostenibile; di fronte a tali interrogativi non può che rilevarsi, innanzitutto, come il diritto internazionale *in primis* e quello dell'Unione europea *in secundis*, abbiano progressivamente attribuito alla tutela dell'ambiente e alla conservazione del patrimonio naturale un ruolo chiave nella definizione del modello di sviluppo economico e sociale. Pertanto, in conseguenza alle tendenze emerse in sede internazionale, l'Unione europea ha via via mostrato una forte sensibilità che ha portato, da un lato, all'inserimento -*ex* articolo 3, co.3 del TUE- la promozione di un progresso economico e sociale equilibrato e "sostenibile" tra

³²⁰ Cfr: spunti di riflessione da Autore A. GRIGNANI, Wolters & Kluvers, le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica, *Ambiente & Diritto*, n. 2, 1 febbraio 2022, p. 113

gli obiettivi della propria azione, dall'altro lato, al riconoscimento -ex articolo 37 della Carta di Nizza- del principio dello sviluppo sostenibile cui devono conformarsi le politiche dell'Unione tese alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità³²¹.

Sul piano del diritto nazionale, il legislatore costituzionale, per conformarsi alla necessità di garantire lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e della biodiversità, nonché, di svolgere un efficace lotta contro il riscaldamento globale, come sopra anticipato, ha predisposto un disegno di legge di revisione costituzionale volto alla modifica degli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale al fine di inserire un espresso riferimento e riconoscimento della tutela dell'ambiente e degli interessi delle generazioni future. In merito alle novelle che si intende inserire, si fa riferimento a un terzo comma all'articolo 9 così redatto: “ *La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”, nonché, alla modifica del secondo e del terzo comma dell'articolo 41 in tali termini: “ *L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*”.

Da tali integrazioni discende, benché in maniera implicita, una valorizzazione del principio dello sviluppo sostenibile che ingloba in sé la necessità di offrire tutela alle generazioni future mediante la promozione di un modello che sia socialmente ed economicamente, appunto, sostenibile.

In proposito e in estrema sintesi, merita sottolineare che la scelta di inserire nell'articolo 9 la tutela dell'ambiente è funzionale al riconoscimento di uno status costituzionale, ossia, quello di “*principio fondamentale a carattere oggettivo affidato alla cura di apposite politiche pubbliche*”, pertanto, così interpretando, viene scongiurato il rischio di trasformare l'ambiente nel mero oggetto di tutela di un diritto fondamentale. In altre parole, tale scelta tende a sottolineare la natura del

³²¹ Cfr B. Caravita, L. Cassetti, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 83-98

diritto all'ambiente quale diritto pienamente inserito tra i diritti fondamentali e quindi provvisto di specifica tutela costituzionale.

Quanto alla riforma dell'articolo 41, essa potrebbe portare ad identificare l'ambiente come un “*essere sovrano e tiranno rispetto agli altri diritti*” e alla c.d. costituzione economica³²² mentre, al contrario, esso dovrebbe essere configurato come valore costituzionale che può e deve entrare in bilanciamento in funzione di coerenza complessiva dell'ordinamento; d'altro canto, è impensabile dare attuazione alla svolta verde mediante una mera riformulazione di alcuni principi costituzionali, pertanto, tale riforma comporta una vera e propria rivoluzione culturale in tutti i livelli dell'ordinamento, compreso il sistema privato.

Ad ogni buon conto, ridondante o inutile che sia, la riforma ha certamente il pregio di aver messo nero su bianco un tema su cui vale la pena continuare a dibattere, anche segnalando la necessità di ulteriori precisazioni quale sarebbe stata la codificazione del principio di integrazione, sulla scorta di quanto ha fatto il legislatore europeo che ha inteso le tematiche ambientali come trasversali ad ogni politica di settore, in quanto, la loro considerazione diviene necessaria ogni qualvolta si progettano interventi specifici. Coerentemente con questa posizione, si sono indirizzati coloro che avrebbero gradito la scelta di codificare *expressis verbis* il concetto di sviluppo sostenibile perché una tale scelta avrebbe comportato una estensione della protezione ambientale ad altri profili, quali quelli economici, sociali e delle politiche di sviluppo.³²³

Insomma, il disegno di legge di revisione costituzionale in attesa dell'ultima votazione da parte della Camera, deve essere letto, pur con i limiti di cui si è parlato, quale risultato del bisogno di vincolare i legislatori e le Corti ai nuovi valori costituzionali insiti nei doveri di solidarietà intergenerazionale e nella tutela dell'ambiente, pertanto, quanto sarà probabilmente inserito nel dettato della nostra Costituzione non dovrà restare *littera morta* e il concetto di tutela dell'ambiente quale valore deve divenire principio ispiratore delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti.³²⁴

³²² Cfr Plinio in G. di Plinio, *l'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021, 6-8

³²³

³²⁴ Cfr P. Pantalone, *doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano – 7 ottobre 2021

Orbene, la lotta ai cambiamenti climatici dovuti all'emissione di gas ad effetto serra è il principale obiettivo che il nostro Pianeta si è prefissato di conseguire attraverso la c.d. "transizione energetica"; secondo ENEA, con l'accezione "transizione energetica", si fa riferimento a un "*processo di trasformazione del quadro di soddisfacimento dei bisogni energetici verso soluzioni caratterizzate da un ridotto impatto ambientale e da una maggiore sostenibilità. Caratteristiche fondamentali di tale processo sono la transizione verso un portafoglio di fonti energetiche prevalentemente basate sull'uso di risorse rinnovabili, sulla diffusione di soluzioni di efficienza in tutti gli utilizzi di energia e, infine, sulla disponibilità di soluzioni di cattura e sequestro dell'anidride carbonica, che rendano possibile l'impiego sostenibile delle fonti fossili*". In altre parole, il processo di transizione energetica in cui siamo coinvolti richiede il passaggio da un mix energetico basato sui combustibili fossili a uno a basse emissioni o a zero emissioni di carbonio basato sulle fonti rinnovabili.

Tuttavia, la transizione energetica non riguarda necessariamente il passaggio dalle fonti fossili alle fonti rinnovabili, bensì, anche il transito da una civiltà ad alta intensità di emissioni a una decarbonizzata; ebbene, tra le possibili combinazioni tecnologiche funzionali al raggiungimento di tale obiettivo, Bruxelles ha scelto di sovrapporre l'obiettivo ambientale della progressiva riduzione delle emissioni a quello di politica industriale di sostituzione dei fossili con le rinnovabili, pertanto, così operando, diviene chiaro che la Comunità ha scelto di attribuire un ruolo di secondo piano ad altre tecnologie parimenti a zero emissioni, come, il nucleare o tecnologie che oggi non sono disponibili su larga scala.

Il *climate change* è la ragione principale che sta spingendo l'attuale transizione: la combustione delle fonti fossili di energia causa l'emissione in atmosfera di gas che comportano l'aumento delle capacità dell'atmosfera di trattenere energia solare e, di conseguenza, l'innalzamento della temperatura³²⁵; in tale contesto, un grande contributo alla decarbonizzazione arriva dall'elettrificazione dei consumi finali, pertanto, occorre sostituire le tecnologie basate sui combustibili fossili con quelle che utilizzano l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili ottenendo, non solo,

³²⁵ Cfr sito "energy up. Tech, sostenibilità, transizione energetica, cos'è e come avviene, 13 aprile 2022

l'abbattimento delle emissioni a effetto serra, ma anche dell'inquinamento atmosferico.

Ebbene, è opportuno prendere coscienza del fatto che la produzione e il consumo di energia comportano problemi ambientali complessi legati a diversi fattori, come l'uso del suolo su cui si installano le centrali termoelettriche, le reti di trasporto dei combustibili e di distribuzione dell'energia, nonché, il consumo di risorse naturali; poiché l'uso dell'energia pervade ogni attività umana, è necessario analizzare i comportamenti energetici di settore di attività per comprendere dove avvengono i maggiori consumi e, quindi, dove è necessario intervenire per ottenere maggiori risparmi energetici con conseguente riduzione dell'impatto ambientale; nello specifico, i dati mostrano che il settore dei trasporti consuma una quota di energia pari a circa il 32% del totale, quello residenziale e terziario il 23% e quello dell'industria il 26%.

Quanto alle emissioni di gas serra e in particolare di anidride carbonica, ossia, il fattore di maggiore impatto ambientale, si tratta di emissioni inquinanti per l'ambiente e tossiche per l'essere umano che si sviluppano nei processi di combustione dei combustibili fossili, quali, carbone, prodotti petroliferi e metano, utilizzati per il funzionamento delle centrali di produzione di energia.

Meno indagati ma non trascurabili sono gli effetti originati dai rifiuti dei processi energetici, dall'uso delle necessarie risorse idriche e dalle conseguenze dell'estrazione e trasporto dei prodotti energetici.

Approfondendo la questione, le possibili e praticabili soluzioni funzionali alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra richiedono di attuare misure tese alla promozione delle fonti rinnovabili di energia che, in particolare, non contemplando alcun processo di combustione sono innocue per il clima; alla promozione dell'efficienza energetica quale presupposto per diminuire il fabbisogno di produzione di energia; alla protezione ed estensione di boschi e foreste per assorbire parte dell'anidride carbonica emessa durante i processi di combustione; alla riduzione delle emissioni del settore industriale e, nello specifico, di quello energetico attraverso l'Emission Trading Scheme (ETS), in breve, si tratta di un sistema di scambio di quote, adottato dalla Comunità europea e basato sull'assegnazione - in modo decrescente nel tempo - di un certo numero di quote

di emissione a determinati comparti industriali, conseguentemente, ciascun industria al fine di rispettare le emissioni consentite corrispondenti al numero di quote assegnate, potrà scegliere di ridurre le proprie emissioni attuando misure di efficienza energetica, ovvero, potrà decidere di acquistare sul mercato delle emissioni di carbonio (c.d. Carbon market) ulteriori quote messe a disposizione da altre industrie che non le hanno utilizzate.

In Italia, al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla Comunità si fa ricorso a tutte le misure su descritte, in breve e a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, sono stati adottati strumenti di incentivo per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per il risparmio energetico in modo da supportare i maggiori costi iniziali legati all'installazione di tecnologie energeticamente più efficienti.³²⁶

In conclusione, di certo, la transizione energetica non esaurisce il novero degli interventi tesi alla tutela dell'ambiente dovendo, al contrario, concorrere con politiche nazionali, regionali e comunali efficaci ed incisive, tali da accompagnare cittadini e imprese nel percorso di transizione ormai già da tempo *in actis*.

4.2 Le conseguenze del conflitto russo-ucraino sulla sicurezza energetica: la *greenflation* (l'incremento dei prezzi dell'energia)

A partire dalla seconda metà del 2021 i prezzi delle principali *commodity* energetiche, in particolare dell'energia elettrica e del gas, hanno subito aumenti senza precedenti per entità del rincaro, rapidità di aumento e persistenza del fenomeno. Tale situazione è ricollegabile a diverse cause di natura congiunturale e strutturale e si inserisce all'interno di un percorso di trasformazione dei sistemi energetici europei orientato, da un lato, al conseguimento della neutralità climatica

³²⁶ Cfr Linee guida educazione ambientale elaborate da un gruppo di lavoro interministeriale, coordinato dal Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

entro il 2050, dall'altro lato, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030.

Il tema del rialzo dei prezzi dell'energia ha natura globale ma diviene maggiormente preoccupante in Europa ove, a causa di una serie di ragioni, gli incrementi sono stati maggiormente significativi; tra le varie concause è opportuno annoverare il conflitto russo-ucraino che ha certamente contribuito a peggiorare la situazione e a rendere ancora più essenziale la transizione energetica. In breve, posto che i Paesi europei sono in larga parte dipendenti dalle forniture di gas russo -in media dal 40% al 60% -, la guerra in Ucraina mette a dura prova e ostacola la capacità di approvvigionamento della Comunità; pertanto, attualmente, vista la persistenza del conflitto, trasformatosi in una vera e propria guerra di logoramento, l'Unione Europea sta puntando a ridurre la propria dipendenza dal gas russo per eliminarla del tutto negli anni a venire, nello specifico, una parte consistente del piano concerne: lo sviluppo di nuovi impianti di energia rinnovabile, la ricerca di fonti di combustibili fossili alternative, l'individuazione di nuovi partner esportatori di gas (come il Qatar o l'Arabia Saudita per il petrolio), ovvero, l'aumento di produzione di energia elettrica da carbone.

La guerra in Ucraina ha prodotto effetti diretti sull'andamento del prezzo del gas, in particolare, una serie di tragici eventi sul lato dell'offerta hanno generato squilibrio tra domanda e offerta o, più correttamente, rincaro; pertanto, per reagire ai ricatti russi sul gas e continuare a proteggere la sicurezza degli approvvigionamenti, vari Governi hanno distolto l'attenzione sul clima e sulla necessità di ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli misurati nel 1990, nonché, di addivenire a una società a emissioni zero entro il 2050. Il conflitto russo-ucraino ha soltanto aggiunto un ulteriore tassello del puzzle della *greenflation*; la necessità geopolitica di ridurre la dipendenza dell'Europa dal gas russo, il principale riflesso del conflitto sul settore delle materie prime, ha posto le economie europee dinanzi ad un bivio dalle evidenti conseguenze: la potenziale minor offerta di gas, ovvero, un maggior utilizzo di energia da fonti rinnovabili implicano, entrambe, l'innalzamento dei prezzi delle rispettive fonti; inoltre, il ricorso forzato ad alternative energetiche rapidamente sfruttabili ha portato verso l'alto il costo di risorse estremamente inquinanti, come il carbone e il petrolio.

