

4 SETTEMBRE 2019

Il ruolo del privato nei procedimenti
per le energie rinnovabili: uno
strumento per lo sviluppo sostenibile?

di Chiara Mari

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza – Università di Roma

Il ruolo del privato nei procedimenti per le energie rinnovabili: uno strumento per lo sviluppo sostenibile?*

di Chiara Mari

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. I procedimenti per le energie rinnovabili e lo sviluppo sostenibile. 2. Il ruolo dei privati nella disciplina internazionale e comunitaria. 3. Il ruolo del privato nella normativa statale: il procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile. 3.1. I soggetti privati coinvolti nel procedimento autorizzatorio: i proponenti del progetto ed i proprietari espropriati. 3.2. Il ruolo del privato nella revisione delle decisioni. 4. La disciplina regionale. 5. Le ragioni dei limiti all'intervento del privato. 6. Le prospettive e le criticità dell'intervento dei privati nell'ottica della sostenibilità.

1. I procedimenti per le energie rinnovabili e lo sviluppo sostenibile

La promozione dell'energia rinnovabile costituisce uno dei diciassette obiettivi dell'Agenda sullo sviluppo sostenibile 2030 dell'ONU sottoscritta il 25 settembre 2015 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*)¹.

L'obiettivo numero sette consiste, in particolare, nella promozione degli investimenti nelle infrastrutture energetiche² per consentire la crescita dell'utilizzo dell'energia pulita³. A tal fine può essere essenziale

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una analisi dei profili istituzionali e giuridici del tema, si v. A. CLARIZIA, (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche dello sviluppo sostenibile* in *Giustamm*, 2013; F. FRACCHIA, F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006* in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2008, p. 121; A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2003, p. 385; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2003, p. 209.

² Goal 7: "Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. 7.1 By 2030, ensure universal access to affordable, reliable and modern energy services; 7.2 By 2030, increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix; 7.3 By 2030, double the global rate of improvement in energy efficiency; 7.a By 2030, enhance international cooperation to facilitate access to clean energy research and technology, including renewable energy, energy efficiency and advanced and cleaner fossil-fuel technology, and promote investment in energy infrastructure and clean energy technology; 7.b By 2030, expand infrastructure and upgrade technology for supplying modern and sustainable energy services for all in developing countries, in particular least developed countries, small island developing States, and land-locked developing countries, in accordance with their respective programmes of support".

³ Del resto è evidente che "la disciplina dei consumi energetici è cruciale sia per la sostenibilità che per lo sviluppo" P. L. STEIN, *Sostenibilità ambientale. Dalla retorica alla realtà: alcune iniziative per un'energia pulita* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/2002, p. 847.

favorire l'iniziativa dei soggetti privati proponenti i progetti che investono nel settore energetico⁴. In effetti, anche se la promozione dell'energia pulita è un obiettivo pubblico, sono i privati a proporre i progetti da realizzare con propri investimenti economici significativi soprattutto per la realizzazione di impianti di notevoli dimensioni.

Partendo da questa considerazione, il presente lavoro è volto, dunque, a valutare se i soggetti direttamente e significativamente coinvolti nella realizzazione di progetti per le energie rinnovabili abbiano un effettivo ruolo nell'ambito dell'adozione della decisione che possa promuovere la sostenibilità ambientale. Del resto, nel settore delle energie rinnovabili può essere determinante instaurare un dialogo tra proponenti privati e decisore pubblico per trovare una mediazione tra gli interessi delle parti e consentire una promozione nella realizzazione dei progetti⁵.

In particolare, l'intervento dei soggetti interessati potrebbe consentire – in applicazione dei principi del *due process of law*⁶ – una collaborazione nell'ambito dell'adozione del provvedimento di autorizzazione e un confronto con il decisore pubblico⁷. L'intervento dei privati dovrebbe, dunque, essere volto non tanto ad effettuare un controllo sulla decisione assunta ma a contribuire alla sua adozione⁸. In altri termini, il proponente dovrebbe poter contribuire all'adozione di una decisione che soddisfi sia gli interessi pubblici sia gli interessi privati e, dunque, sia qualitativamente migliore⁹.

In tale prospettiva, i soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione di impianti di energia rinnovabile dovrebbero, dunque, avere un ruolo collaborativo nell'ambito del processo decisionale. Il coinvolgimento

⁴ L' Agenda al punto 67 prevede: “Private business activity, investment and innovation are major drivers of productivity, inclusive economic growth and job creation. We acknowledge the diversity of the private sector, ranging from micro-enterprises to cooperatives to multinationals. We call on all businesses to apply their creativity and innovation to solving sustainable development challenges”.

⁵ “Solo peccando di inguaribile ingenuità si potrebbe continuare ad ignorare che è con il sistema delle imprese che gli apparati politico – amministrativi naturalmente dialogano, nel contesto degli ordinamenti giuridici materiali dei paesi del capitalismo maturo, e che, in questo stesso contesto, è il procedimento amministrativo la sede formale nella quale il dialogo si instaura, si svolge e trova (se può) un punto intermedio, di positiva ed equilibrata mediazione degli interessi manifestati dalle “parti” del procedimento”, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2002, pp. 134 -135. Sui rapporti tra tutela dell'ambiente e mercato si veda anche G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2010, p. 707; L. R. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2017, p. 99; G. ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2014, p. 39; G. ROSSI, *Pubblico e privato nello squilibrio tra economia e istituzioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2015, p. 387.

⁶ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Due process of Law Beyond the State*, Oxford University Press, 2016.

⁷ Cfr. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, *Saggio di diritto comparato* in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, pp. 13-41.

⁸ B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio* in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2017, p. 373.

⁹ “Il ruolo, a questo punto non soltanto ordinante e conformativo, ma egualmente cooperativo e collaborativo (in quanto informativo), giocato dalla partecipazione al procedimento amministrativo si riflette, a tutto campo, sulla qualità del provvedimento amministrativo, incidendo sulla sua struttura, forse oltre ogni aspettativa”. Così R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico* in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2017, p. 209.

dei soggetti dovrebbe essere effettivo e non solo “di facciata” e, dunque, limitato al mero intervento senza possibilità di incidere nelle decisioni pubbliche¹⁰.

L'intervento meramente formale potrebbe, al contrario costituire un ostacolo invece che uno strumento per la promozione dello sviluppo sostenibile costituendo un aggravio dei procedimenti che non incentiva, però, l'intervento dei privati nel settore energetico. In particolare, i proponenti dei progetti potrebbero, in effetti, decidere di non investire nelle energie rinnovabili per evitare il rischio che la decisione adottata dall'Amministrazione non sia pienamente accettata¹¹.

Il ruolo del privato può essere, allora, inteso come forma di contraddittorio con la pubblica amministrazione per l'adozione di una decisione condivisa¹².

Verranno, allora, considerati gli strumenti a disposizione dei privati per collaborare all'adozione della decisione relativa alla realizzazione dei progetti per le energie rinnovabili analizzando principalmente quelli di grandi dimensioni e tenendo conto del quadro normativo multilivello che caratterizza il settore energetico.

2. Il ruolo dei privati nella disciplina internazionale e comunitaria

L'analisi del ruolo dei privati deve necessariamente prendere le mosse dalla disciplina internazionale e comunitaria al fine di comprendere l'attenzione posta ai proponenti nel settore delle energie rinnovabili.

In ambito internazionale la Convenzione di Aarhus “*sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*” (1998)¹³, pur occupandosi del diverso profilo della

¹⁰ Basti pensare alle esperienze di “*financial-participation*” che consentono addirittura alla cittadinanza di ottenere un ritorno economico nelle ipotesi di realizzazione di impianti: i cittadini a fronte di un incentivo economico si impegnano a non contrastare la realizzazione dei progetti. Tale esperienza realizzata in Danimarca pone dubbi di ammissibilità, ma è espressione della stretta correlazione esistente tra profili economici e sviluppo delle energie rinnovabili e, dunque, tra interesse pubblico e tornaconto privato. È stato evidenziato che: “*As a result of citizen protest, local politicians may show a reluctance to support renewable energy in their territory. This explains an emerging attention in practice to find means to achieve a stronger consensus among citizens and local politicians by means of new financial-participation measures as already employed in Denmark. However, the potential design options, their legal and economic implications, and their social effects need to be better understood*”. M. PEETERS; T. SCHOMERUS, *Modifying Our Society with Law: The Case of EU Renewable Energy Law*, 4 Climate L. 131 (2014), p. 138.

¹¹ Si è fatto riferimento alla “dimensione contestativa del fenomeno partecipativo” per “costringere l'azione amministrativa entro quella tipica scansione dialettica, fatta di congetture e confutazione” in A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 111.

¹² “Attraverso la valorizzazione delle autonomie, prima, e la codificazione dei principi di partecipazione in funzione collaborativa ai processi decisionali e alla fase istruttoria, poi, è stato finalmente positivizzato il rinnovato e moderno rapporto tra amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi assumono un ruolo determinante e da protagonista all'interno della funzione amministrativa”. Così G. ANNICHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale* in *Amministrativamente*, n. 8-9/2009. In tema di contraddittorio nel procedimento si v. F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione* in *Diritto Amministrativo*, 1993, p. 150.

