

Spett.le  
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica  
Direzione Generale Valutazioni Ambientali  
Divisione V - Procedure di valutazione VIA e VAS

**OGGETTO** Presentazione osservazione.

**Progetto:** Progetto di un impianto eolico, costituito da 8 aerogeneratori di potenza pari a 6,2 MW ciascuno, per una potenza complessiva di 49,6 MW, da realizzarsi nei comuni di San Lupo, San Lorenzo Maggiore, Pontelandolfo, Guardia Sanframondi, Cerreto Sannita e Casalduni.

**Procedura:** Valutazione Impatto Ambientale (PNIEC-PNRR)

**Codice Procedura:** 8937

Il/La Sottoscritto/a **Miriana DE ANGELIS** presenta, ai sensi del D.Lgs.152/2006, la seguente osservazione per la procedura di **Valutazione Impatto Ambientale (PNIEC-PNRR)** relativa al Progetto in oggetto.

**Informazioni generali sui contenuti dell'osservazione**

- Aspetti di carattere generale
- Aspetti ambientali

**Aspetti ambientali oggetto delle osservazioni**

- Rumore, vibrazioni, radiazioni
- Biodiversità
- Paesaggio, beni culturali

**Osservazione**

*CI SI RIPORTA A QUANTO GIÀ EVIDENZIATO ED ALLEGATO NELLA PEC INVIATA IL GIORNO 26.04.2023 ALLE ORE 20:05 E REGOLARMENTE ACCETTATA E CONSEGNATA NELLA CARTELLA DI DESTINAZIONE COME SI EVINCE DALLA NOTIFICA RICEVUTA.*

Il Sottoscritto dichiara di essere consapevole che le presenti osservazioni e gli eventuali allegati tecnici saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni e autorizzazioni ambientali VAS-VIA-AIA del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

**Elenco Allegati**

Allegato - Dati Personali	OSS_280_VIA_DATI_PERS_20230426.pdf
Allegato 1 - DATI PERSONALI	OSS_280_VIA_ALL1_20230426.pdf
Allegato 2 - DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO	OSS_280_VIA_ALL2_20230426.pdf

Allegato 3 - RICEVUTA PEC

OSS\_280\_VIA\_ALL3\_20230426.pdf

Allegato 4 - INTRODUZIONE AL LAVORO DI TESI

OSS\_280\_VIA\_ALL4\_20230426.pdf

Allegato 5 - TESI DI LAUREA

OSS\_280\_VIA\_ALL5\_20230426.pdf

Data 26/04/2023

Miriana DE ANGELIS

Da "posta-certificata@pec.aruba.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>

A "mirianadeangelis@pec.it" <mirianadeangelis@pec.it>

Data mercoledì 26 aprile 2023 - 20:04

## **Reclamo all'avvio di procedura di valutazione di impatto ambientale - comune di Pontelandolfo (BN)**

---

### **Ricevuta di avvenuta consegna**

---

Il giorno 26/04/2023 alle ore 20:04:34 (+0200) il messaggio "Reclamo all'avvio di procedura di valutazione di impatto ambientale - comune di Pontelandolfo (BN)" proveniente da "mirianadeangelis@pec.it" ed indirizzato a "CLEA@pec.minambiente.it" è stato consegnato nella casella di destinazione.  
Identificativo messaggio: opec21004.20230426200432.169932.198.1.59@pec.aruba.it

---

### **Allegato(i)**

dati-cert.xml (1 KB)

postacert.eml (1911 KB)

smime.p7s (7 KB)

Il mio lavoro di tesi si incentra sulla tutela ambientale e sullo sviluppo del territorio. Ho focalizzato l'attenzione sulle fonti rinnovabili, in particolare, l'energia eolica, e sugli effetti che queste hanno una volta inserite nel paesaggio.

L'elaborato si snoda in tre capitoli, nei quali rispettivamente ho analizzato l'evoluzione del bene ambiente alla luce della Costituzione, delle direttive europee, della giurisprudenza italiana; ho proseguito delineando un panorama in cui sono stati inseriti riferimenti alle fonti rinnovabili, in particolare agli impianti eolici; ho analizzato, in conclusione, le criticità presentate dell'energia da fonti rinnovabili nel Sannio, nello specifico nei territori di Pontelandolfo e Morcone.

Al termine del mio studio, sono emersi dei nodi da provare a sciogliere.

La materia ambientale affonda le sue radici nelle leggi del 29 giugno 1939, n. 1497, sulla «*Protezione delle bellezze naturali*» e dell' 1° giugno 1939, n. 1089, sulla «*Tutela delle cose di interesse artistico o storico*» che per la prima volta menzionano il termine ambiente che appare coesistente al concetto di paesaggio. L'interesse ambientale non aveva ancora raggiunto un proprio grado di autonomia né una propria dignità giuridica rispetto ad altri valori o beni giuridici. Solo la Costituzione repubblicana del 1948, esplicitando la nozione di paesaggio all'art. 9, comma 2, attribuì autonoma dignità giuridica all'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali. Il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è rintracciabile proprio nell'art. 9, comma 2, Cost. che pone fra i compiti della Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, che vengono indicati come oggetti di garanzia costituzionale. È dunque da qui che paesaggio e ambiente iniziano ad essere considerati un tutt'uno, tant'è vero che l'espressione «*paesaggio*» viene fatta coincidere con l'espressione «*ambiente*». «*Paesaggio*», oggi non significa «*natura*» o «*campagna*», non si riferisce solo a ciò che è rurale o agricolo, ma indica anche ciò che è urbano, nella concezione nazionale addirittura è considerato infrastruttura. *E' un fatto fisico, un processo creativo, non può essere considerato come realtà immobile, non è statico. È la forma del paese, creata dall'azione cosciente della comunità umana che vi è insediata, che vi agisce, che produce segni della sua cultura*». Il paesaggio diventa così forma, linguaggio, comunicazione. In tal modo il paesaggio diventa immagine dell'ambiente in cui i suoi componenti vivono. Il paesaggio dunque non deve corrispondere necessariamente a quelle che la Costituzione definisce «*bellezze naturali*», ma indica il Paese nella sua unità. Se si segue tale impostazione, la tutela non può essere limitata solo alle bellezze naturali, bensì si estende oltre: è sottoposto a tutela tutto ciò che preesiste naturalmente; e viene tutelato il paesaggio come forma del Paese. Si tratta di una tutela necessaria affinché venga conservato l'ambiente nel tempo; tutelare significa difendere, salvaguardare il territorio da mutamenti che l'uomo deve necessariamente apportare, ma che grazie a questa tutela, non porteranno alla distruzione dell'ambiente. È un modo per conservare, ma anche per favorire una corretta e necessaria trasformazione. [L'ambiente come «*bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme*»]