Con specifico riguardo alle misure adottate dall'Italia immediatamente a ridosso dello scoppio del conflitto, esse sono state orientate prioritariamente ad assicurare un elevato grado di riempimento degli stoccaggi per l'inverno 2022-2023, nonché, a diversificare rapidamente la provenienza del gas importato attraverso la massimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture disponibili e l'aumento della capacità nazionale di rigassificazione di gas naturale liquefatto.

Per quanto riguarda la prima misura relativa agli **stoccaggi**, il **decreto legge 1° marzo 2022, n.17** ha fissato un obiettivo nazionale di riempimento pari, ad almeno, il 90% in modo da garantire la capacità di far fronte alla copertura dei fabbisogni nazionali di gas nel corso dell'inverno nel caso in cui vi sia un'anticipata interruzione dei flussi dalla Russia in termini di mancato o insufficiente riempimento. In considerazione dell'obiettivo fissato dalla legge n.34 del 2022 (di conversione del decreto legge n. 17 del 2022) il Governo ha adottato due provvedimenti amministrativi, ossia, il decreto ministeriale n.110 del 14 marzo 2022 e il decreto ministeriale n.138 del 1° aprile 2022, al fine di favorire la compagna di iniezione attraverso, tra l'altro, l'introduzione di meccanismi incentivanti attribuiti alla competenza dell'ARERA; *medio tempore*, il MiTE al fine di rispettare la curva tecnica ottimale di riempimento mensile e intervenire su eventuali scostamenti, ha avviato un'attività di monitoraggio quotidiano del riempimento progressivo delle capacità allocate e delle giacenze mensili minime da raggiungere. Ebbene, grazie alla registrazione in fase di monitoraggio, è stato possibile cogliere alcuni scostamenti determinati dalla eccessiva volatilità dei prezzi che hanno richiesto l'adozione del decreto legge 22 giugno, n.253 e successivamente del decreto legge 30 giugno 2022, n.80 con i quali è stato conferito rispettivamente a Snam e al GSE il mandato per svolgere un servizio di riempimento di ultima istanza per coprire il "delta" mancante rispetto al livello medio necessario da raggiungere.

Dall'insieme di tali interventi normativi e regolatori, nonché, grazie alla risposta degli operatori coinvolti è stato possibile raggiungere al 1° settembre 2022 un livello di riempimento pari a circa l'83%; tale valore, in linea con l'obiettivo stabilito dal decreto legge n. 17/2022, è fondamentale per disporre di sufficienti margini di sicurezza del sistema del gas.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di misure adottate, funzionali alla **diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas**, è importante mettere in luce, *in primis*, il nuovo accordo siglato dal Governo italiano con quello algerino che consentirà di massimizzare la capacità di trasporto del gasdotto Transmed (Trans Mediterranean Pipeline) che partendo dai giacimenti di gas ubicati nel cuore del deserto -attraversando la Tunisia e il Mar Mediterraneo- arriva in Sicilia e risale fino al Nord Italia; *in secundis*, l'incremento, nel breve termine, delle importazioni del gasdotto TAP (Trans Adriatic Pipeline) che trasporta gas naturale dall'area caspica in Europa -attraversando la Grecia, l'Albania e l'Adriatico- al litorale salentino; in terzo luogo, il Governo, in coordinamento con ENI e con Snam, si è attivato per garantire gli approvvigionamenti di gas naturale liquefatto da nuove rotte, in particolare, dall'Egitto, dal Qatar, dal Congo e, probabilmente, anche dall'Angola, dalla Nigeria, dal Mozambico, dall'Indonesia e dalla Libia.

Inoltre, è opportuno specificare che per poter sostituire le forniture di gas russo, oltre alle iniziative che interessano le importazioni e gli stoccaggi nazionali, è necessario incrementare la dotazione di infrastrutture funzionali alla rigassificazione del GNL (argomento che verrà analizzato nel paragrafo 4.4)

Ebbene, l'insieme delle iniziative messe in campo dal Governo consente di sostituire entro il 2025 circa 30 miliardi di gas russo con circa 25 miliardi di gas di diversa provenienza, nel dettaglio, la differenza verrà colmata con l'energia prodotta da fonti rinnovabili e con quella risparmiata grazie alle politiche di efficienza energetica.

Per completezza, un maggior contributo per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle importazioni può derivare dall'incremento della produzione domestica di gas; orbene, nell'ultimo decennio la produzione nazionale di gas è stata più che dimezzata a causa del calo naturale di produzione dei giacimenti, della carenza di nuovi investimenti e della difficoltà di ottenere permessi. In tale contesto, il decreto legge n.17/2022 ha disposto l'attuazione di misure urgenti per aumentare la produzione nazionale di gas in misura pari fino al doppio di quella attuale.

Le iniziative sopra descritte risultano complementari rispetto alle numerose misure *in actis* finalizzate, attraverso l'accelerazione delle procedure di installazione degli impianti e di supporto agli investimenti, all'aumento della produzione di energia

elettrica rinnovabile e di gas rinnovabili quali idrogeno e biometano. Nei piani del Governo, lo sviluppo delle fonti rinnovabili, avallando la riduzione della domanda di gas e delle emissioni di gas inquinanti, rimane un fattore di primaria importanza; talché, si prevede lo sviluppo di impianti FER *onshore* e *offshore*, nonché, l'autorizzazione di nuovi impianti per l'autoproduzione e per la vendita dell'energia sul mercato

Ferme restando tali iniziative, nel breve termine, al fine di risparmiare gas ed evitare un eccessivo svuotamento degli stoccaggi nazionali è opportuno attuare un **Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas**, così come richiesto dalla Commissione europea nelle indicazioni definite nel **Regolamento (UE) 2022/1369 del 5 agosto 2022** (di cui si tratterà nel prossimo paragrafo)³²⁷

Da tale analisi emerge come i vari fenomeni geopolitici che si verificano a livello internazionale abbiano una diretta influenza sui costi dell'energia, di conseguenza, è chiaro che assuma rilevanza centrale il tema della transizione energetica che, pertanto, non deve essere rallentata, bensì, stimolata anche mediante l'uso di risorse private. Talché, come ha spiegato il segretario generale delle Nazioni Unite, per continuare a perseguire gli obiettivi climatici e, al contempo, affrancarsi dal gas russo *“raddoppiare i combustibili fossili non è la risposta”* mentre è opportuno individuare nella transizione verde l'unica via per rendere il pianeta vivibile, nonché, per giungere alla sicurezza energetica con prezzi stabili.

A conferma della linea adottata dall'ONU, l'Unione Europea ha manifestato, rappresentata dal commissario per l'Economia Paolo Gentiloni, la volontà di scongiurare un rallentamento della transizione energetica, tuttavia, essendo consapevoli che la crisi attuale abbia complicato la lotta climatica a livello europeo e, quindi, della necessità di ulteriori fondi di finanziamento, è stato preannunciato il rinforzo del RePowerEU al fine di destinare risorse alla transizione pulita e alla lotta al caro energia.³²⁸

Tuttavia, bisogna mettere in conto che l'energia pulita potrebbe non portare a una diretta riduzione dei prezzi bensì generare una situazione d'inflazione, ossia, quel

³²⁷ Cfr Ministero della Transizione Ecologica; *piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale*

³²⁸ Cfr N. Andreatta *la Guerra in Ucraina sta fermando la lotta per il clima?*, Cambiamento climatico, www.green.it

fenomeno che è stato battezzato dall'editorialista del Financial Times Ruchir Sharma come “**greenflation**” al fine di descrivere il meccanismo che proprio per l'entrata nel vivo della transizione ecologica genera, appunto, inflazione. *A fortiori* di quanto esposto, l'economista Isabel Schnabel, membro dell'*executive board* della Banca centrale europea, ha chiarito che “*non è detto che l'energia pulita porti a una riduzione dei prezzi*” in quanto, per lo meno nel breve o medio termine, le politiche per la transizione possono esacerbare le tensioni sui prezzi dell'energia, la c.d. *greenflation*, almeno in due modi differenti.

In primo luogo, la transizione impone necessariamente dei costi di aggiornamento che in prospettiva ci restituiranno benefici ambientali ed economici.

In secondo luogo, la decarbonizzazione ha un'importante dimensione finanziaria, infatti, la crisi petrolifera ha determinato un crollo degli investimenti nell'*upstream* petrolifero e gas, nell'esplorazione e nella produzione.

Ebbene, la transizione, ossia, il passaggio da un sistema energetico basato sui fossili a uno basato sulle rinnovabili o, più precisamente, da uno basato sul legame tra emissioni e crescita a uno che prevede il loro sdoppiamento, è un processo lungo che richiede una strutturale trasformazione del sistema economico; inoltre, mentre storicamente le transizioni energetiche sono state determinate dalla maggiore o minore convenienza di nuove fonti di energia ed hanno richiesto tempi lunghi, quella attuale è, non solo, dettata *ex ante* da una mera decisione politica, ma dovrebbe anche svolgersi in tempi particolarmente ristretti.

A prescindere dall'obiettivo climatico, l'Unione ha scelto di perseguire la transizione energetica attraverso una politica industriale che prevede di “*scegliere i vincitori e salvare i perdenti*”³²⁹; si tratta di una politica di spesa che inevitabilmente si traduce in un incremento dei prezzi dell'energia che si ripercuote sulle fasce più deboli o più esposte della popolazione e del mondo delle imprese.

Un accenno va fatto al concetto di “**povertà energetica**”, ossia, la difficoltà a sostenere la spesa energetica necessaria a garantire un adeguato tenore di vita.

Ebbene, si tratta di un fenomeno, ancorché, poco misurato e scarsamente preso in considerazione, che si sta rendendo sempre più pressante;³³⁰ in estrema sintesi, il

³²⁹ Cfr F. Debenedetti, *scelgere i vincitori, salvare i perdenti*, Venezia: Marsilio, 2016

³³⁰ Cfr OIPE, *la povertà energetica in Italia. Secondo rapporto dell'Osservatorio italiano sulla Povertà Energetica, 2020*

problema principale è che se le politiche producono un aumento dei prezzi di mercato, esse generano una rendita, se producono gettito fiscale, esso viene impiegato come sussidio per i beneficiari (per esempio i produttori di energia rinnovabile), pertanto, l'asimmetria che inevitabilmente si crea impedisce di sostenere correttamente i "perdenti" della transizione. Per tale ragione, sarebbe opportuno abbandonare la pretesa di indirizzare la transizione e limitarsi a scoraggiare la produzione di esternalità negative, di conseguenza, il gettito della tassazione ambientale o dei certificati di emissione verrebbe interamente impiegato a fini redistributivi o per sostenere le famiglie a basso reddito; in questa prospettiva, la politica ambientale dovrebbe avere una prima gamba di natura fiscale o parafiscale (com'è il *carbon pricing*) e una seconda tesa a favorire il progresso tecnologico (dalla tutela della proprietà intellettuale all'uso di crediti di imposta e altri strumenti). Purtroppo tale aspetto, pur spesso invocato, appare sottovalutato in sede Europea ove, al contrario, ci si tende a concentrare o sulla "scelta dei vincitori" attraverso misure di politica industriale, o sul tentativo di indirizzare gli investimenti privati secondo le scelte amministrative.

Tale approccio ha fatto esplodere costi che, seppur prevedibili, sono stati spesso sminuiti; al contrario, la politica climatica è un fattore troppo importante, per le sue implicazioni di breve e di lungo termine, per continuare ad essere trattata come un surrogato della politica industriale.

In sintesi, il paradosso della crisi in atto è che i suoi semi erano chiaramente distinguibili in quanto dipendenti da tendenze a lungo termine ricollegabili, sia, a scelte di *policy*, sia a motivi fisiologici, pertanto, assumendo tale punto di vista, si comprende che il problema non è nella transizione in sé, ma nella pretesa di non riconoscerne e mitigarne i costi e gli impatti redistributivi.³³¹

Concludendo, gli approcci da seguire per superare la *greenflation*, stando agli esperti della BCE devono essere di stampo politico monetario e fiscale, pertanto, i Governi dovrebbero mettersi al lavoro per velocizzare al massimo il processo di transizione, proponendo misure *ad hoc* per supportare la domanda di energia e per controllarne (temporaneamente) i prezzi mediante sussidi e incentivi; a livello

³³¹ Cfr C. Stagnaro, *la transizione energetica tra politica ambientale, politica industriale e greenflation*, il Diritto Industriale, n.2,1 marzo 2022, p.161

locale, una soluzione possibile potrebbe rinvenirsi nelle comunità energetiche (di cui si è trattato *infra*), come per esempio gli impianti “comuni” di pannelli fotovoltaici già presenti in diverse parti d’Italia; in ogni caso, quanto sopra descritto necessita di tempo e di risorse, in definitiva, la transizione energetica non sarà una passeggiata!

