

LA SOSTENIBILITÀ PAESAGGISTICA DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA. NODI BUROCRATICI E NUOVI PARADIGMI NEL BILANCIAMENTO TRA INTERESSI

Progetto IRPA – SNAM

La sostenibilità paesaggistica della transizione energetica: nodi ed equilibri nel bilanciamento tra interessi

Elisa D'Alterio

«SOMMARIO»: 1. Premessa. – 2. Transizione energetica v. tutela del paesaggio nel quadro del bilanciamento tra interessi. – 3. Le disfunzioni organizzative e procedurali. – 4. La complessa stratificazione di norme e strumenti. – 5. Il quadro della ricerca.

1. Premessa

Ci sono numerose ragioni che portano ad interrogarsi sul rapporto tra la tutela del paesaggio e la transizione energetica. Se ne evidenziano almeno una generale e tre più specifiche.

Una prima ragione riguarda l'esistenza di molteplici disfunzioni amministrative che rendono molto difficile questa relazione. È stato stimato che l'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR, anche oltre l'ambito energetico, richiede, ai fini dell'esecuzione delle varie opere e degli investimenti, circa 46.000 autorizzazioni (paesaggistiche, ambientali, ecc.) a livello territoriale (conteggio in cui non sono incluse quelle di competenza della Soprintendenza speciale per il PNRR). Si tratta di un calcolo plausibile, posto che persino per l'efficientamento energetico delle scuole (altra misura prevista dal PNRR) può essere previsto il rilascio dell'autorizzazione da parte delle Soprintendenze archeologia belle arti e paesaggio, nei casi in cui si tratti di edifici sottoposti a vincolo storico-artistico e, in talune ipotesi, anche paesaggistico (tali condizioni caratterizzano vari edifici scolastici nel Paese)¹. La prospettiva si presenta in termini ancora più critici, se si pensa che ciascuna procedura è esposta ad un significativo livello di complessità, determinato da lunghi tempi, articolate fasi, diversi livelli di competenza, differenziazione delle discipline, particolare provenienza delle risorse.

L'insieme di queste disfunzioni ruota attorno ad almeno tre specifici ordini di problemi, che a loro volta costituiscono altrettante ragioni della rilevanza della interazione tra paesaggio e sviluppo energetico. Le questioni da considerare sono, soprattutto, il difficile bilanciamento degli interessi da parte delle amministrazioni coinvolte nelle procedure, l'articolato quadro organizzativo e procedurale, l'eccessiva stratificazione di norme e strumenti amministrativi. All'analisi di tali problemi sono dedicati i prossimi paragrafi.

2. Transizione energetica v. tutela del paesaggio nel quadro del bilanciamento tra interessi

Un primo ordine di questioni riguarda il modo in cui il bilanciamento tra diversi interessi pubblici viene declinato nell'attuazione di progetti e investimenti del PNRR². Rispetto a questa prima questione, si possono considerare almeno tre aspetti.

In primo luogo, è possibile constatare che il PNRR ha direttamente bilanciato gli interessi pubblici, effettuando le c.d. “pesature” e determinando, in relazione agli specifici traguardi e obiettivi previsti nel Piano in ambito ambientale, che l'interesse alla transizione ecologica ed energetica debba prevalere rispetto ai diversi

(*) Articolo in formato pre-print, realizzato nell'ambito del progetto di ricerca “*La sostenibilità paesaggistica della transizione energetica. Nodi burocratici e nuovi paradigmi nel bilanciamento tra interessi*”, Rapporto dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione-IRPA per SNAM S.p.A., settembre 2025.

¹ Recentemente, si cfr. la sentenza del Tar Lombardia, Milano, n. 1896/2025, con cui è stato respinto il ricorso avverso l'ordinanza comunale di demolizione e rimessione in pristino dello stato dei luoghi a carico del proprietario di un immobile sottoposto a doppio vincolo, storico-artistico e paesaggistico, che aveva fatto eseguire lavori di efficientamento energetico senza le previste autorizzazioni della Soprintendenza territorialmente competente.