Il paesaggio nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, è visto come parte integrante del patrimonio culturale e viene tutelato in quanto espressivo dell'identità della nazione. In linea generale, il Codice definisce i principi e la disciplina relativa alla tutela dei beni paesaggistici, che è principalmente volta a salvaguardare e a recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime. L'art 131, al comma 5, stabilisce che la valorizzazione del paesaggio è strumentale alla promozione dello sviluppo della cultura. Impegnate in tale promozione, sono sicuramente le amministrazioni pubbliche, accanto a Stato, Regioni ed enti territoriali che sostengono, nei limiti della loro competenza, attività di conoscenza, informazione, formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità. Il loro intervento è sicuramente conformato ai principi di salvaguardia sia delle caratteristiche paesaggistiche che dell'utilizzo consapevole del territorio. L'art. 133 stabilisce che Ministero e Regioni devono cooperare tra di loro per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, per definire le attività di pianificazione territoriale e gli interventi necessari per assicurare *“la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131”*. Nel rispetto delle esigenze della tutela, vanno necessariamente considerate anche le finalità di sviluppo territoriale sostenibile.

La Convenzione Europea del Paesaggio, firmata il 20 ottobre 2000 a Firenze dai Capi di Stato membri del Consiglio d'Europa (CoE), un organismo internazionale fondato nel 1949 al fine di promuovere “la democrazia, i diritti dell'uomo, l'identità culturale e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa”, introduce una concezione di paesaggio non improntata solo a canoni estetici, con lo scopo di promuoverne la salvaguardia, la gestione e la pianificazione attraverso disposizioni di principio e attraverso forme di cooperazione tra stati nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Nella Convenzione, il paesaggio è definito un bene di tutte le popolazioni europee, da tutelare e valorizzare a prescindere dal valore attribuitogli, affermando il diritto dei cittadini europei a fruire di paesaggi di qualità e di partecipare democraticamente alle relative decisioni. Agli Stati è richiesto il riconoscimento giuridico del concetto di paesaggio, l'adozione di politiche finalizzate alla sua salvaguardia ed adeguate azioni di pianificazione urbanistica, culturale, ambientale, agricola, sociale ed economica, che abbiano incidenza positiva sulla qualità paesaggistica, comprese azioni di sensibilizzazione e formazione di cittadini e operatori. È quindi compito anche degli stessi cittadini conoscere e partecipare agli strumenti decisionali sull'ambiente in cui vivono, gettando teoricamente le basi di processi partecipativi di democrazia diretta su un tema così fondamentale per la tutela della qualità della vita. La tutela del paesaggio si realizza quindi attraverso una cittadinanza attiva e consapevole di ogni propria azione, non solo attraverso gli amministratori del territorio. La Convenzione Europea del Paesaggio si propone come scopo quello di costruire una consapevolezza maggiore attorno alle questioni del paesaggio nel quadro dell'educazione alla cittadinanza. Si è ottenuta l'identificazione delle aree da mettere sotto tutela demandando a Regioni e autorità territoriali l'onore e l'onere di far eseguire la legge attraverso le pianificazioni specifiche

chiamate “piani paesaggistici”. Questi ultimi diventano quindi lo strumento di pianificazione urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici per la salvaguardia e tutela del paesaggio.

L’Italia, inoltre, nella ratifica della stessa Convenzione (D.L. 9 gennaio 2006, n. 14), aggiunge anche che “*le persone hanno il diritto di vivere in un paesaggio che risulti loro gradevole*”. Una svolta che porta con sé inedite prospettive e responsabilità per ciò che concerne non solo la tutela, ma che riguarda anche il miglioramento della qualità percettiva del paesaggio. È infatti “*la percezione delle popolazioni, ossia il senso socio-culturale attribuito da esse ai propri luoghi di vita, che segna il passaggio dalla porzione di territorio al paesaggio*”. L’uomo e il suo ambiente sono così legati da una interrelazione “circolare”, in una reciproca capacità di influenza e modifica. La percezione sociale è elemento strutturale del paesaggio tanto quanto il paesaggio stesso è elemento strutturale della società.