¹³ Ai sensi dell'art. 6, comma 1, l. b) della Convenzione di Aarhus la disciplina relativa alla partecipazione del pubblico alle decisioni si applica nelle ipotesi di attività “che possano avere effetti significativi sull'ambiente”.

partecipazione della cittadinanza alle decisioni ambientali¹⁴, richiama all'art. 6 il ruolo del privato proponente.

Nell'ambito della Convenzione il proponente ha la possibilità di svolgere un ruolo collaborativo nella decisione potendo confrontarsi direttamente con il pubblico addirittura prima di presentare la domanda di autorizzazione. In particolare, l'art. 6 comma 5 prevede *“ciascuna parte incoraggia i potenziali richiedenti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione”*. Viene, dunque, valorizzato un ruolo attivo del proponente “a monte” prima della richiesta volta alla realizzazione del progetto.

Inoltre, l'art. 6 comma 7 prevede: *“Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta”*.

I richiedenti hanno, dunque, un ruolo attivo nell'ambito del procedimento di autorizzazione poiché devono essere presenti al momento delle audizioni pubbliche per un confronto effettivo non solo con l'Amministrazione ma anche con la cittadinanza.

In altri termini nell'ambito del procedimento di autorizzazione non si può prescindere da un intervento significativo dei privati per arrivare alla raccolta dei consensi di tutti i soggetti interessati e, dunque, ad una decisione condivisa.

Del resto nel preambolo della Convenzione viene riconosciuto: *“l'importante ruolo che i singoli, le organizzazioni non governative e il settore privato possono svolgere ai fini della tutela dell'ambiente”*. In particolare, diventa essenziale per le Amministrazioni dialogare non solo con i cittadini ma anche con i privati richiedenti.

In ambito europeo la nuova direttiva sulla “promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili” (2018/2001/CE) richiama la necessità che il soggetto proponente venga agevolato nella realizzazione degli interventi. L'agevolazione consiste principalmente nell'assistere il proponente nel procedimento di autorizzazione mediante uno sportello unico che fornisca tutte le informazioni necessarie¹⁵. Ai sensi dell'art. 16, infatti *“1. Gli Stati membri istituiscono o designano uno o più sportelli. Tali sportelli, su richiesta del*

¹⁴ La partecipazione è, pertanto, garantita “al massimo livello” per le decisioni riguardanti l'autorizzazione di attività specifiche rispetto alle quali vi sono soggetti privati interessati direttamente incisi dal provvedimento. In effetti, la partecipazione gioca un ruolo determinante nello sviluppo delle energie rinnovabili poiché consente l'intervento di tutti i portatori di interessi coinvolti nel procedimento primi fra tutti gli operatori privati che promuovono l'intervento. A. ANGELETTI, (a cura di) *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, ESI, 2011, pp. 35 e ss.

¹⁵ Sulla tutela ambientale nell'ambito del diritto comunitario si veda M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2009, p. 1571: “lo stesso riconoscimento comunitario dell'interesse ambientale e del suo rango primario non poteva non determinare uno spazio già significativo di incardinamento a scapito delle libertà economiche”.

richiedente, guidano e assistono nell'intera procedura amministrativa di presentazione della domanda di autorizzazione e nella procedura autorizzativa (...) 2. Lo sportello guida il richiedente durante la procedura amministrativa di presentazione della domanda di autorizzazione in modo trasparente fino all'adozione di una o più decisioni da parte delle autorità responsabili al termine del processo, gli fornisce tutte le informazioni necessarie e coinvolge, se del caso, altre autorità amministrative". La direttiva ritiene, dunque, determinante il coinvolgimento del privato proponente richiedendo uno scambio di informazioni con l'amministrazione.

La "sfida" posta in ambito internazionale e comunitario consiste, dunque, nel riuscire a consentire una collaborazione anche dei privati coinvolti al fine di agevolare la realizzazione dei progetti e nel promuovere la sostenibilità ambientale.¹⁶ In particolare, viene ritenuto essenziale un "dialogo" con il proponente che deve potersi confrontare con l'Amministrazione e con i cittadini coinvolti dal progetto. Va, dunque, valutato se tale dialogo sia presente anche nell'ambito della disciplina nazionale del procedimento di autorizzazione per gli impianti di energia rinnovabile.

3. Il ruolo del privato nella normativa statale: il procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile

Il ruolo del privato nei procedimenti per le energie rinnovabili assume in ambito nazionale un ruolo meno incisivo rispetto a quanto indicato in ambito internazionale e comunitario. In effetti, nel nostro ordinamento manca un reale momento di confronto tra privati e Amministrazione per i grandi impianti che consista nella individuazione di uno "sportello" che assista gli interessati.

Basti considerare che, il comma 4 dell' art. 2 del d.p.r. 7 settembre 2010 n. 160, esclude dal campo di applicazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.), tra gli altri, «gli impianti e le infrastrutture energetiche».

Pertanto, il momento principale di confronto con l'Amministrazione sul progetto si svolge nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

Nel nostro ordinamento sono previste tre diverse procedure per autorizzare gli impianti per la produzione di energie rinnovabili a seconda della relativa potenza: la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS)¹⁷; la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); l'Autorizzazione Unica (AU).

¹⁶ L'intervento nel procedimento può riguardare sia gli interessati e i soggetti proponenti i progetti; sia la cittadinanza intesa in termini più generali. La partecipazione può addirittura implicare anche il coinvolgimento dei privati in termini economici, vale a dire rendendo appetibili gli investimenti nel settore energetico: "There is, moreover, a need to find complementary approaches that would reduce citizen resistance against renewable energy, for instance by means of financial-participation arrangements". M. PEETERS, T. SCHOMERUS, *op. cit.* p.139.

¹⁷ Cfr. d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6.

Il ruolo del privato verrà, però, analizzato soltanto nell'ambito del procedimento di Autorizzazione Unica, che, riguardando gli impianti di grandi dimensioni, può svolgere un ruolo significativo in termini di sostenibilità.

L'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003¹⁸, prevede *“la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione”*.

L'Autorizzazione Unica sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessarie, poiché *“l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione unica compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla conferenza di servizi”*¹⁹.

L'Autorizzazione Unica è, dunque, volta a consentire uno sviluppo delle energie rinnovabili²⁰ mediante l'assunzione di una decisione contestuale da parte di tutte le autorità coinvolte²¹ nell'ottica sia della

¹⁸ Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

¹⁹ *Ex multis*, Cons. St., sez. V, 23 maggio 2011, n. 3099. Si v. A. CARBONE, *Autorizzazione Unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *federalismi.it*, n. 22/2012. In proposito è stato affermato: *“Tale autorizzazione viene definita dallo stesso Legislatore come “unica” in quanto costituisce titolo necessario e sufficiente per la costruzione e l'esercizio degli impianti in conformità al progetto approvato. Abbiamo quindi un'autorizzazione unica che sostituisce tutti gli atti amministrativi: di permesso, di autorizzazione, di assenso, necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse. L'autorizzazione unica sostituisce quindi, i vari atti amministrativi relativi alla programmazione e alla pianificazione territoriale, quelli inerenti alle procedure ablatorie, i permessi di costruire o gli altri atti amministrativi che sono ordinariamente necessari”* (Cfr. M. T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/2014, p. 1136).

²⁰ *“Il d.lgs. 387 del 2003 è stato varato in ossequio a precisi impegni internazionali e comunitari, ed è ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica. In particolare, l'art. 12, rende palese l'intento del legislatore di favorire le iniziative volte alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, semplificando il relativo procedimento autorizzativo e concentrando l'apporto valutativo di tutte le Amministrazioni interessate nella conferenza dei servizi ai fini del rilascio di una autorizzazione unica. All'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 va quindi riconosciuto valore di principio fondamentale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 3, Cost., vincolante per le Regioni nella materia di legislazione concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, cui è da ascrivere la realizzazione e gestione degli impianti di energia da fonte eolica”* (Cfr. Cons. St., sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020). Nello stesso senso, Tar Sardegna, sez. I, 14 gennaio 2011, n. 37.

²¹ Come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale. In proposito è stato evidenziato: *“Ad avviso della Corte, detta procedura deve qualificarsi quale principio fondamentale in quanto “risulta ispirata alle regole della*

semplificazione sia del bilanciamento di interessi²². In effetti, tale Autorizzazione rientra tra i procedimenti acceleratori finalizzati a “rendere appetibile il settore” e, dunque, promuovere l’utilizzo delle energie rinnovabili per il rispetto anche degli obiettivi posti in materia a livello comunitario²³.

L’Autorizzazione Unica oltre a favorire il perseguimento degli interessi pubblici allo sviluppo delle energie pulite, agevola anche i privati che intendono realizzare un impianto da fonti rinnovabili. L’adozione di una decisione contestuale consente di agevolare, in effetti, i proponenti consentendo una riduzione dei tempi e degli oneri a carico degli stessi privati che intendono investire in progetti per le energie rinnovabili. Nonostante ciò va considerato che i soggetti privati mirano allo sviluppo delle energie rinnovabili ma per finalità che possono anche essere opposte rispetto a quelle dei soggetti pubblici. In effetti, mentre le Amministrazioni coinvolte nel rilascio dell’Autorizzazione hanno come obiettivo primario la tutela dell’ambiente; i privati perseguono finalità principalmente economiche²⁴.