² Il problema del bilanciamento degli interessi riguarda l'attività amministrativa nel suo complesso, si potrebbe dire nel suo essere. Sul punto, si ricorda la lezione gianniniana: in particolare, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, spec. pp. 72 ss., in merito al potere discrezionale come “apprezzamento”, “ponderazione degli interessi”.

interessi pubblici che entrano in conflitto nell'attuazione di quelle misure. Il PNRR è un atto di programmazione e finanziamento che, per il grado di dettaglio dei suoi contenuti, i controlli europei e nazionali, l'ampiezza di intervento e l'entità delle risorse finanziarie collegate, non è equiparabile ad altri tipi di programmazione (anche passata) o alla gestione dei fondi europei³. Peraltro, oltre al PNRR, vanno considerati il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) (il cui numero di progetti con implicazioni sul piano ambientale, paesaggistico e culturale è superiore a quello dei progetti PNRR) e quanto previsto dal "Piano Repower EU"⁴. In questi ulteriori piani, obiettivi e traguardi sono ben definiti, basandosi sulla necessità degli interventi di politica energetica, che devono avere la precedenza e la prevalenza su altri interessi.

In secondo luogo, è possibile dedurre come il problema del bilanciamento degli interessi pubblici, per le predette circostanze, abbia una configurazione molto particolare. Le ipotesi in esame non richiedono, in linea di principio, un vero bilanciamento; in altri termini, il bilanciamento da operare non dovrebbe seguire la tradizionale logica dicotomica, secondo la quale l'amministrazione, in assenza di una gerarchizzazione dei valori pubblici in gioco (o in presenza di una loro eguale classificazione), è chiamata a soppesare l'uno e l'altro interesse e poi a decidere⁵. La logica è, invece, quella della aprioristica precedenza e prevalenza dell'interesse all'attuazione della misura di politica ambientale e/o energetica prevista dal Piano⁶ (dai piani), a prescindere dai diversi interessi pubblici confliggenti. Di conseguenza, le amministrazioni non sono chiamate ad effettuare pesature in tal senso ma, semmai, a ricercare quella modalità organizzativo-procedurale che consenta di attuare la misura con il minor sacrificio possibile degli interessi pubblici confliggenti ma in ogni caso soccombenti. Si tratta, in altri termini, di una "nuova fenomenologia" nella ponderazione degli interessi. In tal senso, e giocando un po' con le parole, il sacrificio dell'interesse pubblico confligente dovrebbe essere "sostenibile": ciò si collega al principio che, in grandi linee, è stato espresso dalla Corte di giustizia europea, per cui bisogna adottare la «soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata»⁷.

In terzo luogo, è possibile rilevare che, nonostante siano chiare le pesature attribuite a monte, le amministrazioni che operano a valle (soprattutto a livello locale), in rapporto all'attuazione dei singoli investimenti e progetti, utilizzano ancora i consueti schemi concettuali, organizzativi e procedurali, antecedenti al PNRR. A livello concettuale, ad esempio, il rilascio di pareri ed autorizzazioni da parte delle amministrazioni (nelle conferenze di servizi ma non solo) avviene ancora sulla base della tradizionale logica dicotomica della contrapposizione tra interessi, per cui l'amministrazione interpellata, portatrice di un determinato interesse confligente con quello oggetto dell'investimento/progetto collegato al PNRR, emette il proprio parere (o altro atto) considerando esclusivamente le ragioni a sostegno della difesa dell'interesse di cui è titolare e non si pone invece nello spirito di ricercare quel temperamento dell'interesse tale da consentire l'attuazione della misura⁸. Comuni e Soprintendenze archeologia belle arti e paesaggio emettono, in vari casi, pareri negativi al rilascio di autorizzazioni per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (dalle pale eoliche, agli impianti fotovoltaici, alla realizzazione delle stesse strutture di realizzazione di queste fonti)⁹, adducendo, tra le varie argomentazioni, l'impatto di tali strutture su "skyline consolidati"¹⁰.

Questa tendenza fa emergere un evidente paradosso, se si considera che in Italia i più grandi danni a skyline e paesaggi sono stati realizzati attraverso abusi realizzati da soggetti privati, che hanno agito aggirando le regole, nell'inerzia delle amministrazioni e nel perseguimento di interessi individuali, con opere prive di

³ Per un approfondimento sulla natura giuridica del PNRR, si cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giuridico*, 2021, n. 8-9, 1025 ss.