Il paesaggio come bene-culturale vive tanto nella sua propria dimensione storica quanto in quella proiettata al futuro; non può esser cristallizzato, uniformato, soggetto com’è ad incessanti trasformazioni fisiche, giuridiche e dell’economia, a quelle della comunità e delle peculiarità dei territori. Inevitabilmente collegato al paesaggio è il concetto di trasformazione. Nel dibattito pubblico sui temi del territorio italiano, spesso infrastrutture e paesaggio si ritrovano contrapposti. Da una parte, si sostiene che per garantire lo sviluppo di un territorio sia indispensabile realizzare nuove infrastrutture, che si tratti di autostrade, ferrovie o altre opere. Dall’altra, si interviene a difesa del paesaggio, patrimonio tipicamente italiano da tutelare rispetto agli sconvolgimenti che i nuovi interventi possono comportare. Le due posizioni si ritrovano così opposte l’una all’altra. In un momento di crisi, sia le infrastrutture che i paesaggi sono elementi potenzialmente fondamentali intorno a cui pensare una nuova idea di sviluppo, soprattutto in un paese come l’Italia, storicamente povero di dotazioni infrastrutturali ma ricchissimo di qualità paesaggistica. Far tornare a dialogare i due termini, nel dibattito pubblico come negli interventi sul territorio, diventa allora una priorità strategica per il paese.

E il dialogo, la conoscenza, l’interlocuzione dei cittadini con gli *stakeholders* (soggetti coinvolti direttamente o indirettamente nel progetto o nell’attività di un’azienda che devono presentare in maniera chiara i benefici dei progetti e spiegare come sono stati affrontati i problemi di natura ambientale e paesaggistica), la disponibilità ad ascoltare, ad entrare nel merito delle soluzioni, a valutare compensazioni territoriali, ed eventualmente a modificare i progetti iniziali, può sconfiggere l’aumento della sindrome Nimby che interessa probabilmente soprattutto i progetti da fonti rinnovabili. Con l’acronimo NIMBY (inglese per *Not In My Back Yard*, lett. "Non nel mio cortile") si indica la protesta da parte di membri di una comunità locale contro opere di interesse pubblico sul proprio territorio (ad esempio grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, termovalorizzatori, discariche, depositi di sostanze pericolose, centrali elettriche e simili), ma che non si opporrebbero alla sua costruzione in un altro luogo. L’opposizione può essere motivata dal timore dal timore di effetti negativi per l’ambiente, di rischi per la salute o sicurezza degli abitanti o di una sua

riduzione di status del territorio. Va assolutamente scongiurata la prospettiva per cui impianti eolici o solari, proprio ora che sono diventati competitivi anche su un piano economico, finiscano per essere fermati da proteste diffuse.

Spesso la domanda che ci poniamo è la seguente: come si fa a capire quali siano gli interventi che alterano il paesaggio? Essendo fenomeno percettivo, che crea quindi opinioni soggettive, non si può stabilire quale sia oggettivamente l'intervento che altera il paesaggio. I paesaggi si trasformano in continuazione, i paesaggi di oggi sono "altro" rispetto ai paesaggi di ieri. La valutazione della positività o meno di queste trasformazioni è un problema complesso, ma analizzare il cambiamento in modo consapevole ed obiettivo è possibile.

Il 9 gennaio 2018, la Professoressa Benedetta Castiglioni, dell'Università di Padova, in una conferenza dal titolo "Con quali occhi guardiamo il paesaggio?", spiega come imparare ad interpretare in modo completo il paesaggio e spiega che essenzialmente per imparare a vedere con occhi consapevoli e quindi per fondare l'agire su solidi presupposti, è indispensabile effettuare una serie di passaggi che sintetizza in 4 punti:

1. **Lettura denotativa:** analisi degli elementi che caratterizzano il paesaggio
2. **Lettura connotativa:** attribuzione di valore a questi elementi
3. **Lettura interpretativa:** individuazione delle cause che hanno portato a quel paesaggio
4. **Lettura temporale:** riconoscimento dell'evoluzione storica e le possibili trasformazioni future

Bisogna riflettere su come accompagnare le trasformazioni del territorio attraverso interventi capaci di integrarsi nel paesaggio e allo stesso tempo capaci di rispettare gli equilibri degli ecosistemi. La sfida che vede coinvolto il nostro Pesa è quella di riuscire a tenere insieme la tutela del territorio e l'incisiva crescita della produzione da energie pulite.

L'energia eolica è l'energia "pulita" per eccellenza e pertanto apparentemente più conforme ai principi di salubrità dell'ambiente e tutela del territorio. Nonostante ciò, la questione relativa alla produzione di energia eolica appare controversa: i vantaggi dell'energia rinnovabile sono molteplici, ma purtroppo non mancano le criticità, tra cui quelle relative alla preparazione del territorio destinato, in questo caso, all'installazione degli impianti eolici. È infatti necessaria una quasi totale trasformazione dei luoghi destinati alle wind-farm, che consiste innanzitutto nella modifica delle infrastrutture, della viabilità soprattutto per il trasporto delle componenti degli aereogeneratori. Difatti le maggiori difficoltà incontrate dalla realizzazione in Italia di impianti eolici è dovuta dalla incidenza sul paesaggio e sui valori ambientali.

La forza impattante, è innegabile, indipendentemente dal giudizio positivo o negativo che si abbia dei parchi eolici. La valutazione dell'impatto riguarda differenti aspetti:

- a) la compatibilità con la destinazione d'uso del territorio circostante.

- b) Impatto visivo e modifica del paesaggio.
- c) Impatto acustico
- d) Disturbi elettromagnetici
- e) Interazione con la flora e con la fauna

Riassumendo il delineato quadro, emergono due contrapposti schieramenti.

Da un lato, si sostiene fortemente la positività dell'energia eolica dettata dal fatto che gli impianti eolici sfruttano una fonte rinnovabile (l'energia del vento) senza utilizzare combustibili convenzionali, non provocando quindi emissioni di gas dannosi, ma nel contempo, consentendo l'adempimento degli impegni pattuiti con il Protocollo di Kyoto. I molteplici lati positivi sono sicuramente la reperibilità, la facilità di sfruttamento e trasformazione dell'energia. La produzione è ben più costante rispetto ad altre fonti rinnovabili come il fotovoltaico che può produrre solo di giorno, o l'idroelettrico, la cui produzione dipende da stagionalità e precipitazioni. Esistono sicuramente degli aspetti positivi anche per quanto concerne la vita dei macchinari, chiaramente più semplici da smantellare e da riciclare rispetto alle centrali di generazione fossile, malgrado comunque la vita di una turbina sia di 20-25 anni.