Peraltro, gli interessi pubblici correlati alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili sono molteplici: alla tutela dell’ambiente si affiancano la tutela del paesaggio, dei beni culturali ed archeologici, della salute. Va, dunque, valutato se nell’ambito di tale procedimento i privati abbiano un ruolo significativo che possa incidere in qualche modo sulle decisioni pubbliche come richiesto in ambito internazionale e comunitario.

semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” con riferimento alla sentenza Corte cost., 9 novembre 2006, n. 364, par. 3., G. COZZOLINO, *Natura giuridica delle linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e “ispessimento” del parametro del giudizio di costituzionalità* (Note a margine della sentenza, Corte Costituzionale, 27 gennaio 2014, n. 11) in *Amministrazione in Cammino*, 2014.

²² La finalità dell’Autorizzazione Unica “è quella di favorire la composizione degli interessi antagonisti tramite la predisposizione di una sede unitaria di confronto ritenuta come la più idonea per il superamento delle eventuali ragioni di dissenso o di contrasto”, M. T. RIZZO, *op. cit.*, p.8.

²³ L’obiettivo consiste nel raggiungere, entro il 2020, la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia secondo gli obiettivi assegnati a livello comunitario (l’obiettivo assegnato allo Stato italiano è il 17%). F. LETTERA, *Energie rinnovabili, procedimenti amministrativi e garanzie finanziarie*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2011, p. 455. In particolare, l’obiettivo europeo è di portare la quota delle fonti di energia rinnovabile nel mix energetico complessivo al 20% entro il 2020. Si v. G. LUISA “*V.I.A. col vento..*” *breve rassegna di giurisprudenza amministrativa in tema di energia eolica* in *Ambiente e Sviluppo* n. 3/2008, p. 252. Ulteriori obiettivi sono individuati nella direttiva 2018/2001/CE per lo sviluppo delle energie rinnovabili entro il 2030. In particolare, è prevista una quota di utilizzo delle energie rinnovabili pari al 32%.

²⁴ Si v. M. A. SANDULLI, *Tutela dell’Ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 1/2000, p. 3.

3.1. I soggetti privati coinvolti nel procedimento autorizzatorio: i proponenti del progetto ed i proprietari espropriati

Il procedimento di autorizzazione unica è strutturato in diverse fasi: proposta del privato, indizione della conferenza dei servizi e convocazione dei soggetti interessati, svolgimento della conferenza e adozione della decisione di autorizzazione unica²⁵.

Dalla mera analisi delle fasi del procedimento sembra emergere il ruolo significativo del privato che è esso stesso a promuovere l'iniziativa di realizzare progetti per le energie rinnovabili.

Ma il percorso decisionale disegnato dalla normativa pone come snodo cruciale il confronto di tutte le posizioni dei portatori di interesse in seno alla conferenza di servizi.

Va, dunque, valutato se a fronte della titolarità privata dell'iniziativa vi sia un ruolo significativo del privato anche nell'ambito della conferenza di servizi ai fini dell'adozione della decisione finale oppure se tale ruolo sia marginale a fronte della prevalenza degli interessi pubblici.

I procedimenti di autorizzazione unica coinvolgono, in effetti, portatori di interessi pubblici e privati²⁶. Dal lato pubblico tale autorizzazione coinvolge non solo la Regione competente a rilasciare il titolo ma anche il Comune che è direttamente coinvolto dalla realizzazione di un impianto sul suo territorio. Inoltre, considerato che gli impianti incidono sul territorio possono essere interessate le Soprintendenze che tutelano il paesaggio, i beni culturali ed archeologici.

L'elenco dei soggetti pubblici coinvolti è molto più ampio dal momento che la realizzazione di un impianto comporta una incisione forte sul territorio che richiede una valutazione anche da parte ad esempio dei Vigili del Fuoco o dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (Enac) nel caso di valutazione della sicurezza delle pale eoliche installate. Nel presente lavoro verrà analizzato soltanto il ruolo di alcuni soggetti pubblici che si ritiene abbiano un potere decisionale maggiormente incisivo anche nei rapporti con i privati.

Da lato privatistico, il procedimento coinvolge sia il privato proponente il progetto, sia i proprietari di terreni espropriati per realizzare l'impianto, sia la cittadinanza.

²⁵ Nell'ambito di tale procedimento si innesta, poi, il subprocedimento di valutazione di impatto ambientale.

²⁶ È stato affermato che "Si registra qui un fenomeno che condiziona l'esito dell'istruttoria amministrativa, cioè una coalizione di interessi tra: imprese, le quali hanno beneficiato sino al 2011 di ausili finanziari pubblici pluriennali, che hanno scontato in banca facendosi anticipare gran parte delle risorse finanziarie necessarie a realizzare l'impianto; Regioni, che si intestano una politica energetica ambientalista; Enti locali, che ricavano benefici patrimoniali (ottenendo energia a prezzi scontati e *royalties* proporzionali alla quantità di energia generata) e benefici politici (qualificandosi come ambientaliste). È da sottolineare che questo fenomeno di realtà per usare una locuzione di Irti supera, per così dire, la questione della contrapposizione tra diritto d'intrapresa economica (art. 41 Cost.) e tutela del paesaggio (art. 9)". S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/2011, p. 753.

Le garanzie relative all'intervento del privato sono quelle tipiche del modello della conferenza dei servizi, non essendo prevista una disciplina specifica nonostante l'autorizzazione unica incida sull'ambiente.

In particolare, l'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 richiamato non prevede espressamente una forma di intervento dei privati limitandosi a richiamare la disciplina della conferenza di servizi prevista nella l. 7 agosto 1990, n. 241.

L'art. 14 *ter*, comma 6 di tale legge prevede che: *“Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza”*.

I proponenti del progetto possono, dunque, partecipare alla conferenza di servizi al fine dell'adozione di una decisione che persegua gli interessi pubblici e privati²⁷. Del resto *“il procedimento disciplinato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, in materia di energie rinnovabili, ammette e incoraggia l'instaurazione di un dialogo tra l'Amministrazione e il soggetto proponente volto all'identificazione della soluzione progettuale migliore (...)”*²⁸. L'intervento dei privati non è, però, previsto come obbligatorio dal momento che la norma indica soltanto una possibilità di partecipazione²⁹. In effetti, anche la giurisprudenza riconosce che i destinatari delle garanzie partecipative della conferenza sono soltanto le amministrazioni interessate³⁰. Tale intervento dei privati può consistere nella presentazione di osservazioni che però non incidono necessariamente sulla decisione finale. In effetti, nell'ambito della conferenza la decisione è adottata tenendo conto delle posizioni prevalenti delle sole amministrazioni coinvolte³¹.

Pertanto, ai soggetti privati non viene riconosciuto un potere decisionale significativo e rischiano di essere considerati come *“meri spettatori”* della decisione assunta in conferenza.

²⁷ Art. 14 *ter*, comma 6, l. 241/1990 s.m.i.

²⁸ T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, 30 gennaio 2017, n. 26.

²⁹ *“Per quanto riguarda l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, l'art. 12 del d. lgs. n. 387/2003 prevede un procedimento ispirato a principi di semplificazione e accelerazione, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni necessari, tramite il modulo della conferenza di servizi. La lettera e la ratio dell'art. 14 *ter* della legge n. 241/1990 sul funzionamento della conferenza di servizi, richiamata dall'art. 12 cit., prevede la partecipazione delle sole autorità amministrative interessate direttamente al provvedimento da emanare, che sono destinatarie immediate e beneficiarie delle garanzie partecipative previste per i lavori della conferenza”* (Cons. St., Sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454).

³⁰ *“Ai sensi dell'art. 14 *ter* della L. n. 241/1990, collocata all'interno della disciplina generale sul funzionamento delle conferenze di servizi cui non partecipano privati, i destinatari immediati delle garanzie previste per lo svolgimento dei lavori della commissione sono le autorità che vi debbono prendere parte. Se le amministrazioni interessate non lamentano la violazione di tali garanzie, non può certo essere il privato a sollevare in giudizio la relativa censura non avendo la disponibilità degli interessi pubblici sottostanti, intestati alle singole amministrazioni”* (Cons. St., sez. V, 4 marzo 2008, n. 825).

³¹ Art. 14 *quater* l. 241/90.

Prendere parte alla conferenza di servizi, con l'eventuale presentazione di osservazioni è, dunque, ritenuto di per sé sufficiente a garantire i proponenti a prescindere dalla effettiva considerazione delle proposte pervenute dai privati³².

Si può, dunque, affermare che l'intervento dei privati nel procedimento per il rilascio dell'Autorizzazione Unica è meramente formale non essendo possibile concorrere effettivamente alla scelta dell'Amministrazione.

La stessa carenza si riscontra in relazione al ruolo degli altri soggetti privati coinvolti nel procedimento che sono i soggetti proprietari dei terreni sui quali verranno realizzati gli impianti.