4.3 Regolamento europeo n. 2022/1369 e la recente nuova proposta di direttiva sull’efficientamento energetico

L’8 agosto 2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea il **Regolamento (UE) 2022/1369 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas** (di seguito indicato come “Regolamento”); esso è parte della strategia volta a preparare la Comunità ad ulteriori interruzioni nelle forniture di gas da parte della Russia ed integra il **Regolamento (UE) n. 2017/1938 sulla sicurezza dell’approvvigionamento di gas**.

Il Regolamento in esame, al fine di ridurre la domanda di gas generando risparmi utili a livello europeo intesi come maggiore gas a disposizione da iniettare in stoccaggio fino ad ottobre e a minore erogazione dagli stoccaggi nel successivo periodo invernale, impone agli Stati membri di adoperarsi per **ridurre volontariamente il consumo di gas** nel periodo dal 1° agosto 2022 al 31 marzo 2023 di almeno il 15% rispetto al loro consumo medio per lo stesso periodo (8 mesi) nei cinque anni precedenti.

A tal riguardo, in primo luogo si prevede che gli Stati membri siano liberi di scegliere, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Regolamento³³², le **misure idonee** per ridurre il consumo di gas, quali, ad esempio, procedure all’asta o di gara per incentivare una riduzione del consumo che risulti compatibile con l’efficienza economica, incentivi finanziari o compensazioni ai partecipanti al mercato coinvolti; nello specifico, le misure in questione: **i)** non devono distorcere indebitamente la concorrenza o il buon funzionamento del mercato interno del gas;

³³² Cfr Regolamento (UE) n. 2022/1369, considerando 20,21

ii) non devono mettere a repentaglio la sicurezza dell'approvvigionamento di gas di altri Stati membri o dell'UE; iii) devono rispettare le disposizioni del Regolamento (UE) n. 2017/1938 per quanto riguarda i clienti protetti; iv) devono necessariamente essere chiaramente definite, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e verificabili.

In secondo luogo, il Regolamento stabilisce che gli Stati siano tenuti a considerare in via prioritaria le misure che non interessano i “**clienti protetti**”³³³ e che possano escludere dalle misure taluni “clienti”; ad ogni buon conto, un eventuale esclusione è subordinata al rispetto di criteri oggettivi e trasparenti che tengano conto di una serie di elementi, tra cui: i) l'impatto di una perturbazione sulle catene di approvvigionamento che rivestono un ruolo critico per la società; ii) i possibili impatti negativi in altri Stati membri; iii) i potenziali danni duraturi agli impianti industriali; iv) le possibilità di riduzione del consumo e sostituzione dei prodotti nell'Unione.

In terzo luogo, il regolamento dispone il passaggio da una riduzione del consumo di gas “**volontaria**” ad una “**obbligatoria**”, nel caso in cui sussista il rischio di “**un grave deterioramento dell'approvvigionamento di gas nell'UE**” a fronte del quale le misure volontarie non risultino più sufficienti ; pertanto, in tale circostanza, il Consiglio, su proposta della Commissione o su richiesta di almeno cinque autorità nazionali, è tenuto a dichiarare “**lo stato di allarme**” nell'Unione, il c.d. stato di “**Allerta UE**”.

Le misure obbligatorie di riduzione della domanda devono essere preparate in anticipo e attuate in funzione dell'attivazione dello stato di “Allerta UE”, mentre, dal momento in cui viene dichiarato e per tutta la sua durata, dovranno mantenere un tetto ai consumi di ciascuno Stato stabilito tenendo conto di qualsiasi riduzione già compiuta dallo Stato membro prima della dichiarazione dello stato di “Allerta UE”; tra le misure di riduzione della domanda il Regolamento suggerisce la

³³³ «cliente protetto nel quadro della solidarietà», il cliente civile che è connesso ad una rete di distribuzione del gas, e può comprendere anche uno o entrambi i seguenti casi:

- a) l'impianto di teleriscaldamento se si tratta di un «cliente protetto» nello Stato membro interessato e solo nella misura in cui serve clienti civili o servizi sociali essenziali diversi dai servizi di istruzione e di pubblica amministrazione;
- b) un servizio sociale essenziale se si tratta di un «cliente protetto» nello Stato membro interessato, diverso dai servizi di istruzione e di pubblica amministrazione

promozione di campagne di sensibilizzazione nazionali, nonché, obblighi mirati di riduzione del riscaldamento e del raffrescamento.

In quarto luogo, sono disciplinate una serie di esenzioni dall'applicazione della riduzione obbligatoria della domanda di gas e del volume del consumo di gas al fine di tenere conto, da un lato, di situazioni particolari degli Stati membri, dall'altro lato, della necessità di garantire che le riduzioni di gas siano efficaci per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE; nel caso dell'Italia, sulla base dei dati forniti da SNAM, essa rientra pienamente nella possibilità di limitare la riduzione obbligatoria della domanda dell'8% rispetto al 15% previsto dall'articolo 5.7 del Regolamento, pertanto, in caso di "Allerta", l'obiettivo di riduzione del 7% del tetto ai consumi storici comporta che l'Italia sarebbe chiamata a effettuare una riduzione dei propri consumi di 3,6 miliardi di gas naturale rispetto a un consumo complessivo pari a 51,6 miliardi di Smc. La peculiarità della situazione italiana dipende, da un lato, dal fatto che l'Italia dispone di interconnessioni limitate con altri Stati membri, dall'altro lato, in quanto ha superato i propri obiettivi di riempimento dei depositi di gas.

In quinto luogo, il Regolamento prevede l'avvio di un Piano nazionale di contenimento dei consumi al fine di contenere i consumi in misura pari al 15% del consumo di riferimento nel periodo considerato; tale Piano presenta una serie di vantaggi, *ex multis*: la riduzione della pressione sugli stoccaggi, la possibilità di mantenere per tempi più lunghi la portata massima di gas erogabile in caso punte di freddo invernale, l'abbassamento dei prezzi al consumo correggendo il bilanciamento tra domanda e offerta giornaliera, nonché, nell'ottica della decarbonizzazione, l'introduzione di un consumo di energia più consapevole.

Le misure, che in parte sono state già avviate, riguardano segnatamente: **i)** la massimizzazione della produzione di energia elettrica nel settore termoelettrico con combustibili diversi dal gas e l'accelerazione delle energie rinnovabili nel settore elettrico, in particolare, per ridurre il consumo di gas un contributo di diversificazione ulteriore rispetto all'apporto delle rinnovabili può essere ottenuto dalla massimizzazione della produzione di energia elettrica da impianti che usano combustibili diversi dal gas, come, il carbone, l'olio combustibile, ovvero, i bioliquidi; **ii)** misure amministrative di contenimento nel settore del riscaldamento,

in parte anticipate per quanto riguarda gli edifici pubblici, in breve, sono previste azioni amministrative mirate – in funzione delle fasce climatiche in cui è suddiviso il territorio- che riducano il consumo del gas per il riscaldamento mediante l'introduzione di limiti di temperatura negli ambienti e di ore giornaliere di accensione e di durata del periodo di riscaldamento, tuttavia, non essendo possibile avere un sistema di controllo puntuale del comportamento da parte dell'utenza diffusa, tale misura tiene conto cautelativamente di una percentuale di effettiva riduzione; **iii)** misure comportamentali a costo zero e misure comportamentali con investimento iniziale indirizzate a un utilizzo efficiente dell'energia che vanno ad integrare la politica nazionale in materia di efficienza energetica con l'obiettivo di aiutare cittadini e imprese a ridurre i costi della propria bolletta energetica senza alcun effetto di rilievo sulle modalità del servizio, in aggiunta, tali misure volontarie potranno essere integrate, ove necessario, da strumenti di sostegno alla scelta del comportamento efficiente; **iv)** misure volte al contenimento volontario dei consumi nel settore industriale per potenziare il servizio di "interrompibilità volontaria", nonché, gli strumenti compresi nel Piano di emergenza del sistema italiano del gas naturale per la gestione attiva della sicurezza nei casi di criticità o di emergenza.

Il Piano di contenimento dei consumi in caso di "Allerta UE" si basa soprattutto sulle misure i) e ii) che da sole permettono di superare la riduzione di 3,6 miliardi di gas naturale richiesto in caso di riduzione obbligatoria.

In ultimo, il Regolamento prevede che entro il 31 ottobre 2022 le autorità competenti degli Stati membri aggiornano i piani di emergenza nazionali per tenere conto delle misure di riduzione volontaria della domanda e monitorano l'attuazione delle misure nel territorio nazionale; inoltre, ciascuno Stato ha l'obbligo di comunicare alla Commissione, con cadenza bimestrale, la riduzione della domanda conseguita.

Riassumendo quanto sopra esposto, per ridurre i rischi connessi a una potenziale interruzione totale dei flussi dalla Russia, nonché, per rispondere alle richieste europee in termini di riduzione dei consumi per il periodo 2022-2023, è opportuno attuare sin da subito misure di contenimento dei consumi nazionali di gas; queste ultime, integrando il piano di diversificazione nazionale *in actis*, servono transitoriamente a mantenere standard di sicurezza adeguati e, in attesa che siano

pienamente operativi i nuovi canali di importazione di gas, a preservare le riserve disponibili.³³⁴

Nel contesto della riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO₂ è opportuno analizzare la nuova direttiva “green” sull’efficientamento energetico degli edifici e sulla promozione delle energie rinnovabili volta alla revisione della Direttiva sull’efficienza energetica sostituendo l’attuale obiettivo di riduzione del 32.5% dei consumi di energia con quello del 42.5%; il testo in questione, presentato alla Commissione Europea il 15 dicembre 2021 e che sta attualmente attraversando il suo iter di approvazione, stabilisce misure che permettano all’Europa di conseguire l’obiettivo di un parco immobiliare a zero emissioni e completamente decarbonizzato entro il 2050. Merita specificazione la recente modifica sostanziale apportata alla proposta di direttiva da parte del Consiglio, in particolare, sotto la pressione di un gruppo di Paesi guidato da Italia e Polonia, la c.d. “coalizione della flessibilità”, è stato eliminato l’obbligo di rinnovare almeno il 15% degli edifici residenziali in classe G entro il 2030.

La direttiva Efficienza Energetica costituisce un elemento importante per progredire verso la neutralità climatica entro il 2050, nel contesto della quale l’efficienza energetica deve essere considerata una fonte di energia “**a sé stante**”; il ruolo chiave dell’efficienza energetica è racchiuso nel principio “**efficienza energetica al primo posto**” che guida la politica energetica della Comunità e dovrebbe essere preso in considerazione in tutti i settori e a tutti i livelli. Pertanto, gli Stati membri dovranno considerare, prima di adottare decisioni di pianificazione politica e di investimento in ambito energetico, se esistono misure di efficienza energetica alternative solide dal punto di vista tecnico, economico e ambientale che comunque consentano di conseguire gli obiettivi fissati.³³⁵

In estrema sintesi, per perseguire l’obiettivo di riduzione dell’inquinamento generato dagli edifici (responsabili di oltre un terzo delle emissioni di gas serra nell’Unione Europea), la direttiva riveduta sosterrà il miglioramento della qualità dell’aria, la digitalizzazione dei sistemi energetici per gli edifici e, soprattutto,

³³⁴ Cfr Mite; *piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale*, 6 settembre 2022

³³⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sull’efficienza energetica

agevolerà finanziamenti più mirati per gli investimenti nel settore edilizio integrando altri strumenti della Comunità a sostegno dei consumatori vulnerabili e di contrasto alla povertà energetica; con la nuova direttiva si acquisisce la consapevolezza che per raggiungere la neutralità climatica l'Unione europea non dovrà solo "ripulire" la propria domanda energetica, bensì, è opportuno che gli Stati membri consumino meno e meglio.

Per conseguire l'ambizioso obiettivo di risparmio energetico al 2030, la nuova direttiva propone di ridurre l'uso dell'energia comunitaria di almeno il 9% entro il 2030 rispetto allo scenario del 2020 mediante un taglio del 39% sui consumi di energia primaria e del 36% su quelli finali; i Ventisette contribuiranno al raggiungimento dell'obiettivo attraverso contributi nazionali che includono l'intensità energetica e il PIL pro capite.