Di contro, vi è chi sottolinea gli aspetti negativi dei parchi eolici, quali: occupazione del territorio, deturpamento del paesaggio, effetti elettromagnetici, interferenze elettromagnetiche, effetti su flora e fauna, impatto visivo ed inquinamento acustico.

Alla luce dello studio effettuato, che presenta, purtroppo, delle evidenti dicotomie, appare spontaneo un quesito: paesaggio ed impianti eolici potranno mai diventare alleati?

## IL CASO

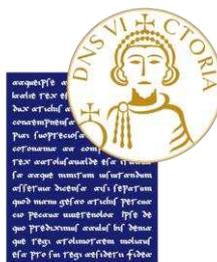
In questa sede, oggetto di specifica analisi è quanto è accaduto e sta accadendo nel Sannio che è al centro dell'attenzione, anche oltre i confini regionali, per la questione relativa all'installazione di impianti eolici. Sebbene l'energia pulita sia un progetto da sposare in pieno in quanto in linea con il rispetto per l'ambiente, non poche sono state le problematiche con cui i cittadini hanno dovuto convivere e che devono tutt'oggi affrontare, né sono mancate anomalie in evidente contrasto con le vigenti normative, regionali e nazionali.

Ciò che mi ha spinto ad approfondire la questione relativa all'energia da fonte rinnovabile, che dovrebbe essere sostenuta a prescindere, è stata la "protesta" da parte di cittadini contro autorità locali e società eoliche. Sicuramente non immaginavo quanti fossero gli aspetti da tenere in considerazione prima della installazione di una wind-farm, quante fossero le leggi in materia di ambiente e di energia da fonte rinnovabile, ma

soprattutto quanto fosse sottile la linea tra applicazione/rispetto della legge e violazione della legge appunto. Gli aspetti che mi hanno portato quindi a redigere questo elaborato e a studiare in modo approfondito l'ambiente, il paesaggio, le sue trasformazioni, sono stati due essenzialmente: senza entrare nel merito, ma limitandomi a riportare quanto visto, vissuto, studiato, non è sfuggita la gravità della situazione determinata dalla avvenuta autorizzazione e costruzione di un parco eolico al centro di un comprensorio di grande pregio paesistico e storico-artistico, immediatamente contiguo a molteplici beni culturali e ambientali vincolati, senza che il MIBACT – ministero dei beni e delle attività culturali - e la Regione Campania (Dipartimenti Salute, Risorse Naturali, Ambiente ed Ecosistema) fossero stati invitati a partecipare ai relativi procedimenti autorizzativi. Si fa riferimento in particolare al parco eolico nel territorio di Morcone, comune in provincia di Benevento a pochi chilometri dal Molise, dove sono avvenute, per gli impianti delle turbine, *perforazioni a 30 metri di profondità, ad una distanza di meno di 50 metri da sorgenti e falde acquifere superficiali. I corsi d'acqua e le sorgenti sono beni ambientali a cui è stato posto il vincolo paesaggistico, secondo regio decreto dell'11 dicembre 1993 n. 1775 poi ripreso dalla legge n. 42/2004, con le relative sponde o piedi degli argini per una distanza di 150 metri.* Un'altra delle anomalie riguarda il fatto che l'area in questione è un'area SIC (Sito di Interesse Comunitario), cioè un'area protetta entro la quale, secondo un decreto della Regione Campania che stabilisce le misure di conservazione dei SIC, *“la produzione di energia elettrica con turbina eolica a pala rotante è consentita esclusivamente con impianti inferiori ai 20 MW”*. L'impianto in questione, invece, ha una potenza nominale di 59 MW.

Per quanto riguarda invece la situazione relativa all'installazione degli impianti eolici nel territorio del limitrofo paese, Pontelandolfo, la questione è stata sollevata in riferimento ad alcune anomalie/violazioni specifiche in riferimento alle autorizzazioni uniche che sono state rilasciate in assenza di una previa procedura di Verifica di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale; senza rispettare la normativa riguardante le distanze degli aerogeneratori dai centri abitati e dalle abitazioni civili, anche rurali o di uso agricolo, con conseguente grave rischio per la pubblica incolumità; infine rilasciate sulla base di cartografie infedeli e obsolete, cioè non rappresentative della reale e attuale situazione dello stato dei luoghi.

Dunque alla fine di tutto ciò possono essere individuate delle misure di mitigazione? È possibile prediligere una fonte rinnovabile diversa rispetto a quella eolica? È possibile rispettare in pieno tutta la normativa nazionale? È possibile far combaciare la normativa regionale con quella nazionale ed europea?