In effetti, l'Autorizzazione Unica costituisce anche dichiarazione di pubblica utilità dal momento che per realizzare gli impianti può rendersi necessaria l'espropriazione di terreni. I soggetti privati che subiscono l'espropriazione a seguito dell'autorizzazione hanno la possibilità di prendere parte al relativo procedimento³³. In particolare, a tali soggetti deve essere inviato l'avviso dell'avvio del procedimento e del deposito degli atti finalizzati all'approvazione del progetto definitivo. L'avviso deve essere completo per poter "realizzare la finalità partecipativa" e dunque deve indicare i dati catastali e i dati anagrafici dei proprietari³⁴.

³² Cons. St., sez. IV, 29 marzo 2017, n. 1432. Il giudice ha rigettato il ricorso di una società avverso il diniego di Autorizzazione Unica ritenendo che la Regione "ha tenuto più conferenze di servizi alle quali ha partecipato la società interessata, che ha potuto, quindi avere modo di esporre le ragioni e le controdeduzioni ai rilievi espressi" in tema di rimodulazione del progetto ai fini della compatibilità paesaggistica.

³³ I proprietari dei terreni vicini non possono, invece, partecipare nonostante siano incisi dalla realizzazione del progetto a meno che non si tratti della legittimità del vincolo preordinato all'esproprio. "L'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili prevede un procedimento ispirato a principi di semplificazione e accelerazione, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni necessarie, tramite il modulo della conferenza di servizi. L'art. 14 *ter* della legge n. 241/1990 prevede la partecipazione ad essa delle sole autorità amministrative interessate direttamente al provvedimento da emanare: è pertanto da escludersi che i proprietari dei terreni circostanti, in quanto non destinatari dell'atto finale, siano titolari di diritti partecipativi al procedimento, a meno che (o finché) non si dibatta altresì della apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sui detti terreni: ed in tale ultimo caso, essi possono interloquire solo su questo aspetto" (Cons. St., sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454).

³⁴ "Per la realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 prevede il rilascio, da parte della Regione, di una autorizzazione unica; che le opere per la realizzazione degli impianti, quelle connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti; che il proprietario del bene che si intende vincolare all'esproprio deve ricevere l'avviso dell'avvio del procedimento e del deposito degli atti finalizzati all'approvazione del progetto definitivo: detto avviso deve realizzare la finalità partecipativa e dunque deve essere effettuato con l'indicazione dei dati catastali e dei dati anagrafici dei proprietari; invocare l'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990 per essere il provvedimento e la scelta dell'area interessata del tutto vincolati a nulla rileva se l'Amministrazione non dia concreta dimostrazione di tali circostanze, provando che l'eventuale apporto partecipativo dei privati non avrebbe comunque introdotto contributi utili" (Cons. St., sez. III, 29 maggio 2017, n. 2535).

I proprietari possono, dunque, una volta avvisati opportunamente formulare le proprie osservazioni che l'Amministrazione dovrà considerare ma non obbligatoriamente seguire.³⁵ Non sembra, invece, che tali soggetti debbano necessariamente partecipare alla conferenza di servizi: in effetti è solo il proponente a poter essere convocato, secondo quanto indicato nella disciplina richiamata, in quanto destinatario del provvedimento.

È emblematico che i privati proponenti e i privati espropriandi abbiano lo stesso limitato potere decisionale e partecipino in maniera formale al procedimento. In effetti, una volta ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento tali soggetti non hanno un potere di “bloccare” la realizzazione del progetto o comunque di codecidere le modalità di intervento.

La scarsa possibilità incidenza del privato sulla decisione sembra, però evidenziare come il modello utilizzato consenta la sola composizione degli interessi pubblici in seno conferenza. La coerenza rispetto ai principi di contestualità e semplificazione dovrebbe, invece, richiedere una concreta possibilità di intervento degli interessati per arrivare ad una decisione che soddisfi le esigenze di tutti i soggetti coinvolti³⁶.

Alla luce della ricostruzione effettuata, è evidente, invece, che ai soggetti privati coinvolti nei procedimenti di autorizzazione unica la normativa riconosce un limitato potere di incidere sulle decisioni pubbliche, proprio perché considera gli interessi pubblici comunque prevalenti.

³⁵ “Il Consiglio di Stato, (...) premette che l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 individua per la costruzione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili un procedimento autorizzativo ispirato a principi di semplificazione e accelerazione, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni necessari, tramite il modulo della conferenza di servizi (sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020). A tale ultimo proposito la disposizione rinvia all'art. 14-ter, l. n. 241/1990, che prevede la partecipazione al procedimento, mediante convocazione in conferenza, delle sole autorità amministrative interessate direttamente al provvedimento da emanare (sez. V, 13 settembre 2010, n. 6562). È pertanto da escludersi che i proprietari dei terreni circostanti l'impianto, in quanto non destinatari dell'atto autorizzativo finale, siano titolari di diritti partecipativi al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, con la conseguenza che nessun obbligo sussisteva per l'amministrazione di convocarli *ab initio* alla conferenza di servizi. Quanto, invece, ai correlati vincoli espropriativi (conseguenti all'istanza della beneficiaria dell'autorizzazione, pervenuta tra la seconda e la terza riunione della conferenza), il Collegio ritiene legittimo il coinvolgimento dei soggetti privati, mediante convocazione a tale riunione della conferenza, con un preavviso di soli sei giorni; ciò, da un canto, per l'inapplicabilità dell'art. 10bis della l. n. 241/1990 (che si riferisce al solo destinatario del provvedimento, nel caso di specie il richiedente l'autorizzazione unica) e, dall'altro, in quanto il provvedimento finale - approvazione del progetto valida come d.p.u. e vincolo espropriativo - era stato adottato a distanza di oltre quaranta giorni dalla convocazione, onde i controinteressati avevano potuto disporre di un ampio margine di tempo per formulare le proprie osservazioni”. Cfr. L. CARBONE, R. VICARIO, *Autorizzazione alla costruzione di impianti elettrici da fonti rinnovabili e partecipazione dei privati contro interessati*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10/2011, p. 1124, commento a Cons. St., sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454.

³⁶ G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno “Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato”, Urbino, 18-19 maggio 2006, in www.astrid-online.it.

3.2. Il ruolo del privato nella revisione delle decisioni

Il ruolo del privato non risulta significativo neanche nelle ipotesi di necessità di modifica dei progetti già autorizzati qualora a seguito dei mutamenti ambientali o delle conoscenze scientifiche sia necessario procedere ad una nuova autorizzazione.

La modifica o la revisione di una autorizzazione rilasciata è frequente dal momento che gli interessi ambientali sono “mutevoli” perché soggetti ai cambiamenti dovuti sia ai mutamenti che avvengono in natura, sia alle continue modifiche delle conoscenze tecniche nel settore³⁷.

Nel caso dell’Autorizzazione Unica la mutabilità degli interessi ambientali ha un duplice ruolo poiché determina in primo luogo una “scadenza” del titolo. In effetti, tale autorizzazione è soggetta ad un limite temporale – ad esempio di tre anni – per consentire un rinnovo della valutazione dell’impatto delle opere sull’ambiente.

In secondo luogo, la mutabilità degli interessi ambientali comporta l’imposizione di un termine di validità alle autorizzazioni che confluiscono nell’Autorizzazione Unica³⁸.

Va considerato in proposito che l’Autorizzazione Unica deve coordinarsi con i sub-procedimenti relativi all’impatto ambientale – come la Valutazione di Impatto Ambientale – per considerare adeguatamente tutti gli interessi pubblici incisi dalla realizzazione di un impianto di energia rinnovabile³⁹.

In proposito le *Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*⁴⁰ specificano al punto 15.5: “Resta fermo l’obbligo di aggiornamento e di periodico rinnovo cui sono eventualmente assoggettate le autorizzazioni settoriali recepite nell’autorizzazione unica”.

Tale obbligo di aggiornamento viene richiamato anche in giurisprudenza⁴¹ che richiede un rinnovo delle autorizzazioni settoriali che confluiscono nell’Autorizzazione Unica che hanno validità per un tempo

³⁷ È stato sottolineato che: “Il diritto dell’ambiente si è sempre caratterizzato per la sua perenne precarietà. I motivi sono molteplici: dalle infinite emergenze ambientali da tamponare, di volta in volta, con provvedimenti *ad hoc*, del tutto privi di visione sistematica e unitaria all’infantile politica ambientale perseguita dai governi che si sono succeduti, che non ha brillato per chiarezza, lungimiranza, coerenza, sistematicità; dalla difficoltà di definire con precisione alcuni concetti chiave, e di mantenere in equilibrio i diversi interessi che gravitano intorno all’ambiente alle continue innovazioni tecnologiche, che hanno costretto (e costringeranno) spesso i legislatori a rivedere i concetti posti alla base delle normative ambientali, che anche sulla presenza di quelle tecnologie basavano la loro costruzione amministrativo-burocratico-sanzionatoria, solo per citarne alcuni”. A. QUARANTA, *Le linee guida rinnovabili della Lombardia: un primo passo per la sostenibile certezza del diritto*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 10/2012, p. 853.