In tale quadro, i numerosi incentivi e sussidi per gli interventi di **efficientamento energetico** (come il Superbonus 110%) sono strumenti importanti ma non sufficienti per centrare gli obiettivi programmati, talché, è bene chiarirlo fin d'ora, la mancanza di finanziamenti è uno dei principali ostacoli alla ristrutturazione edilizia, infatti, l'obiettivo dei recenti piani nazionali di ristrutturazione degli edifici è proprio quello di garantire un utilizzo coerente dei fondi e di monitorare la riduzione del numero di persone colpite dalla povertà energetica e di quelle che vivono in abitazioni inadeguate; infine, i piani dovranno contenere una

Ad ogni buon conto, la Commissione ha previsto degli efficientamenti obbligatori da applicare *in primis* agli edifici con le peggiori prestazioni energetiche, ossia, quelli di classe G; ebbene, in linea con la c.d. Ondata di ristrutturazioni, la revisione della direttiva, da un lato, prevede norme minime di prestazione energetica per gli edifici meno efficienti, dall'altro lato, lascia agli Stati la facoltà di stabilire ulteriori norme nazionali, inoltre, introduce le definizioni dei concetti di "**edifici a emissioni zero**", "**ristrutturazioni profonde**" e "**norme in materia di portafoglio ipotecario**", agevola l'utilizzo di nuovi parametri di misurazione delle prestazioni e fornisce ai cittadini strumenti affidabili di informazione sugli edifici.³³⁶

³³⁶ Cfr Domande e risposte sulla revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, ec.europa.eu

Il punto centrale della proposta prevede l'introduzione di **“standard minimi di rendimento energetico” (MEPS)** uniformi in tutta Europa non più solo per i nuovi edifici e le ristrutturazioni importanti, pertanto, è richiesto che, entro il 2030, tutti gli edifici residenziali siano inquadrabili, almeno, in classe F, mentre, quelli pubblici e non residenziali dovranno conseguire tale risultato già entro il 2021; inoltre, dal 2030 gli edifici di nuova costruzione dovranno essere a zero emissioni, pertanto, la domanda di energia primaria negli edifici dovrà essere molto ridotta e coperta esclusivamente da fonti rinnovabili.³³⁷ In sintesi, gli Stati membri sono tenuti a stabilire tempistiche specifiche per il passaggio alle classi più alte di prestazione energetica mediante nuovi piani nazionali di ristrutturazione degli edifici che siano in linea con il percorso che si sono dati per avere un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050, in aggiunta, ai Ventisette è data la possibilità di fissare norme minime di prestazione energetica a livello nazionale in conformità ai loro piani.

Secondo l'analisi contenuta nel piano europeo per l'obiettivo climatico 2030, ridurre drasticamente le emissioni degli edifici di nuova costruzione e di quelli esistenti è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE per il 2030 e per il 2050, pertanto, diviene necessario disciplinare al minimo il consumo energetico degli edifici, tenendo conto dei costi del carbonio nel mix energetico e fornendo sostegno finanziario agli investimenti nella ristrutturazione.

Tuttavia, bisogna prendere atto che questa transizione comporta costi significativi per l'Italia che ha un parco immobiliare vecchio e una larga diffusione della proprietà immobiliare, sovente di tipo condominiale; nel testo della proposta di direttiva, ora all'esame del Parlamento europeo, son presenti una serie di norme che dispongono interventi obbligatori chiedendo ai proprietari di intervenire sulle loro case, in meno di dieci anni, per ristrutturarle, tuttavia, senza prevedere adeguate agevolazioni, il costo dell'operazione potrebbe essere elevato e ricadere in modo significativo sui cittadini. Consapevole di tale situazione, sembra essere Cofedilizia, il rappresentante italiano in seno all'Unione internazionale della proprietà immobiliare (UIPI), la quale ha messo in luce le probabili conseguenze

³³⁷ Cfr *nuova direttiva europea per l'efficienza energetica*, 9 giugno 2022, Econdominio

di una mancata modifica dell'attuale proposta di direttiva; in particolare, si paventa il rischio che i tempi ridottissimi entro cui procedere alla ristrutturazione degli edifici determinino una tensione senza precedenti sul mercato, facendo aumentare i prezzi come riflesso della difficoltà a reperire materie prime, ponteggi, manodopera qualificata, ditte specializzate e professionisti, in aggiunta, Confedilizia prospetta una perdita di valore della stragrande maggioranza degli immobili italiani quale effetto immediato del recepimento della Direttiva.

In conclusione, è bene evidenziare che per migliorare le prestazioni energetiche di milioni di edifici è necessario porsi obiettivi realistici, pertanto, occorrerebbe agire attraverso misure incentivanti invece di imporre a Paesi diversissimi tra loro obblighi pesanti stabiliti a livello europeo, in altre parole, si acquisisce la consapevolezza di come, ancora una volta, sia stata intrapresa la strada della coercizione senza neppure prevedere, in capo agli Stati membri, un'adeguata flessibilità per adattare le nuove norme al singolo contesto nazionale.³³⁸

4.4 Il gas naturale, l'acquisito dei rigassificatori e il recente caso della Regione Sardegna. (sentenza 12149/2022)

Essendo stati variamente citati nel corso della tesi, i gas naturali meritano una, seppur breve, trattazione in codesto paragrafo allo scopo loro dedicato.

Orsù, il gas naturale è un prodotto della decomposizione anaerobica di materiale organico costituito da una miscela di idrocarburi gassosi localizzati nel sottosuolo da dove, o fuoriescono spontaneamente, o vengono estratti mediante perforazioni.³³⁹

Il gas naturale liquefatto (di seguito GNL) presenta vari vantaggi rispetto al più utilizzato gas di petrolio liquefatto (GPL), segnatamente, *in primis*, dopo l'idrogeno, il gas naturale liquido, ma più in generale il gas naturale, è il combustibile più ecologico grazie al suo basso impatto ambientale, infatti, con il

³³⁸ Cfr Energia ed ambiente, *ecco perché bisogna fermare la direttiva UE sull'efficienza energetica degli edifici*, 15 Gennaio 2023, Articolo pubblicato da Start Energia Magazine

³³⁹ Cfr mite.gov.it *il gas naturale*

suo utilizzo le emissioni di CO₂ sono ridotte del 25%; *in secundis*, trattandosi di un gas non solo, non tossico e non corrosivo, ma anche, più leggero dell'aria, in caso di fuoriuscita accidentale si disperde immediatamente in atmosfera (al contrario di quanto avviene con il GLP); in terzo luogo, il GNL si presenta come maggiormente versatile grazie alla sua maggiore facilità di trasporto e alla possibilità di stoccare grandi quantità di energia in volumi contenuti, inoltre, in tal modo, il GNL diviene utilizzabile anche in zone non raggiunte da una rete di distribuzione del gas naturale o da un metanodotto; quale ultimo vantaggio, è bene fare riferimento al fatto che, negli ultimi anni, il prezzo del GNL ha dimostrato una maggiore stabilità rispetto a quello degli altri combustibili, inoltre, data la semplicità degli impianti e il basso impatto dei costi di manutenzione, tale combustibile diviene anche economicamente vantaggioso.³⁴⁰

Orbene, passando all'analisi della normativa di riferimento, il quadro legislativo di riferimento in materia di rigassificazione del GNL, esso è figlio della Direttiva n. 98/30/Ce del Parlamento e del Consiglio Europeo del 22 giugno 1998, c.d. Direttiva gas, recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale; tale dispositivo segna l'avvio di un processo di progressiva liberalizzazione del settore, funzionale alla creazione di un mercato unico europeo per il gas naturale e a garantire agli operatori del sistema parità di condizioni e trattamento non discriminatorio. La Direttiva Gas è stata recepita in Italia sulla base della legge 17 maggio 1999, n.144 (c.d. "**Legge Delega**") e del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164 (c.d. "**Decreto Letta**"), recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma della Legge Delega; il decreto in oggetto ha introdotto disposizioni che stabiliscono modalità e tempi del processo di liberalizzazione, in ossequio a quanto previsto dalla Comunità europea, nonché, ha liberalizzato tutti i diversi segmenti della "catena" del gas naturale, quali: importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, stoccaggio, distribuzione e vendita, mentre, considerata la rilevanza strategica nazionale restarono in regime di concorrenza la coltivazione e lo stoccaggio; in aggiunta, con specifico riguardo all'attività di rigassificazione, il decreto ha individuato, tra l'altro, l'impianto di GNL, le norme applicabili all'attività di importazione di GNL e l'obbligo per i detentori di terminali di GNL

³⁴⁰ Cfr www.cpl.it *i vantaggi del GNL*

di predisporre, a valle di apposita delibera dell'AEGSI (adesso Arera), un codice di rigassificazione al fine dell'accesso ai terminali stessi. Quanto all'importazione del gas prodotto in Paesi non appartenenti all'Unione europea e alla vendita, fu previsto un regime di autorizzazione ministeriale; per ciò che inerisce l'attività di distribuzione di gas, in precedenza gestita in gran parte dagli enti locali direttamente o tramite aziende municipalizzate, il decreto introdusse l'obbligo di affidamento con gara per periodi non superiori a dodici anni.

Infine, merita evidenziare l'introduzione da parte del decreto dell'obbligo di separazione societaria per le diverse attività a carico delle imprese attive nel settore, impose una serie di tetti *antitrust*, individuò la categoria dei clienti idonei, dunque, liberi di acquistare il gas naturale da produttori, importatori, grossisti e distributori italiani ed esteri, nonché, definì di "interesse pubblico" le attività di trasporto e di dispacciamento del gas naturale.

Nel 2004, la c.d. Legge Marzano di "Riforma e riordino del settore energetico" ha previsto il riordino dell'intero settore energetico, adeguando l'assetto della disciplina del settore del gas naturale a quella del settore dell'energia elettrica, sempre, nell'obiettivo di accrescerne la concorrenzialità; altre misure per incrementare gli scambi nel mercato del gas vennero introdotte dalla c.d. legge "Bersani *bis*" del 2 aprile 2007, n. 40, contenente numerose disposizioni volte ad aumentare il livello di concorrenzialità nei vari mercati prevedendo, da un lato, in capo a titolari delle concessioni di coltivazione di giacimenti di gas l'obbligo di cederle presso il mercato regolamentato, dall'altro lato, l'obbligo di offrire una quota di gas in tale mercato quale condizione per ottenere il rilascio dell'autorizzazione all'importazione.³⁴¹

Da segnalare sono anche, *in primis*, **la Direttiva 2009/73/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, con la quale, per un verso, sono state introdotte norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale, per altro verso, sono state definite le condizioni di accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per le varie attività della filiera, nonché, sono state dettate le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore del gas naturale; *in*

³⁴¹ Cfr Enciclopedia del diritto – i Tematici III – 2022, *energia*, M. Clarich

secundis, il **Regolamento n. 715/2009**, 13 luglio 2009, con il quale sono state stabilite le condizioni di accesso alle reti per il trasporto del gas naturale, pertanto, al fine di facilitare lo sviluppo di un mercato all'ingrosso trasparente ed efficiente caratterizzato da un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento di gas e fornire meccanismi per armonizzare le norme di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di gas, sono state introdotte norme non discriminatorie per le condizioni di accesso ai sistemi di trasporto del gas naturale, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei mercati nazionali e regionali, nonché, sono stati introdotti principi armonizzati relativi alle tariffe o alle metodologie di calcolo, l'accesso alla rete, all'assegnazione della capacità e la gestione della congestione, alla determinazione degli obblighi di trasparenza, alle regole di bilanciamento e agli oneri di sbilancio.

Ad oggi, il settore del gas è regolato dalla **direttiva (UE) 2019/692** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE, recepita in Italia con il **decreto legislativo 1°giugno 2020, n.46**, nonché, dal **regolamento europeo n. 2017/459** del 16 marzo 2017, istitutivo di un codice di rete relativo ai meccanismi di allocazione di capacità dei sistemi di trasporto del gas.

Nel dettaglio, la direttiva n.2019/962 modifica la sua precedente relativamente alla disciplina dei gasdotti di trasporto che si estendono oltre la frontiera di uno Stato membro al fine di assicurare che tali norme siano applicabili non solo rispetto ai gasdotti che collegano due o più Stati membri, ma anche ai gasdotti di trasporto che collegano uno Stato membro dell'Unione con Paesi terzi fino al territorio dello Stato membro, ovvero, alle sue acque territoriali.

Ad oggi, il **decreto legge 17 maggio 2022, n.50** (convertito nella legge 15 luglio 2022, n.91) disciplina il procedimento per la produzione di nuova capacità di rigassificazione nazionale mediante la realizzazione delle apposite infrastrutture; in particolare, per rispondere alle esigenze indispensabili e urgenti di sicurezza energetica nazionale legate agli effetti del conflitto russo-ucraino, sono state dettate misure urgenti finalizzate alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas.

Brevemente, i rigassificatori galleggianti o FSRU (*floating storage and regassification units*) sono dei terminali in grado di stoccare e rigassificare il gas naturale; al tal fine, le navi ricevono il gas liquido da appositi impianti di liquefazione del gas collocati nei Paesi esportatori e lo portano agli impianti di rigassificazione dei Paesi importatori.³⁴²

Ebbene, le FSRU: hanno caratteristiche relativamente semplici, sono infrastrutture a basso impatto ambientale, in prospettiva possono essere trasferite dove c'è maggiore necessità causata da esigenze di decarbonizzazione o di sicurezza energetica, sono dotate di strumenti avanzati di rilevazione delle perdite e di sistemi di emergenza e non hanno reazioni o combustioni specifiche; ad ogni buon conto, esse sono sottoposte a più stringenti misure di prevenzione e sicurezza.

Analizzando il contenuto (che interessa ai fini del presente paragrafo) del decreto 50/2022, in primo luogo, è opportuno premettere che esso attribuisce carattere di **strategicità, pubblica utilità, indifferibilità e urgenza alle opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale** mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente.