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL SANNIO**  
**DIPARTIMENTO DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT E METODI**  
**QUANTITATIVI**

*Corso di laureamagistrale in Giurisprudenza*

Tesi di laurea in Diritto Amministrativo

**Gli impianti eolici tra ambiente, paesaggio  
e sviluppo del territorio: il caso sannita**

**Relatore:**

*Prof. Pierpaolo Forte*

**Candidata:**

*Miriana De Angelis*

**Matricola:**

*904002984*

*ANNO ACCADEMICO 2017/2018*



## **INDICE**

<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I.....</b>	<b>9</b>
<b>LA TUTELA DEL PAESAGGIO E DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE..</b>	<b>9</b>
<b>1.1. La tutela del paesaggio nella Costituzione .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Il diritto alla salubrità dell'ambiente .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Riparto delle potestà legislative ex art. 117 della Costituzione.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2. Tutela dell'ambiente e del paesaggio nella normativa internazionale ed europea ...</b>	<b>32</b>
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>49</b>
<b>DISCIPLINA DELLE FONTI RINNOVABILI.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1. Energia e fonti rinnovabili.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2. La normativa europea in materia di fonti rinnovabili: la direttiva 2001/77/CE .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3. Obiettivi nazionali obbligatori: la direttiva 2009/28/CE .....</b>	<b>55</b>
<b>2.4. La normativa nazionale: il D. lgs. 387/2003, attuativo della direttiva 2001/77/CE ..</b>	<b>58</b>
<b>2.5. Autorizzazione Unica: il DPR 13/2/2017 n.31 .....</b>	<b>79</b>
<b>2.6. Conservazione delle risorse naturali e promozione delle energie rinnovabili .....</b>	<b>83</b>
<b>2.7. Ambiente e sviluppo possono essere alleati?.....</b>	<b>87</b>
<b>2.8. Corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio .....</b>	<b>90</b>
<b>2.9. Le misure di mitigazione .....</b>	<b>94</b>
<b>2.10. Impatto su flora, fauna ed ecosistemi.....</b>	<b>97</b>
<b>2.11. Gli oneri economici a carico dei proprietari degli impianti eolici nel dibattito         giurisprudenziale.....</b>	<b>100</b>
<b>CAPITOLO III.....</b>	<b>107</b>
<b>IMPIANTI EOLICI NEL SANNIO .....</b>	<b>107</b>
<b>3.1. Energia eolica .....</b>	<b>107</b>
<b>3.2. Normativa regionale: sostenere lo sviluppo energetico da fonte rinnovabile,         conservando il patrimonio naturalistico. ....</b>	<b>113</b>
<b>3.3. Valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica         da fonte eolica.....</b>	<b>115</b>
<b>3.4. Individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti eolici con potenza         superiore a 20 kw .....</b>	<b>118</b>

<b>3.5. Illegittimità costituzionale dell'art. 15 della Legge Regionale Campania 6/2016...</b>	<b>123</b>
<b>3.6. Energia pulita in Campania: produzione in forte crescita .....</b>	<b>131</b>
<b>3.7. Problematiche relative al caso nello specifico.....</b>	<b>133</b>
<b>3.7. L'energia eolica in una prospettiva futura .....</b>	<b>147</b>
<b><i>CONCLUSIONI</i>.....</b>	<b><i>150</i></b>

## ***Introduzione***

La disciplina dell'ambiente rappresenta un settore caratterizzato da una pluralità di fonti che sono in costante evoluzione al pari della forte e crescente consapevolezza circa la delicatezza della risorsa ambientale. La vigente disciplina nazionale in materia ambientale rappresenta l'attuazione della normativa comunitaria recepita nel nostro ordinamento anche grazie all'importante sforzo della giurisprudenza di adattare il sistema interno a quello europeo. Il panorama giuridico in materia ambientale, sebbene abbia trovato una sintesi con l'attuazione del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha le sue radici nelle leggi del 29 giugno 1939, n. 1497, sulla «*Protezione delle bellezze naturali*» e dell' 1° giugno 1939, n. 1089, sulla «*Tutela delle cose di interesse artistico o storico*» che per la prima volta menziona il termine ambiente: all'art. 5 stabilisce che «*il Ministro per l'educazione nazionale, sentito il Consiglio nazionale della educazione, delle scienze e delle arti può procedere alla notifica delle collezioni o serie di oggetti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico*». L'interesse ambientale non aveva ancora raggiunto un proprio grado di autonomia né una propria dignità giuridica rispetto ad altri valori o beni giuridici. Infatti dalle leggi del '39 non emerge una distinzione tra ambiente/natura e paesaggio, ma anzi il primo appare coesistente al secondo, tanto che anche il paesaggio è considerato dal legislatore in chiave naturalistica.

Solo la Costituzione repubblicana del 1948, esplicitando all'art. 9, comma 2, la nozione di paesaggio, attribuì autonoma dignità giuridica all'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali. Pertanto, in dottrina si cercò di conferire rilievo giuridico ad un interesse che, nel corso del tempo, il sentire sociale avvertiva

come fondamentale per la propria esistenza<sup>1</sup>. Fu dunque grazie alla coscienza civile che venne intrapreso quel percorso che poi condusse, come si vedrà, ad attribuire valore giuridico all'interesse ambientale. Il legislatore ordinario, dal canto suo, tardò nel cogliere la distinzione tra beni ambientali e paesaggio come si evince dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, (c.d. legge Galasso) che sottopose a vincolo paesaggistico, oltre agli oggetti già individuati dalla legge del '39, anche numerose zone del territorio italiano di sì forte rilievo naturalistico, ma ciononostante non inquadrabili tra le *"bellezze naturali"*<sup>2</sup>. Infatti, l'emersione dell'interesse ambientale come categoria giuridica autonoma meritevole di particolare e attenta protezione da parte dell'ordinamento non avvenne immediatamente, ma fu il frutto di una lunga evoluzione prima giurisprudenziale e poi anche legislativa, che porterà a riconoscere l'ambiente come *«bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme»*<sup>3</sup>.

Le fonti normative nazionali e comunitarie non esprimono una nozione unitaria e generale di ambiente. Sebbene molteplici siano i riferimenti legislativi all'ambiente inteso come oggetto di tutela e valore fulcro delle politiche ambientali ispirate alla sua protezione, manca una definizione del suo significato.