⁴ Sul PNIEC, si v. L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery plan*, in *Amb. dir.*, 2021, 1 ss.

⁵ Sul rapporto fra discrezionalità e gerarchia degli interessi con specifico riferimento alle fonti di energia rinnovabili, si v. S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 1, 59 ss.

⁶ Questa logica è pienamente confermata dall'impianto del nuovo T.U. rinnovabili (d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190), che all'art. 3 definisce gli interventi per la produzione di energia da fonti rinnovabili come espressione di "interesse pubblico prevalente" in sede di ponderazione.

⁷ Corte Giust. Ue, sentenza della sez. VI, 16 luglio 2020, causa C-411/19. Si cfr. D. D'ALESSANDRO, *La procedura di V.I.A.: alla ricerca della qualificazione delle prerogative partecipative*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, n. 2, 149 ss.

⁸ In F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, n. 4, 785, si legge che nel contesto della transizione ecologica «l'interesse ambientale non è in rapporto di antagonismo ma di compatibilità, di composizione o, addirittura, di convergenza con lo sviluppo».

⁹ Questa problematica potrebbe essere, probabilmente, superata dai meccanismi di semplificazione introdotti dal "T.U. rinnovabili".

¹⁰ Sul punto si v., tra i vari lavori, B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, 124 ss.; S. AMOROSINO, *La "dialettica" fra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, n. 4, 261 ss.; Id., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, n. 6, 753 ss. L'analisi di alcuni casi, nel contributo di Antonio Mandara e Salvatore Randazzo in questa ricerca, dimostra ampiamente tale tendenza.

utilità pubblica, che in molti casi continuano ad esistere e a deturpare l'ambiente circostante. Al riguardo, i dati Istat – riportati nei rapporti BES – sull'abusivismo edilizio evidenziano che sono illegali 17,7 costruzioni ogni 100, secondo l'indice elaborato dall'Istituto a livello nazionale; al Sud le costruzioni abusive sono 45,2 ogni 100 autorizzate¹¹. Alcune semplificazioni introdotte tra il 2023 e il 2024 intervengono sulla disciplina delle conferenze di servizi, accelerandone vari passaggi, anche al fine – si vedrà nel tempo – di superare il nodo esaminato¹².

3. Le disfunzioni organizzative e procedurali

Un secondo ordine di questioni attiene alla governance e al complessivo assetto procedurale che caratterizza l'attuazione delle misure di politica ambientale previste dal PNRR.

Al riguardo, è possibile constatare che un tale assetto è stato il frutto di una “non scelta”. Nonostante la governance del Piano appaia fortemente centralizzata e ben definita, in realtà lo è solo parzialmente. La centralizzazione riguarda, infatti, le attività di interlocuzione con l'UE per l'espressione degli indirizzi, la gestione delle risorse e i controlli finanziari e contabili, ma non invece l'attuazione delle misure, dove continuano ad applicarsi i sistemi di governance, quindi di distribuzione delle competenze, regolazione ed esecuzione, da sempre vigenti. L'attuazione degli investimenti del PNRR, come dimostra il caso delle politiche ambientali ed energetiche, avrebbe richiesto, e tuttora richiederebbe, la definizione di una sola procedura autorizzatoria/concessoria speciale, completamente centralizzata (e più precisamente gestita da una sola struttura statale), in deroga alla normazione e pianificazione territoriale esistente, e specificamente “PNRR oriented”¹³ (e, pertanto, volta a trovare, in ogni caso, una soluzione “PNRR orientata”, nel rispetto naturalmente dei principi e delle norme generali sull'azione amministrativa)¹⁴. Non va poi trascurato che la complessità procedurale va di pari passo con l'insorgenza di contenzioso e i ritardi causati dagli impatti dello stesso a livello territoriale¹⁵.

In tale prospettiva, l'istituzione della Soprintendenza speciale per il PNRR non si è rivelata del tutto sufficiente¹⁶. Tale struttura svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR sottoposti a VIA in sede statale¹⁷ oppure rientrino nella

¹¹ Il dato è aggiornato al 2019-2020. C'è poi l'indicatore di preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (sempre stimato dall'ISTAT), che sarebbe in costante calo (2020). È stata poi istituita la banca dati nazionali degli abusi edilizi con un decreto del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture del febbraio 2022.