In secondo luogo, si prevede che l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio delle opere, nonché, per la realizzazione delle connesse infrastrutture, venga rilasciata da un Commissario straordinario - nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri- a seguito di procedimento unico da concludersi entro 120 giorni dalla data di ricezione dell'istanza presentata dal soggetto interessato entro 30 giorni dalla nomina del Commissario;³⁴³ in aggiunta, si specifica che l'autorizzazione in questione tiene luogo dei pareri, nulla osta, autorizzazioni necessarie ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, nonché, le si attribuisce l'effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti e di assoggettare l'area a vincolo preordinato all'esproprio per finalità di pubblica utilità.³⁴⁴

³⁴² Cfr snam.it *rigassificatori galleggianti (FSRU): tutto quello che c'è da sapere*

³⁴³ Cfr articolo 5 comma 2 decreto legge n.50/2022

³⁴⁴ Cfr decreto legge 50/2022 articolo 5

In terzo luogo, si introduce l'obbligo per le amministrazioni, a qualunque titolo interessate nelle procedure autorizzative, di attribuire priorità e urgenza agli adempimenti e alle valutazioni di propria competenza inerenti l'opera in questione. In quarto luogo, al fine di limitare il rischio sopportato dalle imprese di rigassificazione che realizzano e gestiscono le opere è stato istituito un fondo pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2043 in modo da coprire la quota dei ricavi per il servizio di rigassificazione e dei ricavi riconosciuti al servizio di rigassificazione a beneficio di utenti e consumatori; i criteri di accesso e le modalità di impiego del fondo sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ARERA.

In quinto luogo, occorre analizzare la disciplina speciale (e derogatoria rispetto a qualsiasi disposizione di legge diversa da quella penale, dalle disposizioni delle leggi antimafia, dalle misure di prevenzione e dai vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea) prevista per l'affidamento delle attività necessarie alla realizzazione degli impianti di rigassificazione, contenuta all'interno dell'articolo 5 del decreto 50/2022 e, per quanto non espressamente disciplinato, all'interno del Codice dei Contratti (decreto legislativo n.50 del 2016). Ebbene, in considerazione della necessità di realizzare con urgenza tali opere, nell'ambito delle relative procedure di affidamento, è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza e l'esecuzione del contratto in via d'urgenza nelle more della verifica dei requisiti di idoneità e di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura; in relazione alle procedure ordinarie è previsto il dimezzamento dei termini procedimentali per ragioni di urgenza, ovvero, l'applicazione dei termini ridotti; è riconosciuta la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, ivi comprese quelle derivanti dalla crisi russo-ucraina, l'applicazione dei termini (anche abbreviati) previsti per le procedure ordinarie possa compromettere la realizzazione degli obiettivi, in tal caso, allo scopo di assicurare la trasparenza, le stazioni appaltanti sono tenute a dare evidenza dell'avvio delle procedure negoziate mediante pubblicazione sui rispettivi siti internet istituzionali.³⁴⁵

³⁴⁵ Cfr decreto legge n. 50/2022, articolo 5, comma 10,11

Ad oggi, il Governo italiano vuole puntare sui rigassificatori di GNL per ridurre la dipendenza dal gas russo, ossia, il 43% delle importazioni nell'anno 2020, nonché, acquistare più gas naturale liquefatto (attualmente circa il 20% delle importazioni) da Paesi, come, il Qatar, gli Stati Uniti, il Congo e l'Angola.

Il Piano del Governo sull'energia prevede oltre all'aumento della capacità di energia rinnovabile, anche un incremento della produzione domestica di gas naturale e delle importazioni al fine di raggiungere l'obiettivo di una capacità di rigassificazione aggiuntiva di 24 miliardi di metri cubi; inoltre, è stato chiesto a SNAM, la società energetica che gestisce la rete dei gasdotti, di acquisire un'unità galleggiate di stoccaggio e rigassificazione (o una nave che funge da rigassificatore) e di noleggiarne una seconda.

Nello specifico, SNAM è una dei principali operatori mondiali nel trasporto, stoccaggio e rigassificazione del gas naturale; essa, al fine di favorire una maggiore sicurezza e diversificazione degli approvvigionamenti energetici dell'Italia, ha acquistato un rigassificatore galleggiante con una capacità di stoccaggio di 170 mila metri cubi, il c.d. Golar Tundra, che verrà posizionato nel centro-nord Italia (esattamente davanti il porto di Piombino) al fine di garantire la massimizzazione della capacità di rigassificazione.

Attualmente, in Italia sono attivi tre rigassificatori: uno a terra a Panigaglia (La Spezia), di proprietà di SNAM, e due in mare, uno a Livorno (di cui SNAM è azionista di controllo con il 49%) e uno a porto Viro (di cui SNAM detiene una quota di circa il 7.5%)³⁴⁶.

In conclusione, merita svolgere un breve riferimento alla nota vicenda di cronaca che ha interessato il rigassificatore di Piombino, segnata dalla recente sentenza del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sez. IV, 14 giugno 2022, n.7917.

“Questo è un tempo in cui non si possono dire più i no” è il concetto mantra con il quale la classe dirigente affronta le opposizioni provenienti dal territorio di Piombino in merito al rigassificatore che il governo Draghi voleva installare, nel più breve tempo possibile, per diversificare la strategia energetica e sganciare l'Italia dal ricatto russo. Ebbene, nel giro di tre mesi alla città di Piombino è stato chiesto lo sforzo di farsi carico di uno dei rigassificatori che l'Italia dovrà utilizzare

³⁴⁶ Cfr sito ufficiale di Snam; www.snam.it

per conseguire gli obiettivi energetici; ad acquistare il rigassificatore galleggiante è stata SNAM e il Commissario straordinario per l'opera, nonché, presidente della Regione Toscana, Eugenio Giani, il 25 ottobre 2022 ha firmato l'autorizzazione all'installazione del rigassificatore per un massimo di tre anni nella banchina est del porto di Piombino, la cui attivazione è prevista per aprile 2023.

Nel dettaglio, per il posizionamento della nave, il Governo ha disposto la riduzione, a 120 giorni, dei termini delle procedure amministrative e ha eliminato l'obbligo di effettuare una Valutazione di impatto ambientale.³⁴⁷

In tale contesto, il Comune di Piombino, guidato dal sindaco F. Ferrari, ha impugnato l'autorizzazione alla realizzazione dell'opera dinanzi al T.A.R Lazio, sede di Roma, allo scopo di bloccarne i lavori; in particolare, è stata contestata la regolarità dell'intero procedimento di autorizzazione, a valle del quale, il Commissario straordinario aveva già anticipato e mostrato la volontà di concedere l'autorizzazione finale, inoltre, si lamenta il mancato coinvolgimento e considerazione degli interessi della comunità locale. Orbene, allo stato dell'arte il giudizio è pendente dinanzi alla sezione IV del TAR che, con sentenza 14 giugno 2022, n. 7917, ha respinto la richiesta del Comune di Piombino di sospendere i lavori per la costruzione del rigassificatori, con l'effetto di confermare l'efficacia dell'ordinanza commissariale che aveva autorizzato l'ormeggio permanente davanti al porto della nave galleggiante; nello specifico, il Collegio chiama in causa la condizione di emergenza nella quale sono stati decisi i lavori a Piombino, pertanto, specifica che la normativa di riferimento, ossia, il decreto legge 50/2022, si caratterizza per il chiaro contenuto eminentemente emergenziale e per applicarsi ad interventi che sono connotati *ex lege* da uno spiccato grado di specificità, in aggiunta, il TAR osserva che dalla prima analisi della documentazione depositata, non sembra che l'iter di adozione del provvedimento possa ritenersi effetto da palesi anomalie o da incontrovertibili carenze istruttorie idonee a sostenere la richiesta di sospensione dei provvedimenti impugnati, prima della completa delibazione del merito. In conclusione, quanto ai "paventati rischi per la pubblica incolumità correlati al rigassificatore", se ne esclude qualsivoglia profilo di attualità, infatti, lo

³⁴⁷ Cfr *agi.it, il rigassificatore di Piombino si farà*

svolgimento delle attività dovrà avvenire nel pieno rispetto della normativa sulla sicurezza e ambientale di riferimento.³⁴⁸

Ad oggi, tuttavia, tutta la politica locale si oppone alla prosecuzione dei lavori, di fatto, cercando di mettere i bastoni tra le ruote di un progetto che permetterebbe all'Italia di aumentare del 6,5% la sua capacità di rigassificazione, ossia, di soddisfare il 25% della domanda nazionale di gas attraverso gas naturale liquefatto.

4.5 l'energia nucleare

Sul finire della seconda guerra mondiale, in particolare, tra il 1946 e il 1963, vari Paesi hanno iniziato a costruire centrali in grado di produrre energia attraverso la trasformazione dei nuclei atomici attivata dalla fusione o dalla fissione di uranio e plutonio; nel primo caso gli elementi vengono uniti, nel secondo caso scissi.³⁴⁹

L'energia nucleare può essere considerata una valida risorsa alternativa a basse emissioni di carbonio rispetto ai combustibili fossili, nonché, una componente essenziale nel *mix* energetico di tredici dei ventisette Stati membri della Comunità. Negli anni 50', l'Italia, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo, la Germania e i Paesi Bassi, ossia, i sei Stati fondatori della Comunità europea dell'energia atomica (istituita sulla base del Trattato Euratom), consideravano l'energia nucleare un utile strumento per affrontare la povertà energetica "convenzionale" funzionale al conseguimento dell'indipendenza energetica; tuttavia, considerati gli alti costi di investimento, gli Stati fondatori si sono riuniti per affrontare lo sforzo insieme.

Ebbene, in tale contesto, nel 1963 venne inaugurata la centrale nucleare di Sessa Aurunca e la prima centrale italiana a Latina e nel 1965 quella di Trinio Vercellese; tuttavia, proprio quando il piano nucleare italiano sembrava essere in fase di avvio, il quinto Presidente della Repubblica G. Saragat diede avvio a un processo contro F. Ippolito, importante ingegnere e promotore dell'industria nucleare, che fece perdere gran parte delle influenza e del prestigio acquisiti dal neoistituito Comitato

³⁴⁸ Cfr T.A.R. Lazio, sede di Roma, sentenza n. 7917/2022

³⁴⁹ Cfr Green news, *energia nucleare, pro e contro di questo tipo di risorsa*

nazionale per l'energia nucleare (CNEN) che aveva il compito di legare la nascente industria nucleare allo Stato.

Nel 1973 a causa dello shock petrolifero e dei conseguenti aumenti vertiginosi e costanti del prezzo del petrolio, il Governo iniziò a considerare la possibilità di ottenere energia senza dipendere dal tale idrocarburo; pertanto, nel 1975 venne redatto e poi approvato dal Comitato interministeriale per la Programmazione Economica il primo Piano Energetico Nazionale (PEN), prevedendo la costruzione (poi attuata con la legge n.393) delle varie centrali nucleari.

A seguito del disastro di Chernobyl avvenuto alle ore 01:23:40 del 27 aprile 1986, nonché, di quello di Fukushima del 16 marzo 2011, il tema dell'energia nucleare è divenuto particolarmente controverso; la prima catastrofe ha provato che l'addestramento degli operatori è fattore vitale, in quell'occasione, con inaudita leggerezza, alcuni ingegneri elettrotecnici (quindi non nucleari), deliberarono la rimozione delle sicurezze dell'impianto per vedere se, distaccando la rete, l'energia immagazzinata nei rotori dei turboalternatori fosse sufficiente ad abbassare le sbarre di carburo di boro, tuttavia, l'esperimento fallì e l'impianto esplose. Gli esperti del settore spiegano che gli effetti sarebbero stati molto meno gravi se solo il reattore fosse stato contenuto in un guscio di acciaio come quello della centrale nucleare di Harrisburg che, infatti, evitò le fatali conseguenze dell'incidente di Three Mile Island del 28 marzo 1979.³⁵⁰

Ogni dibattito sul punto, tuttavia, è pervaso da considerazioni personali e da disinformazione, poiché, in Italia, il referendum del 1987 ha avuto l'effetto di smantellare ogni attività inerente l'energia nucleare dal Paese; in quell'occasione, circa 29,9 milioni di italiani votarono, implicitamente, per l'abbandono del nucleare sul nostro territorio, nello specifico, il terzo quesito referendario prevedeva l'abrogazione della facoltà del CIPE di deliberare sulla localizzazione delle centrali allora esistenti nel caso in cui gli enti locali non avessero raggiunto un accordo sul punto, il quarto quesito importava l'abrogazione dei contributi locali degli enti che ospitavano sul proprio territorio le centrali e, infine, il quinto quesito riguardava l'esclusione dell'ENEL dalla costruzione delle centrali nucleari all'estero. La

³⁵⁰ Cfr documenti camera dei deputati, servizio studi, *l'energia nucleare in italia*.

conseguenza naturale del risultato del referendum fu la dismissione delle centrali nucleari e l'arresto definitivo di quelle rimaste ancora attive.