Nel silenzio del legislatore, dottrina e giurisprudenza hanno cercato di individuare una nozione giuridica unitaria di ambiente. Nello specifico la nozione di ambiente assumeva significati eterogenei in relazione alle norme sulle bellezze naturali e paesaggistiche, alle norme sulla difesa dagli inquinamenti e alle norme sull'urbanistica. Sul versante opposto,

---

<sup>1</sup> A. PREDIERI, Paesaggio, in Enc. del dir., vol. XXXI, 1981, 506 ss

<sup>2</sup> Per un'analisi in chiave critica della l. Galasso si v. DEGRASSI L. (2013), *L'idea di paesaggio tra natura e cultura. Il rapporto con le aree protette*, in Studi in onore di Claudio Rossano (pp. 1997-2023), Napoli : Jovene.

<sup>3</sup> Sentenza Corte cost., 17-30 dicembre 1987, n. 641 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

l'orientamento prevalente invece identificava l'ambiente come categoria giuridica autonoma. Questo indirizzo muoveva dalla considerazione che l'ambiente è attualmente considerato dal legislatore come valore primario oggetto di una disciplina organica e tendenzialmente completa. Anche nell'ambito dell'ordinamento europeo manca una definizione di ambiente. Tuttavia l'ambiente è stato progressivamente inteso come risorsa destinataria di politiche di tutela al fine di preservarne la qualità e ripristinarne, in caso di lesione, l'integrità, e ciò ha favorito una considerazione organica e unitaria dell'ambiente anche a livello europeo.

Nell'enciclopedia giuridica Treccani, il termine "paesaggio" è stato definito facendo riferimento a panorami che sono caratteristici per le loro bellezze naturali, o a località di particolare interesse storico e artistico, ma anche, più in generale, a tutto il complesso dei beni naturali che sono parte fondamentale dell'ambiente ecologico da difendere e conservare.<sup>4</sup>

Robert Macfarlane scriveva: "Il paesaggio non ha linguaggio e la luce non ha grammatica, eppure milioni di libri cercano di raccontarli".

---

<sup>4</sup>1 paesaggio s. m. [der. di *paese*, sul modello del fr. *paysage*]. - 1. a. Veduta, panorama; parte di territorio che si abbraccia con lo sguardo da un punto determinato: *un*

*p. pittoresco, incantevole, ridente, melanconico; p. campestre, montuoso, marino; p. invernale; ammirare il p.; dalla finestra si vede un bellissimo paesaggio.* Con riferimento a panorami caratteristici per le loro bellezze naturali, o a località di particolare interesse storico e artistico, ma anche, più in generale, a tutto il complesso dei beni naturali che sono parte fondamentale dell'ambiente ecologico da difendere e conservare (v. ambiente): *difesa, tutela del p.; associazioni per la protezione del p.*; nella tecnica stradale, *p. laterale*, l'aspetto con cui si presentano, agli occhi di chi percorre una strada, le zone che la fiancheggiano. 2. *P. geografico*, il complesso degli elementi che costituiscono i tratti fisionomici di una certa parte della superficie terrestre; si può considerare come la sintesi astratta dei paesaggi visibili, in quanto rileva di essi soltanto i caratteri che presentano le più frequenti ripetizioni sopra uno spazio più o meno grande, superiore in ogni caso a quello compreso da un unico orizzonte: *p. carsico, glaciale, desertico*, se gli elementi caratterizzanti prescelti sono quelli fisici del suolo; *p. forestale, steppico*, in base a elementi fitogeografici; *p. a risaie, minerario, portuale*, in base a elementi antropici.

E' proprio a partire da questa citazione che ben si comprende quanto possa effettivamente essere ampio lo studio riferito al paesaggio e all'ambiente, quanti siano gli scritti, le norme, le innumerevoli fontiche tentano di fornirne una perfetta definizione e di suggerirne una ottimale tutela affinché si possa in qualche modo provare a prevenire ed evitare danni che risulterebbero poi essere irreversibili.

# CAPITOLO I

## LA TUTELA DEL PAESAGGIO E DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE

### *1.1. La tutela del paesaggio nella Costituzione*

Oggigiorno può apparire scontato considerare l'ambiente come bene fondamentale dell'uomo, ma la realtà dei fatti induce a confermare che invece è tutto fuorché scontato.

La nostra Carta Costituzionale, seppure relativamente giovane, non trattava direttamente dell'Ambiente né esistevano leggi ordinarie volte a tutelare o a definire il sistema ambientale agli inizi della Repubblica. Più che altro si ricordano "*le due leggi c.d. Bottai del 1939 volte a disciplinare la tutela delle bellezze naturali e dei beni culturali*"<sup>5</sup>. Tali leggi hanno profondamente segnato l'evoluzione delle materie in ambito ambientale in quanto sono state a lungo considerate un saldo punto di riferimento, soprattutto dopo il loro recepimento nell'art. 9, comma 2, Cost. nella parte in cui lo stesso recita "*La Repubblica Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*".

Il disposto dell'art. 9 Cost., sebbene caratterizzato dai tratti della genericità, ha una "*evidente natura di norma programmatica*"<sup>6</sup> e nel corso degli anni la sua lettura è stata assoggettata ad una notevole evoluzione.