³⁸ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, ESI, 2010.

³⁹ Il procedimento autorizzatorio deve “coordinarsi ad eventuali sub-procedimenti intesi alla verifica della conformità (...) a vari interessi pubblici incisi dalla sua realizzazione e, anzitutto, al sub-procedimento inteso alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, come disciplinata dalla normativa statale e regionale” Tar Puglia, Bari, sez. III, 11 novembre 2007, n. 2107.

⁴⁰ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 10.9.2010.

⁴¹ Cfr. Cons. St., sez. IV, 14 gennaio 2016, n. 84.

determinato poiché i mutamenti naturali e scientifici determinano una continua revisione dell'incidenza sull'ambiente⁴².

Anche a seguito delle modifiche dovrebbe essere garantito al privato di partecipare al procedimento volto alla revisione di un progetto già autorizzato altrimenti la partecipazione alla prima conferenza di servizi, già di per sé come abbiamo visto problematica, verrebbe ulteriormente “vanificata”.

La possibilità di intervento del privato nel caso di modifica progettuale è ammessa ma soltanto nella forma di un contraddittorio⁴³ con la società proponente senza perciò un potere decisionale incisivo. In particolare, i proponenti possono presentare osservazioni sulle possibili modifiche dei progetti autorizzati che, però, non devono essere necessariamente tenute in considerazione dall'Amministrazione. In altri termini è l'Amministrazione a dover adottare una decisione anche nell'ipotesi di modifica dei progetti e in proposito è sufficiente “sentire” il proponente del progetto originario autorizzato.

Sembra, dunque, che i proponenti del progetto pur avendo un ruolo significativo – anche in termini di impatto economico – non hanno un reale potere di incidere neanche nell'adozione della decisione di revisione dell'autorizzazione. Tale intervento sembra essere meramente di facciata e potrebbe comportare un ulteriore rischio di disincentivare la realizzazione di progetti a discapito dello sviluppo dell'energia pulita che è essenziale per lo sviluppo sostenibile.

4. La disciplina regionale

Nell'ambito della disciplina delle fonti energetiche rinnovabili, una specifica componente è attribuita alle Regioni, in quanto titolari della potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Le leggi regionali non prevedono forme di intervento del privato più ampie rispetto alla disciplina nazionale. In effetti, le norme si rifanno alla disciplina statale della conferenza di servizi senza apportare elementi ulteriori.

Ad esempio, considerando le leggi delle regioni maggiormente coinvolte nella promozione di energia pulita si evidenzia l'assenza di richiami specifici al ruolo dei privati.

⁴² Il punto 15.5. prevede un termine di validità dell'efficacia dell'Autorizzazione Unica e dei provvedimenti che in essa confluiscono: “L'autorizzazione unica prevede un termine per l'avvio e la conclusione dei lavori decorsi i quali, salvo proroga, la stessa perde efficacia. I suddetti termini sono congruenti con i termini di efficacia degli atti amministrativi che l'autorizzazione recepisce e con la dichiarazione di pubblica utilità. Resta fermo l'obbligo di aggiornamento e di periodico rinnovo cui sono eventualmente assoggettate le autorizzazioni settoriali recepite nell'autorizzazione unica”.

⁴³ “Deve, pertanto, rilevarsi la sussistenza del lamentato vizio di omessa considerazione del progetto riformulato che, quindi, l'Amministrazione in sede di riedizione del potere di autorizzazione è chiamata a verificare in contraddittorio con la società proponente, sempre che persista un interesse in tal senso della proponente, prendendo in esame le specificità della nuova ipotesi e controllando che sussistano le altre condizioni tra cui il via libera del soggetto produttore alla cui rete l'impianto andrà connesso”, TAR Molise, Sez. I, 30 gennaio 2017, n. 26.

In particolare, la legge regionale Puglia 24 settembre 2012, n. 25 “*Regolazione dell’ Uso dell’Energia da fonti rinnovabili*” richiama la conferenza di servizi ma non indica una disposizione specifica relativa ai soggetti intervenienti. Anche la legge regionale Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 “*Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*” non indica espressamente alcun ruolo dei privati. Lo stesso nella legge regionale Campania 18 febbraio 2013, n. 1 “*Cultura e diffusione dell’energia solare in Campania*”.

La disciplina regionale non si discosta dalla disciplina nazionale nel consentire una forma di intervento limitato ai soggetti privati che intervengono nella realizzazione dei progetti.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa ritiene che il procedimento previsto in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è ispirato a principi di efficienza e celerità e, dunque, le Regioni non possono prevedere adempimenti ulteriori, tali da aggravare la procedura stessa⁴⁴. Introdurre nella legislazione regionale forme di intervento del privato maggiormente significative potrebbe comportare, in effetti, un aggravio del procedimento non conforme agli obiettivi di semplificazione della disciplina nazionale⁴⁵.

Anche la giurisprudenza costituzionale ritiene che nell’ambito della tutela dell’ambiente la disciplina regionale deve rispettare i moduli procedurali introdotti dalla legislazione statale e, in particolare, quelli volti a consentire un confronto tra enti locali e privati interessati alla realizzazione di progetti per arrivare alla “sintesi delle diverse istanze coinvolte”⁴⁶.

La necessità di seguire le forme procedurali previste a livello statale implica che la Regione non possa discostarsi del tutto da quanto prevede la legislazione statale sul procedimento di autorizzazione unica.

Pertanto, l’attenzione del legislatore regionale – anche nell’ambito dell’adozione delle linee guida – è posta principalmente sulla valutazione della migliore localizzazione degli impianti sul proprio territorio e,

⁴⁴ In particolare, il Consiglio di Stato, sez. V, nella pronuncia del 26 febbraio 2010, n. 1139, ha affermato che la procedura di autorizzazione unica costituisce “principio generale” ispirato a semplicità e celerità, per garantire il rispetto della normativa comunitaria.

⁴⁵ R. MORELLI, *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni. Considerazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle linee guida statali*, in www.issirfa.it, 2011.

⁴⁶ Corte cost., 28 febbraio 2019, n. 28: “La tutela dell’ambiente, peraltro, implica che l’intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (sentenza 13 luglio 2017, n. 173 nonché, più in generale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85). Del resto, l’atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un’adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all’apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell’imparzialità della scelta - nel rispetto del principio di cui all’art. 97 Cost. - ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario coinvolto, che consiste nell’inveramento della tutela ambientale (sentenze 30 marzo 2018, n. 66 e n. 69)”.

dunque, sull'interesse pubblico di minimizzare l'impatto ambientale⁴⁷. A fronte di tale interesse pubblico, le esigenze di intervento dei privati sembrano essere considerate di minor rilievo.

In altri termini, la specificità delle disposizioni regionali in tema di energia rinnovabile riguarda l'impatto dei progetti su un territorio specifico che muta a seconda delle Regioni, ma non attiene all'intervento del privato che presenta tendenzialmente le stesse criticità a prescindere dal luogo scelto per la realizzazione dei progetti.

Nel rispetto della legislazione statale, le uniche forme di partecipazione garantite a livello regionale sono quelle – di diversa natura e finalità – al di fuori della conferenza di servizi che permettono non al privato proponente ma ai cittadini interessati di presentare osservazioni sul progetto proposto dal proponente⁴⁸. In ambito regionale, dunque, il ruolo partecipativo viene riconosciuto principalmente alla cittadinanza con riferimento agli impatti ambientali, mentre non si fa un espresso riferimento al ruolo del proponente del progetto, se non rinviando di fatto alla disciplina statale.

In tal modo anche se si raggiunge uniformità negli aspetti partecipativi, si corre comunque il rischio di limitare in maniera significativa la realizzazione degli interventi di energia rinnovabile, in quanto i tempi procedurali rischiano di dilatarsi a dismisura con le conseguenti difficoltà decisionali.

5. Le ragioni dei limiti all'intervento del privato

Una volta ricostruita la disciplina sull'intervento dei privati nei procedimenti di Autorizzazione Unica occorre passare ad individuare le ragioni dell'attribuzione di uno scarso ruolo del privato proponente nel procedimento autorizzatorio per valutare se tale limite sia giustificabile e da quale punto di vista.

L'Autorizzazione Unica è stata introdotta per realizzare mediante la semplificazione delle procedure gli obiettivi di promozione delle energie rinnovabili⁴⁹. In tale quadro l'intervento dei privati viene visto come un potenziale aggravio potendo comportare il rischio di riduzione della semplificazione⁵⁰ e di possibile

⁴⁷ Sul ruolo delle Regioni in materia ambientale si v. C. DESIDERI, *Regioni ed Emergenze Ambientali*, Bologna, Il Mulino, 1993.

⁴⁸ Basti considerare il Regolamento delle procedure autorizzative della Regione Emilia-Romagna 16 marzo 2012, n. 1 che all'art. 8 prevede la possibilità di “chiunque vi abbia interesse” di prendere visione degli elaborati progettuali e presentare osservazioni.

⁴⁹ Del resto, “in tema di ambiente lo snellimento dei procedimenti amministrativi, e quindi delle procedure autorizzatorie, costituisce una esigenza molto sentita”. B. CARAVITA, *Diritto dell'Ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, p.282.