Ad oggi, mentre spetta agli Stati membri scegliere se includere o meno l'energia nucleare nella loro base energetica, la legislazione della Comunità europea è orientata al miglioramento degli standard di sicurezza delle centrali e a garantire che tutti i tipi di attività nucleari civili, tra cui la produzione, la ricerca e l'applicazione in campo medico, vengano svolte in sicurezza.

A tale ultimo riguardo, le attuali norme fondamentali sono contenute nella **direttiva Euratom 2013/59** che stabilisce parametri precisi, norme fondamentali uniformi di sicurezza per la protezione sanitaria dei lavoratori, della popolazione e dei pazienti in caso di esposizione a radiazioni ionizzanti, nonché, una riduzione del margine di discrezionalità concesso sul punto agli Stati; essa si applica in condizioni normali, in situazioni di esposizione pianificate, ovvero, in quelle di emergenza. Successivamente all'incidente di Fukushima del 2011, dovuto a un terremoto e al conseguente maremoto del Tohoku, la Commissione europea, all'esito di un'attenta e meticolosa indagine, ha valutato positivamente il sistema di sicurezza e robustezza degli impianti nucleari europei, sottolineando, tuttavia, la necessità di ulteriori miglioramenti al fine di garantire coerenza e conformità alle migliori prassi internazionali; a tal fine, **la direttiva 2014/87/Euratom** del 2014 ha aggiornato le norme di sicurezza per gli impianti nucleari a livello europeo, mentre, nel 2015 è stato proposto di rivedere le disposizioni in tema di informazione per adeguarle ai nuovi sviluppi strategici, infine, nel 2021 è entrato in vigore il regolamento europeo per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare, **n.2021/948**, proposto dalla Commissione nel 2018 al fine di sostituire il precedente strumento per la sicurezza nucleare.

Nel corso del tempo, al fine di creare un sistema di garanzie in ordine al rispetto degli obblighi internazionali e a un utilizzo trasparente dei materiali nucleari, sono stati adottati e novellati diversi regolamenti, di talché, le salvaguardie riguardano tutto il ciclo di vita del combustibile nucleare, dall'estrazione all'importazione e all'esportazione verso Paesi terzi; in tale contesto, la Commissione è l'Autorità competente al controllo del materiale nucleare civile nell'UE.³⁵¹

³⁵¹ Cfr europarl.europa.eu, note tematiche sull'Unione europea, *energia nucleare*

In Italia, l'energia nucleare è stata una delle principali questioni di politica energetica del Governo Berlusconi dal 2008 al 2011, sia per le azioni politiche finalizzate a realizzare una nuova strategia nucleare, sia per i referendum orientati all'opposta direzione di continuare a vietare la realizzazione di impianti per la produzione di tale energia.

Quanto al primo punto, l'**articolo 7 del decreto legge n.112/2008**, nell'istituire lo strumento di indirizzo e programmazione denominato "**Strategia energetica nazionale**" (SEN), aveva espressamente previsto lo sviluppo della politica di produzione di energia nucleare attraverso impianti di nuova generazione; nel dettaglio, la SEN prevedeva la realizzazione sul territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare e la promozione dell'attività di ricerca sul nucleare di quarta generazione.

Successivamente il Governo, con il **decreto legislativo 31/2010**, ha dato attuazione alla delega parlamentare, **la legge n. 99/2009**, per la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale degli impianti in questione e della fabbricazione del combustibile nucleare, nonché, dei sistemi di stoccaggio e deposito definitivo dei rifiuti radioattivi; in aggiunta, la legge delega disponeva anche di stabilire le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi necessari per la costruzione, l'esercizio e la disattivazione degli impianti di produzione di energia nucleare.

Ebbene, la scelta del "*ritorno*" al nucleare³⁵² operata nel corso del primo triennio della XVI Legislatura della Repubblica ha sollevato la radicale opposizione delle Regioni, scatenando un conflitto giocato a colpi di ricorsi finalizzati a precludere il nucleare nel territorio regionale e sui quali la Corte Costituzionale si è espressa con due fondamentali pronunce, **la sentenza n. 278 del 2010 e la n.33 del 2011**; in particolare la Corte, data la complessità delle questioni sollevate, si è soffermata su alcuni aspetti fondamentali, ossia, la collocazione dell'energia nucleare, il valore attribuito al principio della leale collaborazione nella disciplina di tale materia, nonché, sul tema della concorrenza delle competenze e dell'attrazione in sussidiarietà.

³⁵² L. AMMANNATI, A. SPINA, Il 'ritorno' al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la sicurezza nucleare, in *Amministrare*, 2009, 231 e ss., evidenziano in modo accurato il complesso panorama normativo in cui si inserisce la delega legislativa contenuta nella l. n. 99/2009.

Ebbene, quanto a tale ultimo aspetto, la Corte precisa che la concorrenza delle competenze sia determinata dalla confluenza di interessi distinti³⁵³ e che, pertanto, impone al legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni in modo da garantire il rispetto delle loro competenze; quanto all'attrazione in sussidiarietà, si tratta di un principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale che, sulla base della c.d. chiamata in sussidiarietà, consente allo Stato di disciplinare una funzione amministrativa anche quando la materia in questione rientra nei settori di competenza regionale concorrente o residuale di cui all'articolo 117 della Costituzione, in ogni caso, sempre nel rispetto dei principi di differenziazione e adeguatezza e dei meccanismi di leale cooperazione. Dopo tale premessa, la Corte arriva alla conclusione di ritenere l'energia nucleare compresa tra le materie di competenza concorrente; nello specifico, si afferma che né la Costituzione, né, tantomeno la legislazione ordinaria contemplano distinzioni tra il settore energetico e quello nucleare, pertanto, la competenza concorrente in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia*" deve essere interpretata in senso sostanziale e inclusivo di tutto il settore energetico.³⁵⁴ Tuttavia, i giudici di Palazzo della Consulta prendono atto di come il settore della produzione di energia nucleare abbraccia interessi ulteriori, quali, il governo del territorio, la tutela della salute e la tutela dell'ambiente; pertanto, all'interno del vasto settore in questione vengono individuati ambiti di competenza differenziata, nello specifico, la disciplina dei livelli di sicurezza in relazione alla localizzazione e dei criteri di insediamento, costruzione e produzione degli impianti rientrano nell'ambito della competenza concorrente, mentre, tutto ciò che ha ad oggetto la messa in sicurezza, lo smaltimento dei rifiuti radioattivi e la demolizione degli impianti nucleari rientra nella competenza esclusiva di tutela dell'ambiente che lo Stato è tenuto ad esercitare nel rispetto del principio di leale collaborazione.³⁵⁵

Una volta chiarito che un intervento organico in materia tocca diversi titoli di competenza legislativa statale esclusiva, come la sicurezza o la tutela dell'ambiente,

³⁵³ Cfr punto 12 considerato in diritto, sentenza n. 278/2010 Corte Costituzionale

³⁵⁴ Cfr S. da Empoli, *la Corte costituzionale ed il federalismo energetico*, www.federalismi.it, n. 3/2004.

³⁵⁵ Cfr *giustizia amministrativa numero 2-2011*, l'inquadramento della materia energia nucleare, V. de Santis

e concorrente, come l'energia, il governo del territorio e la tutela della salute, i giudici affrontano la questione inerente il principio di leale collaborazione.

Nel dettaglio, per quanto rilevante ai fini del presente elaborato, la Corte si sofferma sulla legittimità del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia nucleare, per la messa in sicurezza dei rifiuti o per lo smaltimento di impianti nucleari rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza unificata, specificando che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina impone di ritenere che il coinvolgimento delle Regioni sia imposto al legislatore al fine di garantire il rispetto del loro margine di autonomia, pertanto, si afferma che l'intesa legittima la chiamata in sussidiarietà e la connessione tra materie in virtù di un principio direttamente imposto al legislatore delegato e che, infine, la legge 99/2009 sia complessivamente rispettosa del principio di leale collaborazione.

Orbene, anche se la legge di delega prevedeva un unico procedimento, il decreto n.33/2011 bipartisce la procedura autorizzativa in due fasi: la certificazione dei siti e la vera e propria autorizzazione dell'impianto³⁵⁶; nel dettaglio, la disciplina in questione contempla l'intesa con la Regione nella fase di individuazione delle aree che avendone le caratteristiche tecniche possono essere qualificate come aree di interesse strategico nazionale dove localizzare gli impianti nucleari o di smaltimento.

Da quanto illustrato appare chiaro che il meccanismo concertativo, dalla Corte ritenuto proporzionato rispetto alle esigenze di collaborazione leale e di partecipazione, appartenga alla fase anteriore della certificazione dei siti e che tecnicamente non si tratta di intesa forte, la quale, caratterizzata dalla piena parità di posizione delle parti, implicherebbe il rischio di una vera paralisi costituzionale³⁵⁷, al contrario, si specifica la natura debole dell'intesa che, dunque,

³⁵⁶ A. DI MARTINO - A. SILEO, L'Italia torna al nucleare? Alla Corte costituzionale l'«ardua» sentenza. Brevi considerazioni sul d. lgs. n. 31/2010, in attesa di responso della Consulta, in www.ambientediritto.it, evidenziano che due procedimenti distinti non fanno che duplicare i tempi per ottenere l'autorizzazione.

³⁵⁷ Anche nella giurisprudenza costituzionale (antecedente e successiva alla riforma del Titolo V) il termine di intesa reca con sé un ampio margine di ambiguità, in ogni caso la Corte ha avuto

fallita una prima fase di trattative, permette di far assumere la decisione a una delle due parti,³⁵⁸ in tale ottica, la procedura prevista dal decreto sembra essere funzionale alla necessità di pervenire comunque ad una decisione evitando momenti di stallo e garantendo, al contempo, il più ampio rispetto della parità di posizione delle parti.

Ebbene, una volta garantita la partecipazione regionale, nella fase successiva di rilascio dell'autorizzazione si prevede solo il rilascio di un mero parere non vincolante utile solo a ribadire la posizione assunta dalla Regione nella fase pregressa.

In conclusione, la Corte considera la disciplina in questione opportuna e tecnicamente ineccepibile in quanto conforme al principio di leale collaborazione, ad ogni buon conto, la scelta del Governo in materia energetica ha provocato la reazione delle Regioni e dei cittadini in ordine all'opportunità di consentire il ritorno alla produzione di energia nucleare nel nostro Paese.³⁵⁹

Successivamente, il **decreto legislativo n.41/2011**, correttivo del decreto legislativo n.31/2010, ha ulteriormente integrato e precisato la normativa in materia, da un lato, disponendo, tra l'altro, la semplificazione delle procedure di valutazione e di autorizzazione degli impianti, dall'altro lato, per adeguarsi a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza sopra analizzata, ha previsto la necessità di acquisire il parere obbligatorio ma non vincolante della Regione interessata in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto nucleare; il 23 marzo 2011, il Consiglio dei Ministri, sulla base dei pareri favorevoli resi dalle Commissioni riunite Ambiente e Attività produttive della Camere e della

modo di chiarire che l'intesa "forte" si ha nel caso in cui «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», sent. n. 6/2004 (punto 7 del Considerato in diritto). Per una completa ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema delle intese: S. AGOSTA, Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, in www.federalismi.it, n.6/2004. Sulla sent. C.cost. 6/2004, Id., La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale), in www.forumcostituzionale.it.

³⁵⁸ In part.: M. JACOMETTI, La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa, in *Regioni*, 1992, 95 e ss.

³⁵⁹ Cfr *le più recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di energia nucleare e la necessità di un confronto pubblico* di V. De Santis.

Commissione industria del Senato, ha approvato definitivamente il provvedimento, poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 13 aprile 2011.

Tuttavia, a queste iniziative del Governo favorevoli alla ripresa di una politica energetica nucleare si contrappose l'iniziativa popolare riuscita a raccogliere le firme necessarie per la presentazione del referendum abrogativo di tutte le norme in materia di energia nucleare del triennio 2008, 2009 e 2010; *medio tempore* è intervenuto sulla materia il **decreto legge 34 del 2011**, poi convertito con la **legge n.75/2011**, che, anche a fronte dell'esigenza internazionalmente riconosciuta di una riflessione sulla materia del nucleare dopo l'incidente giapponese del 2011, ha disposto la sospensione della realizzazione dei piani in materia di energia nucleare e l'abrogazione delle norme sulla ripresa dei programmi in tema di energia nucleare intervenute nel triennio succitato.

In proposito, il decreto legge 34/2011, nell'abrogare le norme in materia di energia nucleare, ha comunque, per un verso, precisato che *“al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, sui profili relativi alla sicurezza nucleare, tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore e delle decisioni che saranno assunte a livello dell'Unione europea, non si procede alla definizione e attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare”*, per altro verso, dettato una nuova formulazione della norma sulla *“Strategia energetica nucleare”* sostitutiva di quella originaria dell'articolo 7 del D.L. 112/2008, eliminando qualsiasi riferimento al nucleare.³⁶⁰

Orbene, uno dei motivi per cui la popolazione ha respinto la scelta del nucleare è dato dall'ignoranza in materia di politica elettronucleare; a tal proposito, la *“democrazia nucleare”*, ossia, il riflesso del diritto dei cittadini di partecipare alle scelte nucleari e del correlato dovere di informazione nucleare in capo ai pubblici poteri, implica un grande sforzo, sia, per i governanti che devono essere abili nell'informare correttamente i cittadini, sia, per i cittadini stessi che devono attivarsi e superare i loro pregiudizi così da poter fare scelte ponderate per loro stessi e per le generazioni future.