Il comma due dell'articolo sopracitato pone fra i compiti della Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e

---

<sup>5</sup> F. GARGALLO, *L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)

<sup>6</sup> L. RAMACCI, *Diritto Penale dell'Ambiente*, seconda edizione, CEDAM, PADOVA 2009, Capitolo I (pag.3-17).

artistico della Nazione, che vengono indicati come oggetti di garanzia costituzionale. Appare ragionevole fare delle precisazioni dal punto di vista semantico e sottolineare come, “paesaggio”, oggi non voglia significare “natura” o “campagna”, quindi non si riferisce a ciò che è rurale o agricolo, ma indica anche ciò che è urbano. Secondo una prima interpretazione, il paesaggio è “l’insieme delle fattezze di una comunità” quindi un insieme di “più forze interagenti e infrareagenti in varia misura. Il paesaggio è l’espressione di un insieme di forze naturali, ma anche e soprattutto di forze umane”. “E’ un fatto fisico, un processo creativo, non può essere considerato come realtà immobile, non è statico. È la forma del paese, creata dall’azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, che vi agisce, che produce segni della sua cultura”. Il paesaggio diventa così forma, linguaggio, comunicazione, terreno su cui gli individui creano legami, formano il gruppo. In tal modo il paesaggio diventa immagine dell’ambiente in cui i suoi componenti vivono ed è così che si tramuta in oggetto estetico. Il paesaggio dunque non deve corrispondere necessariamente a quelle che la Costituzione definisce “bellezze naturali”, ma indica il Paese nella sua unità. Se si segue tale impostazione, la tutela non può essere limitata solo a quelle bellezze, bensì si estende oltre le bellezze naturali e lo fa in due direzioni: nella prima è sottoposto a tutela tutto ciò che preesiste naturalmente<sup>7</sup>; nella seconda invece viene tutelato il paesaggio come forma del Paese<sup>8</sup>. Si

---

<sup>7</sup>flora, fauna, intero territorio e tutto ciò che concorre a costituire l’ambiente in cui l’uomo vive.

<sup>8</sup>In tal senso la tutela si riferisce a ogni azione della comunità, qualsiasi intervento capace di mutare il territorio; v. A. PREDIERI (a cura di), “Studi per il ventunesimo anniversario dell’Assemblea Costituente”, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze: Vallecchi, 1969, pp. 381-428), il quale esattamente scriveva: “Si tratta di una tutela che avrà lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell’ambiente, modellato nei secoli, perché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto ai mutamenti che l’opera dell’uomo necessariamente vi apporta”. Per completezza, è utile riportare anche quanto individuato dalla Corte Costituzionale nella sent. 7 novembre 1994, n 379, in cui non di rado si fa riferimento alla legge n 431 dell’8 agosto 1985, “secondo

tratta di una tutela necessaria affinché venga conservato l'ambiente nel tempo; tutelare significa difendere, salvaguardare il territorio da mutamenti che l'uomo deve necessariamente apportare, ma che grazie a questa tutela, non porteranno alla distruzione dell'ambiente. È un modo per conservare, ma anche per favorire una corretta e necessaria trasformazione.<sup>9</sup>

L'intento del legislatore è quello di fornire una precisazione del significato delle due espressioni "paesaggio" e "patrimonio storico e artistico della Nazione", ovviamente nell'ottica del contesto in cui questi siano chiamati a spiegare efficacia ordinante.

Secondo la legge n. 1089/1939, l'idea di paesaggio è assimilata a quella di scenario naturale<sup>10</sup>, quindi assimilata a qualcosa di esteticamente visibile e se si volesse interpretare l'art. 9 alla stregua di tale legge, il bene protetto costituzionalmente sarebbe dato da ciò che è oggetto di percezione visibile, qualcosa che possa essere configurabile come valore estetico. Seguendo tale

---

*cui il vincolo paesaggistico può essere imposto solo con riferimento a beni ed aree determinate. Allo scopo di apprestare una più efficace protezione dei beni ambientali, la ora ricordata legge n. 431, invece di limitarsi ad interventi diretti alla preservazione di cose e di località di particolare pregio singolarmente considerate, essa ha previsto vincoli paesaggistici generalizzati, in ordine a vaste porzioni e numerosi elementi del territorio individuati secondo tipologie paesistiche, ubicazionali o morfologiche, indicate all'art. 1, che integra l'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977; con una scelta la cui ratio sta nella introduzione di una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità.* Nonostante quanto riportato, quindi una tutela paesaggistica che abbraccia anche la disciplina urbanistica, le due funzioni, quella di pianificazione paesistica e quella di pianificazione urbanistica, restano pur sempre distinte dal punto di vista ontologico, avendo obiettivi diversi, da ricollegare, sostanzialmente e rispettivamente alla tutela dei valori estetico-culturali e alla gestione del territorio per fini economico-sociali. È bene sottolineare che la tutela del paesaggio-ambiente viene realizzata anche tramite la pianificazione urbanistica ed è proprio in questo ambito che opera la legge n. 431 del 1985, quando, con l'aggiunta dell'art. 1-bis al d.l. n. 312 del 1985, dispone che "le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali ...". in questo modo non si è fatto altro che riconoscere la possibilità che il perseguimento della tutela paesaggistica avvenga attraverso l'impiego di piani paesistici, dunque di piani urbanistici che hanno valenza paesaggistica.

<sup>9</sup>L.1 giugno 1939, n. 1089 Tutela delle cose d'interesse artistico o storico.

<sup>10</sup> R. MASSINETTI, P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 2001.

impostazione però, la norma resterebbe limitata alla tutela del solo scenario naturale, senza tener conto del contenuto.<sup>11</sup>

Volendo superare questa angusta prospettiva, appare necessario analizzare il contenuto della garanzia giuridica, quindi ricostruire l'oggetto della tutela. In tal modo l'espressione "paesaggio" viene fatta coincidere con l'espressione "ambiente", "o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente".

Secondo un'analisi legislativa pertinente, il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è rintracciabile proprio nell'art. 9, comma 2 Cost.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Sandulli A. M., La tutela del paesaggio nella Costituzione, in Riv. Giur. Edil. 1967, II, p. 70 ss., sostiene che una tale interpretazione condurrebbe la norma a tutelare solo ciò che è visibile, senza includere nella tutela ciò che nel paesaggio si trova.