⁵⁰ “Member states must respect such substantive and procedural requirements when considering how to simplify the renewable-energy project procedures. For example, the achievement of a good water status and the protection of Natura 2000 sites could conflict with the provision of water for hydropower generation. More research is necessary on how practice can deal with different, even conflicting, goals. The European Commission is encouraging member states to adopt simplified procedures, but the main challenge is to map and examine the complexities authorities might encounter” M. PEETERS, T. SCHOMERUS, *op.cit.*, p.136.

stallo decisionale. Infatti, attribuire un potere decisionale effettivo anche al privato potrebbe determinare una dilatazione del procedimento e una difficoltà nel raggiungere una decisione condivisa.

L'aver ricondotto il ruolo del privato entro precisi e stringenti limiti sembra, dunque, conforme agli obiettivi di semplificazione posti dal legislatore⁵¹. Basti considerare, inoltre, che non solo i privati ma anche alcune amministrazioni coinvolte nella conferenza hanno un ruolo poco determinante.

In particolare, i Comuni che partecipano alla conferenza di servizi sembrano assumere un ruolo marginale nonostante siano direttamente incisi dalla realizzazione degli impianti di energia rinnovabile che vengono realizzati sul loro territorio.

Emblematico del ruolo dei Comuni è la possibilità riconosciuta in giurisprudenza di superare il parere negativo espresso nonostante l'impatto significativo degli impianti sul territorio⁵² oppure di procedere a prescindere dal consenso di tale ente⁵³.

Solo le Amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali e paesaggistici sono chiamate a svolgere un ruolo determinante nell'ambito dei procedimenti ambientali per la realizzazione di impianti⁵⁴.

Il titolo autorizzatorio rilasciato è, in effetti, considerato annullabile se la Soprintendenza non è stata invitata a partecipare poiché portatrice di interessi primari che non vengono adeguatamente considerati e bilanciati in una sede unitaria⁵⁵. Del resto, l'autorizzazione prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003

⁵¹ A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 1 dicembre 2017, p. 699.

⁵² “Nel procedimento delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, l'autorizzazione unica, resa a seguito del meccanismo procedurale della Conferenza di Servizi, costituisce il momento di sintesi della pluralità degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento e il provvedimento finale rimane demandato, nella sua dimensione conclusiva, alla valutazione discrezionale della Regione, rispetto alla quale il Comune non vanta alcun potere di veto. Il parere espresso dal Comune in sede di Conferenza di Servizi, quindi, non ha valore vincolante per la Regione che può discostarsene nel bilanciamento dei contrapposti interessi”. (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 novembre 2016, n. 2504).

⁵³ È stato evidenziato che “Il procedimento per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, o comunque l'esito favorevole dell'istanza, non può essere in alcun modo condizionato da qualsivoglia atto di assenso o di gradimento da parte dei comuni il cui territorio è interessato dal progetto. In altre parole, non si può ritenere indispensabile a tal fine la deliberazione favorevole del Consiglio comunale (TAR Lazio, Latina, sez. I, 22 dicembre 2009, n. 1343; Corte cost., 1 aprile 2010, n. 124). In assenza di una efficacia condizionante di tale eventuale deliberazione, può dunque ritenersi pacificamente applicabile l'art. 14-ter, comma 7 della legge n. 241 del 1990, a norma del quale “si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione [...] il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata” (TAR Puglia, Lecce, sez. I, 29 settembre 2011 n. 1670).

⁵⁴ Si è fatto riferimento alla: “indeclinabilità della funzione pubblica di tutela del paesaggio la quale, per la particolare dignità derivante dalla sua ricomprendimento nei principi fondamentali della Repubblica (art. 9 Cost.) prevale, in caso di conflitto, sugli obiettivi di semplificazione e accelerazione amministrativa”. S. MONZANI, *La struttura della conferenza di servizi e il ruolo della soprintendenza: la tutela dei principi costituzionali fondamentali a confronto con le esigenze di semplificazione, concentrazione e accelerazione procedimentale* in *Foro Amministrativo CDS*, n. 10/2011, p. 3192.

⁵⁵ “L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione unica necessaria per la realizzazione degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione ed all'esercizio degli stessi impianti, deve essere rilasciata a seguito di procedimento unico articolato

è subordinata al “rispetto delle normative vigenti in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico”. Tale esigenza può essere garantita solo coinvolgendo nel procedimento autorizzatorio il soggetto pubblico, ovvero la Soprintendenza, che è istituzionalmente portatore dei relativi interessi⁵⁶. Pertanto, la Soprintendenza ha un ruolo determinante dal momento che la decisione di autorizzazione non può essere adottata senza la partecipazione e il consenso di tale autorità⁵⁷. In tale ipotesi, il potere di decisione incisivo è giustificato solo dalla tutela di interessi primari e sensibili.

Alla luce di questa ricostruzione appare evidente che l'intervento dei soggetti nell'ambito della conferenza di servizi è volto all'adozione di una decisione nella maniera più semplice possibile non essendo consentito a nessuna amministrazione di porre un “veto” all'adozione della decisione.

In tale contesto, va collocato l'intervento del privato sopra delineato. Pertanto, nell'ottica della semplificazione delle procedure e considerato anche il ruolo poco determinante di alcuni soggetti pubblici coinvolti, le limitate garanzie di intervento dei privati sembrano giustificabili.

In altri termini, l'intervento del privato nel procedimento autorizzatorio si configura in maniera limitata poiché l'interesse primario scelto dal legislatore consiste nella promozione delle energie rinnovabili mediante la semplificazione dei procedimenti⁵⁸ e, in ultima analisi, nella garanzia di miglioramento delle condizioni ambientali.

secondo il modulo della Conferenza di servizi. Si è, dunque, in presenza di una Conferenza di servizi obbligatoria, tenuto conto che, ai sensi del comma 3 del citato articolo, deve essere necessariamente convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione ed alla stessa, ai sensi del successivo comma 4, devono partecipare tutte le Amministrazioni interessate. Ne consegue che la mancata indizione della Conferenza in parola o la mancata partecipazione di Amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria, implica l'illegittimità dell'autorizzazione unica in quanto ne risulta frustrata la finalità del legislatore di favorire la composizione degli interessi antagonisti attraverso la predisposizione di una sede unitaria di confronto reputata come la più idonea a superare eventuali ragioni di dissenso o di contrasto. (Nel caso concreto, pur essendo stata indetta la Conferenza dei servizi, non è stata convocata la competente Soprintendenza per i beni culturali e paesaggistici che, invece, avrebbe dovuto prendervi parte essendo titolare di una competenza primaria di verifica della legittimità del parere regionale di compatibilità paesaggistica del progetto di realizzazione di un parco eolico, trattandosi di impianto da localizzare in area vincolata in quanto dichiarata di notevole interesse pubblico per il suo pregio ambientale e naturalistico, con conseguente illegittimità dell'autorizzazione impugnata)” (T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, 8 marzo 2011, n. 98).

⁵⁶ Cons. giust. amm. Sicilia, 22 luglio 2014, n. 436.

⁵⁷ Peraltro, il parere della Soprintendenza reso al di fuori della conferenza di servizi è nullo, secondo la giurisprudenza, per incompetenza assoluta dal momento che la sede per esprimere la propria posizione è soltanto la conferenza. “La costruzione o la modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono sottoposte ad una autorizzazione unica che consegue ad un procedimento di conferenza cui partecipano “tutte” le amministrazioni interessate, tanto da far ritenere alla giurisprudenza illegittimo per incompetenza assoluta il parere negativo espresso dalla soprintendenza al di fuori della conferenza di servizi”. S. MONZANI, *op.cit.*, p. 3192.

⁵⁸ “La configurazione concreta del principio di partecipazione varia con il variare dell'obiettivo primario scelto dal legislatore (...) in altri termini lo scopo perseguito concretamente nelle normative di attuazione del principio della partecipazione determina l'entità dell'apertura del dell'azione amministrativa ai privati”. M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè 1991, p. 61.

Va, però, considerato che senza l'apporto privato i progetti per le energie rinnovabili non sembrano realizzabili poiché richiedono ingenti investimenti in termini economici e organizzativi. Pertanto, la promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili non sembra possa prescindere da una considerazione maggiore della funzione almeno dei proponenti i progetti.

Anche se il privato persegue i propri interessi, dovrebbe, dunque, avere un potere decisionale maggiore nell'ambito della conferenza anche se non un potere uguale e contrario al potere di veto come avviene per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili⁵⁹.

In altri termini, tali soggetti dovrebbero essere incentivati a proporre iniziative anche mediante l'attribuzione di un ruolo di intervento significativo e, dunque, di un reale coinvolgimento nella decisione pubblica che li coinvolge direttamente.

Peraltro, l'adozione di una decisione condivisa del privato evita il proliferare di ricorsi giurisdizionali avverso i provvedimenti che vengono adottati in conferenza di servizi. Tali ricorsi comportano uno stallo nell'esecuzione delle decisioni e, di conseguenza, bloccano la realizzazione dei progetti vanificando i tentativi di semplificazione e accelerazione del procedimento⁶⁰.