³⁶⁰ Cfr camera dei deputati, temi dell'attività parlamentare, leg16.camera.it

Ad oggi l'Europa, con metà Stati favorevoli al nucleare e metà contrari, conta circa 103 reattori nucleari attivi che rendono il 24,6% dell'elettricità totale; in tale contesto, la crisi Ucraina ha drammaticamente evidenziato tutte le carenze delle politiche di approvvigionamento energetico di molti Paesi europei che sono spesso dipendenti da Paesi fornitori extra UE; in particolare la quota di importazioni nette rispetto alla disponibilità energetica lorda, ossia, un indicatore del grado di dipendenza del Paese dall'estero, è stato fissato al 73,4%³⁶¹, di conseguenza il tema dell'energia nucleare e del suo possibile utilizzo in Italia è tornato ad essere di estrema attualità.

L'argomento in questione, pertanto, si pone al centro del dibattito politico europeo, in relazione alla tassonomia sostenibile, e di quello nazionale, rispetto alla necessità di emancipazione dalla dipendenza energetica dall'estero.

In tal senso, l'energia nucleare può essere una valida alternativa su cui fare affidamento, in particolare, *in primis* essa è annoverabile tra le fonti energetiche più sostenibili e a minor impatto di carbonio³⁶², di talché, in vista degli impegni per la riduzione delle emissioni di CO₂ assunti a livello internazionale dal nostro Paese in occasione dell'Accordo di Parigi, secondo quanto stabilito dell'Agenda ONU 2030 e in ultimo dal Green Deal EU, l'energia nucleare si pone, senz'altro, come un validissimo contributo al mix energetico unitamente alle risorse rinnovabili; *in secundis*, la reintroduzione dell'energia nucleare e la conseguente costruzione e gestione di nuove centrali e del deposito nazionale per lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi, già progettato dalla Società Gestione Impianti Nucleari (SOGIN), creerebbero nuovi posti di lavoro per incarichi specializzati, oltretutto, promuovere la ricerca scientifica e tecnologica.

Per completezza occorre fare riferimento alla legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n.1, recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"; in breve, è stato aggiunto un terzo comma nell'articolo 9 che fa espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli

³⁶¹ Cfr Relazione annuale sulla situazione energetica nazionale del Ministero della transizione ecologica

³⁶² Come riportano i dati della IEA (Associazione Internazionale dell'Energia), l'energia nucleare nel 2018 è stata la seconda fonte per produzione globale di energia a basse emissioni di carbonio; mentre nel periodo tra il 1971 e il 2018 l'utilizzo del nucleare ha evitato la produzione di 55 gigatonnellate di CO₂, quasi pari a 2 anni di emissioni globali di CO₂ legate all'energia

ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, nonché, la specificazione all'interno dell'articolo 41 che l'iniziativa economica non possa recare danno all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni affinché questa possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali. Tale legge, entrata in vigore il 22 febbraio 2022, potrebbe essere la spinta per la reintroduzione del nucleare in Italia al fine di meglio conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione.

Volgendo lo sguardo agli ultimissimi sviluppi, il 16 marzo 2022 è stato presentato al Senato della Repubblica un disegno di legge per la reintroduzione e lo sviluppo dell'energia nucleare in Italia; a tal riguardo, in primo luogo, si mette il luce la necessità di potenziare l'autonomia energetica del Paese mediante la produzione di energia nucleare a scopo pacifico e civile che, in considerazione delle moderne tecnologie, sarà di impatto minimo di radiazioni e climatico; in secondo luogo, si precisa che i reattori nucleari utilizzati saranno quelli europei ad acqua pressurizzata di quarta generazione, che per "centrale nucleare" o "impianto nucleare" si intende un pianto nel quale l'energia nucleare viene trasformata in energia elettrica tramite uno o più reattori nucleari, che per "sicurezza nucleare" ci si riferisce al raggiungimento delle condizioni operative appropriate, la prevenzione di incidenti e la mitigazione delle loro conseguenze; in terzo luogo, rispetto alla modalità di gestione e smaltimento delle scorie radioattive, si chiarisce che queste verranno stoccate in depositi superficiali isolati dalla popolazione e dall'ambiente circostante, ovvero, in depositi geologici sotterranei posti al di sotto delle falde acquifere, pertanto, al fine di creare un deposito con adeguata resistenza e capienza, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge, il Parlamento dovrebbe approvare con legge la costruzione di un deposito nazionale sotterraneo che conterrà i rifiuti provenienti dalle vecchie centrali in disuso, dalla ricerca scientifica e dal settore medico, inoltre, in accordo con la **direttiva n.2011/70/Euratom**, si progetta di costruire uno o più depositi geologici comuni a più Paesi europei; in quarto luogo, la costruzione di ogni centrale nucleare, il cui costo stimato è pari a circa 6,0-6,5 miliardi di euro, verrà finanziata dai fondi previsti nel PNRR alla voce "Rivoluzione verde e transizione ecologica", in sinergia con il Fondo per una transizione giusta nell'UE, invece, per ciò che concerne le spese di gestione, orientativamente pari a 330-370 milioni di euro all'anno per ogni centrale, si prevede che siano sostenute

dal Ministero per la transizione ecologica con il supporto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, del Ministero della Salute e del Ministero dell'Università e della Ricerca; in quinto luogo, al fine di monitorare che le Società addette allo smaltimento dei rifiuti provenienti dalle centrali nucleari svolgano l'attività di stoccaggio secondo le modalità stabilite dalla legge, viene istituito un corpo di polizia specializzato, la c.d. Guardia Sicurezza Smaltimento (GSS), alle dipendenze del Ministero dell'Interno; in sesto luogo, si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio, da adottare entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, vengano individuate sulla base della Carta Nazionale delle Aree Idonee (CNAI) e nel rispetto di una serie di criteri, le aree idonee alla realizzazione di nuove centrali nucleari, nel dettaglio, al fine del riconoscimento dell'idoneità sono richiesti spazi ampi, il consenso della popolazione limitrofa o in alternativa aree spopolate, un'equa distribuzione territoriale, nonché, un sufficiente livello di coordinamento tra i vari enti nazionali e regionali coinvolti.

Infine, già il decreto legislativo n.31 del 2010 aveva affidato la gestione degli impianti alla Società Italiana Gestione Impianti Nucleari (SOGIN), un'azienda pubblica cui venne assegnato il compito di smantellare le centrali, di mettere in sicurezza le scorie nucleari e che in aggiunta a ciò, si occuperebbe anche della localizzazione delle centrali nucleari e del deposito nazionale³⁶³.

4.6. Conclusioni

La politica energetica, ed in particolare quella di semplificazione e di supporto alle fonti rinnovabili, si pone come lo strumento principale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, ossia, quel processo di cambiamento in cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, il progresso tecnologico e i cambiamenti istituzionali devono essere realizzati in modo da tenere conto dei bisogni delle generazioni future e attuali;³⁶⁴ *ictu oculi* potrebbe sembrare una

³⁶³ <https://www.senatoragazzi.it/iniziative/disegno-di-legge/144/>

³⁶⁴ Cfr: Rapporto Brundtland, Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, 1987

definizione complessa ma, in maniera molto elementare, sviluppo sostenibile vuol dire “imparare a vivere nei limiti di un solo Pianeta” (e non come se ne avessimo a disposizione quasi due).

In tale ottica, la sostenibilità sociale, economica e ambientale dovrebbero essere immaginate come tre gradi cerchi da sovrapporre in modo da creare un'area comune, ossia, la zona dello sviluppo sostenibile. Solo seguendo tale impostazione, che trova parziale conferma nel complesso panorama normativo multilivello che disciplina il settore energetico, si potrà evitare di esaurire le riserve energetiche e alimentari del Pianeta e, al contempo, garantire la concreta possibilità a tutte le persone di accedere alle rispettive risorse in maniera dignitosa.

Negli anni passati, la politica delle fonti energetiche è stata essenzialmente incentrata sullo sfruttamento delle fonti fossili, tuttavia, le gravi emergenze ambientali, il pericolo di esaurire le fonti di approvvigionamento e il sempre più repentino *climate change* hanno spinto la Comunità internazionale, europea e nazionale a un ripensamento circa la giusta composizione del *mix* energetico, riconoscendo alle fonti rinnovabili le caratteristiche e le qualità idonee per arginare in maniera efficace gran parte di queste problematiche;

Negli ultimi 40 anni, nella consapevolezza degli enormi benefici ricollegati a un efficiente impiego delle energie rinnovabili, non solo per i Paesi industrializzati, ma anche per quelli in via di sviluppo, abbiamo assistito alla creazione di quadri giuridici sempre più delineati e specifici, tanto a livello internazionale, quanto a livello regionale e locale, volti alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili in via funzionale al raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale e di sviluppo economico sostenibile mediante un adeguato coinvolgimento delle comunità locali.

In particolare, l'imprescindibile ruolo delle comunità locali è riconosciuto, da un lato, a livello internazionale ove si pone l'accento sulla necessità di assicurare alle autorità locali la partecipazione in fase di preparazione e la cooperazione in fase attuativa delle politiche energetiche, dall'altro lato, a livello europeo e di riflesso a livello nazionale ove i programmi d'azione in materia ambientale hanno progressivamente imposto un dialogo sempre maggiore con le autorità locali e regionali.

Per quanto riguarda il piano internazionale, il principale ostacolo a uno sviluppo delle energie rinnovabili è rappresentato dalla mancanza di una dettagliata disciplina che abbia come specifico e unico oggetto la questione della promozione di tali fonti energetiche; difatti, gli atti internazionali (a partire dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite) tendono a trattare del settore energetico solo in via trasversale e subordinata, essendo principalmente indirizzate, invece, alla disciplina di materie ben più ampie; pertanto, solo una normativa volta esclusivamente ad incentivare l'energia pulita rispetto a quella tradizionale può consentire una virata verso la realizzazione di sistemi energetici basati sull'impiego di fonti energetiche rinnovabili e su criteri di efficienza energetica. In aggiunta, l'ulteriore problema che emerge dall'analisi degli atti di diritto internazionale è la mancanza di vincolatività giuridica, mancanza che, è bene precisarlo, permette agli Stati "meno virtuosi" di continuare a privilegiare interessi economici egoistici a spregio degli standard individuati di comune accordo. Nel tempo, al precipuo fine di evitare tali situazioni, le semplici Linee Guida cui gli Stati firmatari erano liberi di uniformarsi o meno sono state rimpiazzate da strumenti di natura formalmente vincolante; di conseguenza, il problema si è spostato sul piano impositivo e deterrente poiché allo stato manca un sistema sanzionatorio completo che garantisca in maniera effettiva il perseguimento degli obiettivi prefissati, non solo formalmente ma anche a livello pratico.

Per quanto riguarda il livello europeo, è stato seguito un percorso lungo e graduale nel corso del quale la Comunità ha adottato una serie di atti finalizzati alla promozione dell'energia rinnovabile quale strumento utile per risolvere le problematiche ambientali, sociali ed economiche; pertanto, sono stati adottati atti di natura vincolante e non vincolante al fine di fissare obiettivi comuni e al contempo permettere agli Stati membri di godere di indirizzi e *target* specifici che tengano conto del loro differente *background*. D'altronde, l'Unione europea, consapevole dell'importanza delle energie rinnovabili, ha individuato una serie di puntuali specifici risultati che gli Stati membri devono obbligatoriamente raggiungere su minaccia di vedersi applicati sanzioni di varia natura; in tale contesto, la risposta dei Ventisette è stata differente, alcuni Paesi hanno introdotto vincoli particolarmente incisivi e limitati dei diritti dei cittadini, altri ancora, non

avendo le capacità necessarie per incentivare lo sviluppo richiesto dalla Comunità, si sono resi fortemente dipendenti da altri Stati.

A livello interno, e nello specifico a livello italiano, dagli anni 90' ad oggi sono stati fatti notevoli passi avanti nella materia in questione, tuttavia, non sufficienti da permettere il completo abbandono delle fonti tradizionali e l'integrale sostituzione con quelle rinnovabili. Dall'esame del contesto normativo attualmente *in actis* emerge il marginale ruolo degli enti locali limitato dall'attribuzione in capo alle amministrazioni statali e regionali delle funzioni inerenti la localizzazione e la realizzazione degli impianti produttivi di energia rinnovabile; difatti, come esposto nel terzo capitolo dell'elaborato, la programmazione della strategia energetica nazionale è rimessa all'amministrazione statale, pertanto, gli enti locali si trovano a dover subire l'*alea* della misura in cui il cui il loro territorio verrà effettivamente interessato dalla realizzazione di impianti o infrastrutture energetiche.