¹² L'articolo 13 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, è stato modificato dall'articolo 14 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, che ha introdotto la disciplina della conferenza di servizi cd. “accelerata”, prevedendo una serie di misure di semplificazione, tra cui l'obbligo di indire la conferenza sempre in modalità semplificata e asincrona e con termini ridotti. Inoltre, quando sono richieste modifiche sostanziali al fine di superare eventuali pareri non favorevoli, si prevede che l'amministrazione procedente svolga una singola riunione, in modalità telematica, entro 30 giorni dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri, e decida sulla base delle posizioni prevalenti. Inoltre, si considera comunque acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero che, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione. L'articolo 12 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, ha poi prorogato l'istituto fino al 31 dicembre 2024 e ridotto ulteriormente i termini di svolgimento della conferenza. È stato inoltre esplicitato che la conferenza accelerata trova applicazione, se più favorevole rispetto al termine per approvare il progetto, in tutti i casi in cui sia previsto il ricorso allo strumento della conferenza di servizi nell'ambito di procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC). Ai menzionati accorgimenti dovrebbero, poi, aggiungersene altri di più difficile attuazione, ad esempio sul piano giurisdizionale.

¹³ Sul punto, il “T.U. rinnovabili” sembra recepire un simile approccio.

¹⁴ Più in generale, nel senso della necessità di una maggiore centralizzazione per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, si v. A. POLICE, *Il coraggio di decidere*, in *Forum Next Generation EU*, AIPDA, 3 marzo 2021, 3, il quale afferma che «è la frammentazione delle decisioni o meglio della responsabilità per l'assunzione delle decisioni amministrative che determina l'inerzia o comunque la tardività nel provvedere» e che «occorre concentrare al massimo la decisione ultima in capo ad un unico decisore pubblico»; nello stesso senso, L. TORCHIA, *Attuazione e monitoraggio del Piano*, in *Atti del convegno AIPDA, Next Generation UE. Proposte per il piano nazionale di ripresa e resilienza*, AIPDA, 28 aprile 2021, 20.

¹⁵ Si pensi al caso del completamento del tratto autostradale Orte-Civitavecchia, dove vi era stata una conferenza dei servizi per il rilascio di VIA con esito negativo, a cui era seguito l'intervento di sblocco del Consiglio dei ministri (con cambio del progetto), a cui però seguì l'impugnazione della delibera del Consiglio da parte di associazioni ambientaliste al Tar Lazio, a cui si affiancò il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, che, con la sua interpretazione, consentì l'accoglimento del ricorso e quindi il blocco dell'esecuzione della delibera. Si v. TAR Lazio, Sez. I, sentenza 5 ottobre 2021, n. 10164, nonché CGUE, Sez. VI, sentenza 16 luglio 2020, causa C-411/19.

¹⁶ L'art. 29 del d.l. n. 77/2021 ha istituito la Soprintendenza speciale per il PNRR (fino al 31 dicembre 2026; si v. anche l'art. 26-ter del d.P.C.M. n. 169/2019, come modificato dal d.P.C.M. n. 123/2021, che introduce la disciplina sulla Soprintendenza speciale PNRR nel regolamento di organizzazione del Ministero della cultura). La dotazione finanziaria e di personale della Soprintendenza speciale PNRR presso il Ministero della cultura è stata integrata con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41. Si rinvia al contributo di Anna Pirri Valentini, in questa ricerca.

¹⁷ La Soprintendenza speciale PNRR partecipa nell'ambito dei procedimenti di VIA quando si tratta di interventi PNRR.

competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero; essa opera anche avvalendosi, per l'attività istruttoria, delle soprintendenze territoriali e può esercitare, con riguardo a ulteriori interventi strategici del PNRR, i poteri di avocazione e sostituzione (quindi anche nel caso in cui manchino i due requisiti della VIA statale o della competenza territoriale estesa, visto che tutti gli interventi previsti dal PNRR possono essere definiti strategici)¹⁸.