Al contrario aprire in concreto il processo decisionale anche ai soggetti privati coinvolti consente una "tempestiva emersione dei conflitti" permettendo di arrivare ad una decisione condivisa che non diviene oggetto di contestazione in sede giurisdizionale⁶¹.

Pertanto, la semplificazione senza una partecipazione effettiva non sembra svolgere un ruolo determinante nella promozione della realizzazione dei progetti per le energie rinnovabili.

Occorrerebbe, dunque, un bilanciamento maggiore tra semplificazione e intervento del privato anche nel settore delle energie rinnovabili⁶².

In altri termini occorre superare l'idea che vi sia una contrapposizione tra tutela dell'ambiente mediante la semplificazione dei procedimenti e iniziativa dei privati proponenti dei progetti.⁶³ In effetti, nello

⁵⁹ Del resto, "anche quando il contraddittorio sia soltanto virtuale, esaurendosi nella semplice possibilità di un certo modo di svolgimento del discorso, la prima elaborazione della realtà da parte dell'interventore si apprezza proprio per il fatto di essere stimolata dall'esigenza di una ricognizione di interessi propri". F. LEDDA, *op.cit.*, p.150.

⁶⁰ Bisogna, invece, evitare il rischio che tali procedimenti producano "più contenzioso che energia". F. LETTERA, *Energie rinnovabili, procedimenti amministrativi e garanzie finanziarie*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2011, p. 455.

⁶¹ "L'apertura del processo decisionale vero e proprio al maggior numero di attori possibile mira a sollecitare la tempestiva emersione dei conflitti in relazione al problema sul tappeto e permette di esplorare in modo più ampio le possibili alternative per giungere ad una soluzione condivisa". G.D. COMPORTI, *Energia e Ambiente* in G. ROSSI, (a cura di) *Diritto dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 275.

⁶² Si v. R. GAROFOLI, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2010.

⁶³ "Ciò premesso, si ritiene che la tesi della netta contrapposizione tra svolgimento dell'attività economica d'impresa e finalità perseguite dalla normativa e dall'apparato amministrativo deputato alla tutela dell'ambiente non sia l'unica chiave di lettura possibile per affrontare il tema della semplificazione in tale materia. Invero, preso atto dell'evidenziata contrapposizione tra i due richiamati interessi, pare che, in tema di semplificazione, possa superarsi

sviluppo delle energie rinnovabili la tutela ambientale e la promozione delle attività produttive sono strettamente correlate⁶⁴. Pertanto, un ruolo significativo del privato può essere uno strumento per contemperare gli interessi privati con le esigenze pubbliche senza rinunciare alla semplificazione dei procedimenti⁶⁵. Del resto, l'Autorizzazione Unica resta comunque un modello di semplificazione anche se si lasciano margini maggiori di intervento ai privati nel relativo procedimento.

6. Le prospettive e le criticità dell'intervento dei privati nell'ottica della sostenibilità

Nelle note che precedono si è messo in evidenza che, nel settore delle energie rinnovabili, l'intervento dei privati risulta ancora non del tutto effettivo. Soprattutto i proponenti i progetti non hanno un ruolo decisionale concreto nell'ambito dello sviluppo sostenibile potendo partecipare al procedimento autorizzatorio senza poteri decisionali specifici⁶⁶.

Pertanto, alla luce della ricostruzione effettuata, che ha riguardato i privati proponenti gli interventi e gli altri privati coinvolti direttamente dai procedimenti, si possono evidenziare i seguenti limiti all'intervento del privato nell'ambito dell'Autorizzazione Unica.

In primo luogo, manca una possibilità per il privato di intervenire a monte⁶⁷ cioè al momento di adozione della decisione, che determina poi incertezza e dissensi a valle, una volta adottato il provvedimento. Lo scarso ruolo del privato comporta, infatti, l'aumento del contenzioso poiché i privati non avendo un potere di incidere sulle decisioni si rivolgono al giudice per la tutela dei propri interessi che non sono

il paradigma (che probabilmente non ha portato giovamenti a nessuna delle due esigenze) della netta antitesi tra finalità di tutela ambientale e crescita del sistema produttivo”, in G. SPINA, *Semplificazione Ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali* in *Ambiente e sviluppo*, n.1/2014, p. 47.

⁶⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli incentivi alle rinnovabili nella crisi: certezza del diritto e sostenibilità economico-finanziaria* in *Regole e mercato delle energie rinnovabili, Annuario di diritto dell'energia*, (a cura di) G. NAPOLITANO e A. ZOPPINI, 2013, pp. 100 e 101: “vengono in gioco, come frequentemente accade nelle società complesse caratterizzate dalla compresenza di una pluralità di interessi, spesso tutti dotati di una tutela di rango costituzionale, diversi profili, tutti ampiamente degni di considerazione e valutazione, nessuno dei quali può essere sottovalutato o assunto con leggerezza”.

⁶⁵ Cfr. A. MOLITERNI, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *federalismi.it*, 2017.

⁶⁶ Sulla difficoltà nel coniugare la tutela dell'ambiente e gli interessi economici dei privati e, dunque, “economia” ed “ecologia” si veda R. FERRARA, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e “funzione definitoria” della giurisprudenza*, in *Diritto Amministrativo*, 2014, p. 651 ss: “ma proprio l'incertezza sistemica del sapere scientifico che il “diritto della scienza incerta” è chiamato a correggere: in che modo, con quali accorgimenti e con la messa in campo di quali tecnicità, si può cercare di ottenere il mirabile quanto inarrivabile risultato della quadratura del cerchio, coniugando ecologia ed economia, ossia la protezione dell'ambiente e la salvaguardia dei livelli di occupazione nell'area interessata?”.

⁶⁷ Si è fatto riferimento alla: “mancanza di un chiaro meccanismo di consultazione degli *stakeholder* portatori di specifici interessi (economici, locali, collettivi, di categoria, ecc.) che, emarginati nella fase in cui dovrebbero apportare il loro contributo al *decision-making* politico, cioè in quella precedente la definitiva elaborazione dei provvedimenti, riemergono, ad ondate, a valle della loro approvazione” L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2011.

riusciti a far valere in sede procedimentale. Tali ricorsi comportano inevitabilmente un allungamento dei tempi per la realizzazione dei progetti e, dunque, vanificano gli obiettivi di promozione delle energie rinnovabili anche nell'ottica della sostenibilità. In altri termini, dato che il privato proponente non può incidere effettivamente sulla decisione pubblica che lo riguarda direttamente, qualora non concordi con il provvedimento adottato non può che rivolgersi al giudice per la tutela dei propri interessi. L'adozione di una decisione maggiormente condivisa potrebbe, invece, evitare il contenzioso arrivando alla effettiva realizzazione dei progetti in tempi ragionevoli⁶⁸.

In secondo luogo, mentre per altri settori del diritto ambientale – come l'accesso alle informazioni – viene prevista una disciplina specifica, nel caso dell'autorizzazione unica si applica la disciplina generale della legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.. In particolare, nell'ambito dell'Autorizzazione Unica non viene previsto un intervento del privato diverso rispetto a quello della conferenza di servizi che è volta a raccogliere i consensi delle sole amministrazioni interessate. Del resto, mentre per i procedimenti settoriali che confluiscono nell'Autorizzazione unica, come la Valutazione di impatto ambientale, sono previste forme di intervento incisivo del privato, non viene previsto lo stesso meccanismo in detta Autorizzazione.

Va ricordato, infatti, che nell'ambito della Valutazione di Impatto Ambientale sono previste consultazioni con l'obiettivo di integrare il giudizio dei tecnici sulla compatibilità del progetto con l'ambiente. Le consultazioni costituiscono una vera e propria fase del procedimento di valutazione considerata la rilevanza attribuita alla partecipazione degli interessati. Nell'ambito delle consultazioni, rivolte al pubblico, viene attribuito un ruolo significativo anche al proponente del progetto che è chiamato allo svolgimento di un contraddittorio con gli altri interessati per valutare la compatibilità ambientale del progetto presentato ed effettuare eventuali modifiche⁶⁹.

Tale ruolo significativo del privato nei procedimenti settoriali non è, però, sufficiente considerato che attiene principalmente alla valutazione degli impatti ambientali e non alla autorizzazione dell'intero progetto che può coinvolgere interessi di diversa natura compreso quello economico del privato

⁶⁸ Sul punto sia consentito rinviare a C. MARI, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Roma, IPZS, 2016.

⁶⁹ Art. 29 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 comma 4 “Il committente o proponente, qualora non abbia luogo l'inchiesta di cui al comma 2, può, anche su propria richiesta, essere chiamato dall'autorità competente, prima della conclusione della procedura, ad un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni. Il verbale del contraddittorio è acquisito e valutato ai fini del giudizio di cui all'articolo 31; comma 5 “Quando il committente o proponente intenda uniformare, in tutto o in parte, il progetto ai pareri o osservazioni, oppure ai rilievi emersi nel corso dell'inchiesta pubblica o del contraddittorio, ne fa richiesta all'autorità competente, indicando il tempo necessario. La richiesta sospende tutti i termini della procedura, che riprendono il loro corso con il deposito del progetto modificato”.

proponente o quelli delle amministrazioni preposte alla cura di interessi diversi da quello ambientale, proprio per rendere più efficace l'intero procedimento.