In breve, la posizione degli enti locali è particolarmente svalutata sia nel contesto della pianificazione urbanistica sia nel contesto autorizzativo; infatti, nel primo caso, gli interessi delle comunità locali possono dirsi effettivamente (e occasionalmente) tutelati solo ove nell'individuazione (a livello centrale) delle aree idonee siano state ricomprese o escluse zone che ai sensi della pianificazione urbanistica locale erano rispettivamente esclusi o ammessi gli impianti FER; nel secondo caso, è solo nell'ambito delle procedure semplificate che i Comuni sono titolari della funzione autorizzativa e di controllo del rispetto della normativa vigente, mentre, gli impianti di maggiore potenza rimangono assoggettati al regime dell'autorizzazione unica di competenza regionale. Quest'ultima, avendo l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità, di variante urbanistica e di rendere conforme alle disposizioni la localizzazione dell'impianto, è idonea a compromettere e superare le valutazioni effettuate a livello locale e gli interessi sottostanti. La posizione del Comune che normalmente dovrebbe essere quella di governo del territorio, risulta privata di effettività, in quanto essi, senza avere uno specifico ruolo, vengono chiamati in gioco solo quando sorge la necessità di acquisire il permesso di costruire; ad ogni buon conto, anche in questi casi il loro peso è modesto in quanto, in ossequio al criterio decisionale stabilito dall'art. 14-ter della l. 241/1990, il loro parere può essere superato sulla base della valutazione

dell'amministrazione procedente delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza di servizi.

Tuttavia, un ruolo così marginale pare giustificabile alla luce della necessità di rispondere e tutelare le istanze della collettività locale senza adottare decisioni contrarie all'attuazione delle politiche di nazionali e internazionali; invero, in ragione dello stretto legame politico che sussiste tra gli organi di governo e i cittadini, gli enti locali tendono ad assecondare gli interessi di questi ultimi ponendo veto alla realizzazione di opere indispensabili per l'implementazione di un sistema di crescita economica ed energetica che sia competitivo e sostenibile.

D'altro canto, nella prospettiva di implementazione di un sistema nazionale sostenibile di produzione energetica, non si può negare che la realizzazione degli impianti possa essere facilitata e semplificata mediante un coinvolgimento maggiore degli enti locali a livello procedimentale, infatti, potendo questi avere una più ampia e concreta cognizione del contesto territoriale ove gli impianti dovranno essere installati, sono in grado di meglio sintetizzare le posizioni assunte dalla collettività e manifestarle all'autorità procedente; inoltre, facendo emergere da subito gli interessi di soggetti *ab origine* non legittimati a intervenire, si riuscirebbe a ridurre l'eventuale successivo contenzioso, la paralisi degli impianti e situazioni di incertezza nocive alla comunità e agli imprenditori proponenti il progetto.

Solo una tale interpretazione del sistema, d'altra parte, pare possa dirsi effettivamente in linea con le previsioni di matrice internazionalista ed europeista che riconoscono come l'effettiva partecipazione degli enti locali sia essenziale al fine dell'instaurazione e dell'implementazione di un reale modello di sviluppo energetico sostenibile.

In conclusione, gli enti locali dovrebbero essere in grado di trasformare la sindrome NIMNY nella contrapposta PIMBY, ossia, *please in my back yard*, così da favorire e facilitare la creazione di un ormai sempre più indispensabile sistema nazionale sostenibile e competitivo di produzione energetica.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- A. Botto- S. Castrovinci Zenna, *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Giappichelli, 2022
- B. Caravita, L. Cassetti, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016,
- C. Buzzacchi, *Il prisma energia, integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010.
- C. Stagnaro *La transizione energetica tra politica ambientale, politica industriale e greenflation*, *il Diritto Industriale*, marzo 2022,
- E. D'Angelo, Enea, *i piani energetici regionali*, Napoli 2005
- F. Cintoli, *I servizi di interesse economico generale e i rapporti tra antitrust e regolazione*, in 20 anni di antitrust a cura di C. Rabiti Bedogni e P. Barucci, II Torino, Giappichelli, 2012.
- F. Merusi, *democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2000;
- G. Avanzini, *il sistema elettrico italiano*, in *i servizi a rete in Europa* a cura di E. Ferrari, Milano, Cortina, 2000
- G. Napolitano e A. Zoppini, *La tutela dei consumatori nei mercati energetici* a cura di Bologna, Il Mulino, 2015, 97
- G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo*, III, Milano, Giuffrè, 2003,
- Goetzberger A., Zastrow A., *On the coexistence of solar energy conversion and plant cultivation*, in *Int. J. Solar Energy*, 1982
- L. Carbone, F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in A. Pajno - L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000.

M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino 2005;

N. Marzona, *il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *i garanti delle regole* a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, Il Mulino, 1996

Ogus, *regulation. Legal form and economic theory*, Oxfors, Clarendon Press, 1994

R. Baldwin e M.Cave, *understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford, Oxford University Press, 1999;

R.Quadri, A. Trabucchi, *commentario al Trattato CECA*, Milano, 1970

S.Antonazzi, *le prospettive (interrotte) di evoluzione dell'AEGSI nella regolazione dei servizi pubblici*, in *Munus*, 2017,

S.Sambri, A.Muollo, *Il GSE e il GME. Natura giuridica, funzioni, organizzazioni, tutela giurisdizionale*, in *Il Diritto dell'Energia*, a cura di E.Picozza, S.Sambri, Trattato di Diritto dell'economia, diretto da E.Picozza, E.Gabrielli, Vol. X,

Wu Z., Hou A., Chang C., Huang X., Shi D., Wang Z., *Environmental Impacts of Large-Scale CSP Plants*, in *Northwestern China, Environmental Science: Processes & Impacts*, 16(10), 2014

ARTICOLI CONTENUTI IN PERIODICI

Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing, M. Meli

Cambiamenti climatici e sistemi agro-alimentari, Buffa A., Ricciardi G., Società Meteorologica Italiana Onlus, 2017

Le fonti rinnovabili Camera dei deputati, XVIII legislatura, n.165, 14 giugno 2021

Le fonti rinnovabili: risultati, obiettivi, incentivi e progetti di sviluppo nel PNRR, Camera dei deputati, XVIII legislatura, documentazione e ricerche, 14 giugno 2021,

Clean energy package- la transizione verso l'unione dell'energia di Paolo Bertolini e Alessandro Gemmo; *Rivista giuridica dell'ambiente*, n.3/4 -luglio/agosto 2019

Comitato dei rappresentanti permanenti, fascicolo interistituzionale, 24 giugno 2022

Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy projects and facilitating Power Purchase Agreements, C/2022 Commissione Europea, /3219 final, 18 maggio 2022

Comunicato stampa della Commissione del 30 novembre 2016 che ha accompagnato la presentazione del *Clean Energy Package*

Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte?, S. Agosta.

Democratizzare la tecnica? La partecipazione alle decisioni degli esperti, D. Bevilacqua

Dossier 26 luglio 2021 - schede di lettura D.L. n. 77/2021 della camera dei Deputati e del Senato.

Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente, atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano – 7 ottobre 2021 P. Pantalone

Ecco perché bisogna fermare la direttiva UE sull'efficienza energetica degli edifici, Energia ed ambiente, 15 Gennaio 2023

Efficienza e transizione energetica nelle novità normative; Claudio Vivani; 2 ottobre 2022.

Electricity Market Report del Politecnico di Milano

Energia da fonti rinnovabili in Italia -Rapporto Statistico 2019, pubblicato il 26 marzo 2021, GSE

Energia nucleare, pro e contro di questo tipo di risorsa Green news

Energia solare: definizione, funzionamento, vantaggi e svantaggi di questa fonte rinnovabile di F. Vasta

Energia, M. Clarich Enciclopedia del diritto, i Tematici III, 2022

Fascicolo interistituzionale 2021/0218 (COD); Commissione europea, 15 luglio 2021;

Fascicolo interistituzionale, Comitato dei rappresentanti permanenti, 24 giugno 2022

Fotovoltaico e consumo del suolo, Audizione Commissione Agricoltura Senato della Repubblica,

Global Gateway. Commissione Europea,

Governance europea e nazionale su energia e clima; Camera dei deputati, 16 dicembre 2021;

Green Energy. Il sostegno alle attività produttive mediante generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica, 10a commissione permanente (industria, commercio, turismo) del Senato della Repubblica

I poteri del GSE nell'ambito dell'erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile: stato dell'arte e persistenti complessità; A. Coiante 29 giugno 2022

Il 'ritorno' al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la sicurezza nucleare, in *Amministrare*, L. Ammannati, A. Spina, 2009.

Il decreto di recepimento della RED II – Analisi delle principali previsioni e delle prospettive per il mercato, F. Novelli; G. Cassar; G. Maroncelli; F. Lenzini; I. Battaglino; R. Dore

Il Green Deal Eu, Bruxelles COM(2019) 640 final Comunicazione della Commissione al Parlamento eu, al Consiglio, al Comitato economico e sociale eu, al Comitato delle regioni.

Il Mite: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?; A. Moliterni *Giornale di diritto amministrativo* 4/2021

Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti, A. Brugnara e P. Felice *Ambiente & sviluppo*, n.12, 1 dicembre 2021

Il servizio pubblico a rete, *Vetro*.

Il trasferimento all'Enel delle imprese elettriche, C.Lavagna,, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* ,

L'energia nucleare in Italia Documenti camera dei deputati, servizio studi,
L'inquadramento della materia energia nucleare, V. de Santis *giustizia amministrativa* numero 2-2011

L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, Plinio in G. di Plinio, 1 luglio 2021,

L'Italia torna al nucleare? Alla Corte costituzionale l'«ardua» sentenza. Sileo, Di Martino

La Corte costituzionale ed il federalismo energetico S. da Empoli, n. 3/2004.

La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa, in Regioni, 1992, M. Jacometti,

La definizione degli ambiti territoriali ottimali e i processi di aggregazione, B. Cravatta di Toritto, in annuario di Diritto dell'energia 2014

La disciplina comunitaria della concorrenza in funzione di protezione del consumatore energetico F. Fabbrio,, in Annuario di diritto dell'energia 2015.

La disciplina dell'energia nel diritto dell'unione europea: concorrenza, aiuti di stato e ambiente, R. Ciscognetti, Giugno 202, De iustitia rivista giuridica

La Guerra in Ucraina sta fermando la lotta per il clima?, N. Andreatta, Cambiamento climatico

La localizzazione in aree agricole degli impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili: gli enti locali tra conformità urbanistica e destinazione d'uso, Bevilacqua C., 24 settembre 2021

La normativa eu sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?, D. Bevilacqua, RGA n.20-febbraio2022,

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea; relazione programmatica 2022, Presidenza del Consiglio dei Ministri

La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia, in la Comunità internazionale, F. Bastianelli, 2006.

La povertà energetica in Italia. Secondo rapporto dell'Osservatorio italiano sulla Povertà Energetica, 2020 OIPE

La rideterminazione dei poteri del GSE, G. La Rosa.

La semplificazione amministrativa, F. Del Passo

Le categorie giuridiche necessarie, F. Spantigati, 2021

Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica, Ambiente & Diritto, A. Grignani, n. 2, 1 febbraio 2022.

Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile, E. Ferrero; Ambiente & sviluppo, n.8-9, 1°Agosto 2020

Le fonti rinnovabili, Documento Camera dei deputati n.165 del 14 giugno 2021, XVIII legislatura

Le più recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di energia nucleare e la necessità di un confronto pubblico di V. De Santis.

Linee guida per l'applicazione dell'agro-fotovoltaico in Italia , Università degli Studi della Tuscia, novembre 2021

Politiche di decarbonizzazione, Bruti Liberati

Pronti per il 55%?; D. Bevilacqua, RGA n.28-gennaio 2022

Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM/2022/222 final, 18 maggio 2022, Commissione Europea

Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, 22 marzo 2021, AS 1730

Questioni interpretative sui poteri normativi dell'autorità amministrative indipendenti, F.L. Maggio, 2021

Rapporto sull'attività 2020, pubblicato il 25 maggio 2021, GSE.

Regolazione dell'energia, Treccani.

Scegliere i vincitori, salvare i perdenti, F. Debenedetti, Venezia, Marsillo, 2016

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2018/2001, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili"
Proposta di Federazione ANIE

Sul potere normativo delle autorità amministrative indipendenti, V. Cerulli Irelli

Tabella di marcia per le energie rinnovabili – Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile, Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007

Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure; C. Vivani e S. Giani;

Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure; C. Vivani e S. Giani; 1° gennaio 2022

Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico
A. Grignani Ambiente & sviluppo, n. 6, 1 giugno 2022

Un'Unione più ambiziosa, Orientamenti politici per la prossima commissione eu 2019-2024; U. von der Leyen

DOCUMENTI IN RETE

I vantaggi del GNL www.cpl.it

Rigassificatori galleggianti (FSRU): tutto quello che c'è da sapere, www.snam.it

Il rigassificatore di Piombino si farà agi.it

Il gas naturale mite.gov.it

SITI WEB CONSULTATI

www.ambientediritto.it,

www.consilium.europa.eu

www.enelgreenpower.com

www.fondazione-lowfood.com.

www.ipannellifotovoltaici.com

www.snam.it

www.italiadomani.gov.it.

www.acea.it

www.edison.it

www.mite.gov.it

www.senatoragazzi.it

www.sorgenia.it