L'intervento di tale struttura non è però, nei fatti, pienamente sostitutivo di quello delle soprintendenze territoriali: molti interventi PNRR non hanno natura interregionale; anche quando sussistono le condizioni per un coinvolgimento della Soprintendenza speciale, le strutture territoriali continuano, in ogni caso, ad intervenire secondo le consuete forme.

Anche il sistema delle autorizzazioni uniche (vedi ZES o la "VIA fast track" per progetti PNRR) ha mostrato alcune contraddizioni e cattive applicazioni¹⁹. Le procedure sono uniche ma non esclusive: ad esempio, l'autorizzazione unica (ZES) ex art. 5-bis, co. 4, d.l. n. 91 del 2017, fatta salva la eventuale valutazione di impatto ambientale, dovrebbe includere tutti gli atti di autorizzazione, assenso e nulla osta comunque denominati, previsti dalla vigente legislazione in relazione all'opera da eseguire, al progetto da approvare o all'attività da intraprendere; mentre nella prassi, le autorizzazioni, i pareri ecc. sono resi in conferenza unificata in modo sempre eccessivamente frammentario e non integrato, e vanno a sommarsi alle altre forme di autorizzazione.

Gli articoli 14 e 15 del d.l. n. 124/2023 hanno parzialmente ridefinito la disciplina dell'autorizzazione unica. In particolare, all'art. 14, comma 1, è stato confermato che l'autorizzazione unica (di cui al successivo art. 15) sostituisce tutti i titoli abilitativi e autorizzatori comunque denominati. Una novità, invece, si trova nel terzo comma dell'art. 14, ove si prevede che nell'ambito del procedimento unico non è ammesso il frazionamento del procedimento per l'acquisizione asincrona dei diversi titoli abilitativi necessari per il medesimo intervento. Sotto tale aspetto, quindi, la riforma ha cercato di superare la frammentazione ma ancora va valutato il livello di efficacia della disciplina²⁰.

Dall'altro canto, lo scenario di una centralizzazione, dai toni quasi assolutistici, è scarsamente compatibile con la Costituzione, ragion per cui sono stati previsti i meccanismi sostitutivi e di superamento del dissenso ai sensi degli articoli 12 e 13 del d.l. n. 77/2021. Tuttavia, l'applicazione di questi meccanismi si inserisce in un quadro normativo stratificato e, quindi, incerto. In particolare, questi meccanismi, oltre ad essere stati concepiti con formulazioni eccessivamente astratte (ad esempio, quale forma di "dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente" sarebbe "idoneo a precludere in tutto in parte" la realizzazione di un intervento PNRR?), si affiancano ad altri meccanismi sostitutivi di natura speciale che avrebbero la prevalenza ma la cui combinazione non è efficiente²¹.

Le ragioni di tale inefficienza sono almeno due. In primo luogo, manca un meccanismo unico e centralizzato di "alert" in grado di far scattare tempestivamente questi meccanismi all'occorrenza (sul punto, si era pensato di utilizzare Regis – portale di rendicontazione, curato dalla Ragioneria generale dello Stato, delle opere PNRR – ma è un sistema molto articolato). In secondo luogo, i meccanismi speciali sono gestiti da amministrazioni diverse che li attivano in via autonoma, quando invece sarebbe necessaria una cabina di

¹⁸ Il d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, all'art. 36, commi 2 e 2-ter, ha esteso le funzioni della Soprintendenza speciale. In particolare, ai sensi dell'art. 36, comma 2 (che aggiunge il comma 1-bis all'art. 14 del d.l. n. 77/2021), la Soprintendenza speciale PNRR esercita funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici anche con riferimento agli interventi previsti dal Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale di cui all'art. 14 del d.l. n. 77/2021. L'art. 36, comma 2-ter del d.l. n. 36/2022, poi, estende alla Soprintendenza speciale, anche con riferimento ai procedimenti pendenti, le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici anche nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA) in sede statale oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero della cultura. Tale disciplina è stata, infine, modificata con il d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14.