Sotto un diverso profilo va, inoltre, considerato che l'intervento del privato può essere però visto anche come un aggravio dato che il meccanismo della conferenza di servizi è già complesso⁷⁰. Pertanto, si predilige l'ottica della semplificazione rispetto all'intervento decisionale privato laddove sarebbe necessario contemperare i due aspetti⁷¹. In effetti, la semplificazione non può essere considerata come mera riduzione delle fasi del procedimento o degli oneri burocratici, ma come adozione di misure adeguate che possano consentire una reale tutela dell'ambiente⁷². Pertanto, sarebbe auspicabile un migliore bilanciamento tra esigenze di semplificazione e intervento dei privati nei processi decisionali in materia ambientale.

Tali carenze potrebbero determinare un disincentivo ad investire nelle energie rinnovabili limitando la promozione dello sviluppo sostenibile. In effetti, i privati proponenti dei progetti pur svolgendo un ruolo significativo di iniziativa anche in termini di investimenti economici vedono preclusa una possibilità di intervento effettivo nelle decisioni⁷³. L'impossibilità di collaborare effettivamente con il decisore pubblico può limitare l'iniziativa dei privati che a fronte di ingenti investimenti non vogliono correre il rischio che il provvedimento di autorizzazione non sia soddisfacente anche dei propri interessi⁷⁴.

Un dialogo reale tra amministrazione e proponente per arrivare ad una decisione condivisa sarebbe, invece, preferibile. Tale dialogo non implica che il privato deve poter porre un veto ed avere lo stesso

⁷⁰ “Se a ciò si aggiungono iter procedurali interminabili ed imprevedibili negli esiti, quello che dovrebbe essere l'obiettivo prioritario, specie dopo gli ultimi eventi legati alle prospettive dell'energia nucleare, e cioè l'incremento delle energie «pulite», incontra nella realtà scogli e incertezze che lo rendono senz'altro poco appetibile per coloro che dovrebbero invece investirvi”. A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2012, p. 499.

⁷¹ “In altri termini, sembra che, in questo caso, pur rilevanti esigenze di semplificazione (*sub specie* di celerità) della procedura rischiano di rendere il momento partecipativo una mera formalità, con conseguenti ricadute negative nei confronti dell'interesse (prevalente) alla tutela dei beni ambientali in termini di inadeguatezza dell'istruttoria”, M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5/2010, p. 239.

⁷² In relazione allo sviluppo di istituti di semplificazione in materia ambientale è stato evidenziato: “dato che effettivamente è insostenibile per un'impresa o un cittadino attendere tempi spesso lunghissimi per poter intraprendere qualsiasi tipo di attività, piuttosto di riempire il nostro ordinamento di (improbabili) ipotesi di silenzio assenso, non sarebbe meglio mettere mano ad una reale organizzazione della pubblica amministrazione attraverso un'attenta analisi dei carichi di lavoro anche in relazione alle funzioni svolte in modo da mettere le amministrazioni in grado di adottare decisioni in tempi rapidi?” F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in *federalismi.it*, n. 20/2015.

⁷³ Si veda V. CERULLI IRELLI, “L'autorizzazione alla produzione” in *Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Anuario di diritto dell'energia, (a cura di) G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, il Mulino, 2013, p. 173.

⁷⁴ Sul ruolo e i limiti dell'autonomia privata si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 177.

peso delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili, ma sarebbe auspicabile consentire una forma di incisione maggiore sulla decisione⁷⁵.

Per consentire un ruolo maggiormente incisivo del privato si potrebbe consentire al proponente di partecipare più attivamente al procedimento autorizzatorio o magari rafforzare l'onere motivazionale della decisione assunta in conferenza di servizi tenendo in adeguata considerazione le osservazioni del privato. In effetti i privati dovrebbero poter almeno verificare se la scelta dell'Amministrazione sia frutto di un effettivo bilanciamento di interessi mediante la motivazione della decisione adottata su loro impulso. Inoltre, i privati potrebbero voler valutare se l'Amministrazione ha effettivamente tenuto conto del loro "punto di vista" prima di decidere. La motivazione assume, dunque, un ruolo determinante nell'ambito delle decisioni ambientali che potrebbe far fronte allo scarso ruolo di intervento del privato nel procedimento decisionale.

Del resto, una delle sfide della sostenibilità consiste proprio nel contemperamento degli interessi privati con gli interessi pubblici che si attua anche mediante forme di intervento nelle decisioni di tutti i portatori di interessi⁷⁶. In effetti, la promozione dell'energia pulita costituisce uno degli obiettivi dello sviluppo sostenibile che non può essere realizzato dal solo decisore pubblico senza collaborazione dei soggetti privati⁷⁷.

La promozione della sostenibilità ambientale – anche mediante lo sviluppo dell'energia pulita – richiede un cambiamento "culturale" che non può prescindere dalla responsabilizzazione e dalla effettiva collaborazione anche dei soggetti privati, primi fra tutti coloro che intendono realizzare progetti per sviluppare l'energia pulita⁷⁸. Tale collaborazione può esplicarsi anche nell'ambito del procedimento amministrativi volto alla autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile⁷⁹.

⁷⁵ In proposito sarebbe auspicabile consentire una partecipazione *ex ante* addirittura in fase di programmazione degli interventi pubblici ambientali. Si v. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, il Mulino, 2007.

⁷⁶ È stato evidenziato in relazione alla partecipazione che "si tratta di una "sfida nella sfida": è abbastanza evidente, infatti, che sussistono interessi diversi, e spesso contrastanti, tra i diversi portatori di interesse (*stakeholders*), ma è altrettanto evidente che non possono essere le autorità politiche, da sole, a gestire il cambiamento". E. GIOVANNINI, *L'Utopia Sostenibile*, Bari, Laterza, 2018, p. 44.

⁷⁷ L'energia pulita ed accessibile è, come già evidenziato, uno dei diciassette obiettivi dell'Agenda sullo sviluppo sostenibile 2030 dell'ONU sottoscritta il 25 settembre 2015 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*).

⁷⁸ Si è fatto riferimento alla necessità di "superare l'inganno sotteso alla stessa nozione di sviluppo sostenibile, oltre la dimensione utopistica e di mera soluzione verbale, verso una sua più concreta configurazione nel contesto di un dialogo effettivo tra interessi pubblici e privati ricondotto alla dinamica decisionale". E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 1 settembre 2017, p. 447.

⁷⁹ G. NAPOLITANO, *Diritto Amministrativo e processo economico*, in *Diritto Amministrativo*, n.4/2014, p. 695. "L'esperienza, però, indica come non sempre queste forme semplificate di autorizzazione producano gli effetti desiderati in termini di facilitazione delle attività economiche private (...). È in ogni caso evidente che il riallineamento tra diritto amministrativo e processo economico non può più essere affidato soltanto alle iniziative

Pertanto, sarebbe auspicabile che anche nel settore delle rinnovabili si promuovessero forme di intervento nel procedimento autorizzatorio maggiormente significative dei proponenti che non devono essere solo spettatori al fine di garantire la sostenibilità⁸⁰.

Con quali strumenti giuridici sia possibile raggiungere questo obiettivo è un tema che rimane aperto.

Qui si può solo avanzare la proposta di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina statale di principio specifica per le modalità di organizzazione delle conferenze di servizi relative al procedimento di autorizzazione unica ed ai relativi meccanismi decisionali sul modello di quanto già avviene per l'accesso alle informazioni ambientali dove si riconosce una importante specificità.

È evidente che uno sforzo maggiore è richiesto anche ai privati proponenti che nel progettare gli interventi devono entrare loro stessi in un'ottica di sostenibilità presentando attente analisi di costi e benefici degli impianti per la collettività⁸¹. Ciò potrebbe essere aiutato dalla revisione delle linee guida operative adottate sia a livello centrale sia regionale.

spesso necessariamente estemporanee del legislatore e alle sue percezioni intuitive. (...) Ma, accanto a ciò, è necessario anche un cambiamento profondo della cultura giuridica del diritto amministrativo, nel segno di un'apertura senza impacci e complessi a contributi inter-disciplinari, e in particolare a quelli, pure molto variegati sul piano metodologico, offerti dalle analisi economiche”.

⁸⁰ In tema di collaborazione dei cittadini nell'adozione delle decisioni pubbliche si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, I grilli Marsilio, 1994; V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *federalismi.it* n. 19/2004.

⁸¹ E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la Via e i procedimenti unificati*: “sicché l'interesse ambientale, dopo una stagione di considerazione prioritaria tra gli interessi pubblici, quale interesse sensibile e differenziato, sempre più spesso diviene oggi interesse indifferenziato, oggetto, nei procedimenti integrati, di semplificazioni, negoziazioni e scambi, anche con interessi economici. E, per converso, tende ad acquisire un'opposta differenziazione: quella di interesse-bersaglio, differenziato in quanto obiettivo prioritario delle politiche di rimozione degli ostacoli allo sviluppo” in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5, 1 ottobre 2018, p. 353.