¹⁹ Nel caso di progetti di competenza statale di cui all'art. 8, comma 2-bis del codice in materia ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – ossia i progetti compresi nel PNRR, finanziati a valere sul fondo complementare, nonché i progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima –, è prevista la c.d. "VIA fast track" (art. 25, commi 2-bis-2-quinquies d.lgs. n. 152/2006). Il provvedimento di VIA è adottato dal direttore generale del Ministero della transizione ecologica, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni (art. 25, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006). Il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura comprende l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del d.lgs. n. 42/2004, ove gli elaborati progettuali siano sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica (art. 25, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 152/2006). Quest'ultima previsione prevede che l'autorizzazione paesaggistica possa essere rilasciata nell'ambito del procedimento di VIA (se la definizione progettuale lo consente).

²⁰ Si cfr. G.P. MANZELLA, *Vantaggi e rischi della ZES Unica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, n. 2, 201 ss.

²¹ Si v., ad esempio, il meccanismo di cui all'art. 14 *quinquies* della legge sul procedimento amministrativo o quello di cui all'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 91/2017 di cui sopra o quello di cui all'art. 30 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91, sulle semplificazioni in materia di investimenti. In generale, sui poteri sostitutivi in materia ambientale, si cfr. F. DE LEONARDIS, *Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente*, in *Dir. Econ.*, 2020, n. 3, 105 ss.

comando che possa coordinare tali interventi (ad esempio, nella Presidenza del Consiglio già esiste un Dipartimento per il coordinamento amministrativo). Insomma, come avviene spesso nella storia del sistema amministrativo italiano, la completa miopia o strabismo organizzativo rappresenta una causa di forte inefficienza.

Alcuni miglioramenti potrebbero derivare dall'attuazione dell'art. 15, comma 4, d.l. n. 124/2023, che ha introdotto un particolare rimedio per evitare conclusioni negative del procedimento e responsabilizzare le pubbliche amministrazioni, prevedendo che per il rilascio di un'autorizzazione unica venga convocata una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-bis della l. n. 241/1990 con l'inserimento di alcuni correttivi. In particolare, è previsto che l'amministrazione procedente deve, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il rilascio delle singole determinazioni, indire una riunione telematica con tutte le amministrazioni coinvolte. Si tratta di un adempimento utile, in quanto, per un verso, è propedeutico alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi (dovendo dar conto in motivazione delle conseguenze che la determinazione potrebbe avere sia sul progetto presentato, sia sul raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano strategico della ZES unica) e, per altro verso, ove le amministrazioni non abbiano partecipato alla riunione ovvero non abbiano manifestato la propria posizione ovvero ancora non abbiano espresso un dissenso motivato o non conferente, tali comportamenti saranno considerati come assenso senza condizioni. Si tratta, dunque, di un meccanismo volto non tanto a evitare il dissenso quanto a richiedere che questo sia serio e frutto di una scelta ponderata delle amministrazioni e non una mera difesa "di principio" dei singoli interessi di cui sono portatrici, così scoraggiando atteggiamenti ostruzionistici o dilatori²².

4. La complessa stratificazione di norme e strumenti

Un ultimo ordine di questioni riguarda la forte stratificazione della normativa e degli strumenti amministrativi. La stratificazione normativa che caratterizza la disciplina delle politiche ambientali e paesaggistiche genera sia conflitti di competenze tra enti (e non solo tra livelli di governo), sia forme di sovrapposizione tra diverse tipologie di pianificazione.

Per quanto riguarda i conflitti tra enti, si pensi al rapporto tra soprintendenze territoriali e autorità del sistema portuale ai fini del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche per opere realizzate in aree portuali (come, ad esempio, le infrastrutture necessarie per la produzione di energia rinnovabile: si pensi alla realizzazione di capannoni per la produzione di pale eoliche). Sul punto, la sovrapposizione di discipline diverse crea confusione: ad esempio, il comma 1-septies dell'art. 5 della l. n. 84/1994, (istitutiva delle Autorità portuali, poi Autorità di sistema portuale ai sensi del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169), stabilisce che gli ambiti portuali sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444; pertanto, tali ambiti sono sottratti al vincolo paesaggistico. A sua volta, l'art. 55 del codice della navigazione prevede che la realizzazione di opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento (oggi autorità portuale), a cui è rimessa anche l'eventuale valutazione dal punto di vista della compatibilità paesaggistica. Tuttavia, le soprintendenze vengono coinvolte nelle conferenze dei servizi anche in questi casi e la valutazione della compatibilità paesaggistica è richiesta in ragione della mera prossimità dell'ambito portuale ad un'area archeologica o paesaggisticamente vincolata.

La stratificazione investe poi anche la disciplina delle pianificazioni, creando confusioni e sovrapposizioni tra piani regolatori portuali (ora documenti di pianificazione strategica del sistema portuale), piani urbanistici, piani territoriali paesaggistici, oltre ai vari piani in ambito ambientale (dalla VAS in giù): si consideri, ad esempio, che i piani regolatori portuali adottati prima del 1994 non hanno valenza di strumenti urbanistici e non hanno effetti di conformazione urbanistica²³, a differenza di quelli adottati dal 1994, che a loro volta prevedono l'adozione dei piani esecutivi rispetto ai documenti di pianificazione strategica. Ci sono poi i piani territoriali paesaggistici che mappano i vincoli diretti ma anche gli ulteriori "contesti paesaggistici" sottoposti a tutela (art. 143 del codice dei beni culturali) che, a loro volta, in vari casi corrispondono al paesaggio circostante agli ambiti portuali. A questo quadro molto complesso si aggiunge quindi il PNRR, che non si è posto il problema della previsione di eventuali strumenti di pianificazione speciale in deroga a tale documentazione, presupponendo quindi che la realizzazione delle opere debba avvenire nelle cornici programmatiche e pianificatorie esistenti (ogni ente "protegge" la propria pianificazione).

²² Si cfr. G.P. MANZELLA, *Vantaggi e rischi della ZES Unica*, cit., 201 ss.

²³ Si v. Cons. St., sez. 6, n. 5598 del 28 luglio 2021.

Inoltre, anche lo sviluppo di sistemi informatici necessari a razionalizzare piani e interventi va al rilento²⁴. Si pensi, ad esempio, al censimento e all'anagrafe per l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, e per converso delle aree idonee, che rappresenta un passaggio necessario per avviare la realizzazione concreta dei progetti. Questa fase prodromica, tuttavia, ha incontrato difficoltà realizzative soprattutto per la carenza di una preesistente anagrafe, che implica l'esigenza di personale informatico specializzato e di strumentazione tecnica negli uffici, che al momento sembra mancare per i dati sopra riportati²⁵.

Infine, la gran parte degli investimenti in materia ambientale, di titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, deve essere attuata da regioni ed enti locali, che adottano proprie misure e piani²⁶. Molti investimenti poi implicano l'affidamento di contratti-appalti pubblici (si pensi ai progetti-investimenti di promozione della rete di teleriscaldamento, a quelli di rafforzamento smart grid, all'aumento della capacità di rete per la distribuzione di energia rinnovabile, a quelli per il miglioramento della resilienza della rete del sistema elettrico, a quelli di sviluppo dei porti verdi, a quelli di produzione di idrogeno in aree industriali dismesse, ecc.).

Quindi, non c'è soltanto la complessità dei procedimenti autorizzatori ma anche quella dei procedimenti di appalto pubblico (per quanto, sotto tale aspetto, oggi la c.d. ZES Unica ha la capacità di svolgere le funzioni di stazione appaltante, così potendo sollevare gli enti territoriali dall'onere di gestire procedimenti di evidenza pubblica molto complessi).

5. Il quadro della ricerca

I contributi che seguono cercano di costruire un ordine in questo complesso quadro.

Il contributo di Francesco Giovanni Albisinni analizza il rapporto tra i due principali interessi alla base della ricerca, quello della tutela del paesaggio e quello della tutela ambientale, a cui è riconducibile il complesso di misure volto alla c.d. transizione energetica (parte di una più ampia transizione verde o ecologica). In tale analisi emerge come la relazione tra i due interessi si sia storicamente caratterizzata per una complessa evoluzione, esprimendo forme fortemente cangianti, fino ad arrivare ad un tendenziale sbilanciamento, a scapito della tutela paesaggistica. La dinamica è tale da fare intendere che la sostenibilità paesaggistica della transizione energetica possa ridursi in una vera e propria "irrilevanza paesaggistica".

Dall'altro canto, esistono numerosi meccanismi e soggetti che operano al centro di una tale dialettica. Il contributo di Livia Baldinelli, dedicato alla ricostruzione della dimensione soggettiva della disciplina della transizione energetica, considera i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, mettendo in evidenza la complessa rete delle competenze e funzioni. Dall'analisi verticale si passa poi a un esame orizzontale, che tiene conto del ruolo della cittadinanza, come nell'esperienza delle comunità energetiche, del coinvolgimento degli operatori economici, e degli strumenti che rendono possibile la composizione delle diverse posizioni, come quello della pianificazione.

Alla pianificazione e ai vari strumenti di semplificazione amministrativa in ambito energetico è dedicato il contributo di Maria Giusti. Si tratta di un contesto dove, nel giro degli ultimi anni, è stato attivato un vasto e imponente programma di semplificazioni, soprattutto al fine della più agevole installazione di impianti di fonti di energia rinnovabile-FER. Si pensi al riordino normativo, avvenuto con l'adozione del c.d. "Testo unico rinnovabili", agli interventi sul piano organizzativo, alle novità in materia di valutazione di impatto ambientale-VIA, alle semplificazioni relative alla localizzazione degli impianti e alla riconfigurazione del ruolo del Ministero della Cultura nelle procedure autorizzative, in rapporto alla contrapposta tutela paesaggistica. Il risultato, ancora da osservare nella sua manifestazione finale, è intanto quello di una sovrapposizione di misure semplificatorie e di distinzioni procedurali a seconda delle circostanze, di lunghe catene di eccezioni, che richiederebbero ulteriori interventi di pulizia normativa e valutazione ex post degli impatti.

Rispetto alla riconfigurazione del ruolo del Ministero della Cultura, il contributo di Anna Pirri Valentini volge l'attenzione all'altro "lato della barricata" e, quindi, alle modalità con cui, in questo nuovo contesto,

²⁴ Si veda l'art. 5 del "T.U. rinnovabili".

²⁵ Una buona iniziativa è, invece, la previsione sia di uno "Sportello unico digitale ZES (art. 13, commi 1 e 3, d.l. n. 124/2023), in cui sono confluiti gli sportelli previsti dalle otto ZES, sia della realizzazione di un "Portale web della ZES Unica" (art. 12, d.l. n. 124/2023), con il fine di consentire la più ampia conoscenza delle opportunità fornite dalla ZES Unica alle imprese. Permane, tuttavia, il nodo problematico dell'assenza di personale qualificato e di idonea strumentazione negli uffici.

²⁶ Sulle difficoltà delle amministrazioni territoriali nella gestione di procedimenti complessi, si v. S. LAZZARI, *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 5, 634 ss.

viene tutelato l'interesse paesaggistico in rapporto con l'interesse alla transizione energetica e all'attuazione del PNRR. L'analisi tiene conto soprattutto dell'istituzione e del funzionamento della Soprintendenza Speciale per il PNRR, dove è stata svolta una indagine sul campo, con interviste e raccolta dei dati. Alcuni aspetti di tale struttura mettono in evidenza come essa costituisca un escamotage organizzativo per la rapida composizione di interessi, che prova a utilizzare alcuni vantaggi della centralizzazione, nello sforzo di controbilanciare le resistenze locali.

L'analisi di casi, condotta da Antonio Mandara e Salvatore Randazzo, parte dal considerare alcuni dati sull'attuazione delle misure di transizione energetica nel PNRR e in altri atti di programmazione, per poi ricostruire alcune esperienze interessanti, come il caso della regione Sardegna, il progetto "Barium bay", lo sviluppo delle comunità energetiche, il caso delle pale eoliche nel porto di Brindisi, e quello, più noto, del rigassificatore di Piombino.

Il contributo di Antonio Mandara riconsidera alcuni aspetti emersi nei vari contributi e prova ad effettuare una sintesi dei contenuti trattati nell'intera ricerca, individuando i nodi procedurali maggiormente complessi (e più in generale le problematiche frequenti) attraverso la predisposizione di quesiti che possono porsi nella prassi concreta. Una sezione "istruzioni" e una sezione "prospettive" costituiscono l'impostazione di questa breve guida, rivolta agli operatori economici del settore.

Chiude il lavoro l'appendice ragionata di Anna Paiano, con riferimenti normativi, giurisprudenziali e bibliografici sul tema della ricerca.