<sup>12</sup>R.Saija (a cura di), "Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale" - Università Mediterranea di Reggio Calabria - XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., pp. 131-140, ISSN 1826-249X pone l'attenzione su un'analisi comparatistica, delineando affinità e differenze con la tutela del paesaggio nel sistema costituzionale tedesco; qui per paesaggio si intende una "area della superficie terrestre formante per il suo aspetto esteriore e per l'insieme organico delle sue manifestazioni un unico complesso" (Lorz 1979). Da ciò emerge che la nozione di paesaggio nel sistema tedesco è stata fortemente influenzata dalle definizioni elaborate dagli studiosi delle scienze naturali. Com'è stato rilevato "nell'ordinamento costituzionale tedesco il paesaggio è ramo della protezione della natura" (Predieri 1981). Al momento in cui fu emanata la Costituzione repubblicana, la nozione di paesaggio comunemente accolta lo definiva come "aspetto del Paese" (Zingarelli 1941), attribuendo un particolare rilievo al profilo percettivo, ovvero il modo in cui il paesaggio viene colto dalla persona fisica che entra in contatto con esso. La norma costituzionale fu, in un primo momento, interpretata avendo riguardo alle norme previgenti, che parlavano di *bellezze naturali*. Un'autorevole corrente di pensiero (Sandulli 1967, p. 900) ha affermato che, pur avendo due significati non pienamente coincidenti, in quanto "possono esservi bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali", il valore semantico che l'Assemblea Costituente ha attribuito al termine paesaggio comprenderebbe tutti quei beni che il legislatore ha accorpato insieme dal punto di vista della tutela, e che rientrerebbero nell'espressione *bellezze naturali*. La tesi in esame è stata condivisa dalla Consulta (cfr. C. Cost. 20 febbraio 1973 n. 9) che, come si vedrà in seguito, ha considerato le *bellezze naturali* come una porzione del paesaggio. Tale criterio, com'è stato autorevolmente sottolineato, (Predieri 1981, p. 505) non è tuttavia accoglibile, in quanto tra il termine *paesaggio* e l'espressione *bellezze naturali* non vi sarebbe identità di campo semantico (Predieri 1981, p. 505). La cd. nozione riduttiva è, pertanto, da respingere, anche in considerazione del fatto che il termine *paesaggio* viene utilizzato dalla Costituzione mentre l'espressione *bellezze naturali* da una legge ordinaria che, applicando il criterio gerarchico, si colloca in una posizione inferiore rispetto alla prima, che è fonte superprimaria. Le due espressioni hanno una "diversa carica di precettività" e per questo non possono essere assimilate. In

Appare giusto sottolineare che tale garanzia dinamica venga applicata anche al patrimonio storico e artistico della Nazione. Si parla infatti di *“beni immobili di interesse storico ed artistico che si inseriscono nel rapporto culturale uomo-ambiente e partecipano alla medesima problematica dei beni paesistici”*.

*“I beni mobili non vanno più intesi come oggetti da conservare in modo passivo, bensì come strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale ai sensi del comma uno dell’articolo in esame”*.<sup>13</sup>

Si è avuto modo di sottolineare come dapprima ci sia stato un interessamento per il solo paesaggio. La lenta, ma costante integrazione del bene ambiente in ambito costituzionale passa attraverso l'inevitabile lettura combinata delle varie disposizioni della Costituzione, ed in particolare attraverso un'ampia considerazione e valutazione giurisprudenziale dell'art. 32, comma 1, Cost., che così recita: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*. Ciò che spinge a collegare l'art. 32, comma 1, con l'art. 9, comma 2, è nesso che intercorre tra l'individuo e l'ambiente in cui egli vive, con la quasi scontata conseguenza che ogni forma di

---

quest'ottica la tesi preferibile è quella che attribuisce al *paesaggio* un significato dinamico come “forma e immagine dell’ambiente ... visibile, ma inscindibile dal non visibile”, quello che i tedeschi chiamano *kulturlandschaft*, ovvero il paesaggio antropizzato, per distinguerlo dal semplice *Landschaft* che è il paesaggio nella sua accezione meno complessa. Come per altre disposizioni Costituzionali, il significato del termine *paesaggio* contenuto nell’art. 9 comma 2 non può essere chiarito attraverso la lettura della norma, né può essere in alcun modo desunto da altre norme successive, né tantomeno può essere ricostruito utilizzando criteri interpretativi tipici delle norme costituzionali. Non rimane, pertanto, che utilizzare il campo semantico che a quest’espressione è dato da scienze metagiuridiche (Merusi, 1975, p. 445). Per utilizzare le parole di un sommo studioso della materia, la tutela del paesaggio, lungi dall’essere meramente conservativa è ben più ampia e comprende “la forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell’uomo, come forma dell’ambiente e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall’uomo dato che in Italia ... non può parlarsi di un ambiente naturale senza presenza umana” (Predieri 1970, p. 360).

<sup>13</sup> F. Merusi, Principi fondamentali, in Commentario della Costituzione, Zanichelli, p. 445. La concezione dinamica dell’oggetto della tutela fornisce una lettura unitaria dell’intero articolo, non solo del comma 2.

inquinamento, e quindi di attentato alla salubrità ambientale, incide inevitabilmente sul diritto alla tutela della salute umana.

La Corte Costituzionale, con l'emanazione della Legge n. 349/1986<sup>14</sup>, ha evidenziato *“un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione”*.<sup>15</sup>

Volendo analizzare il paesaggio anche secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>16</sup>, qui il paesaggio è visto come parte integrante del patrimonio culturale. La Parte III è dedicata interamente alla tutela e alla valorizzazione dei beni paesaggistici. Le disposizioni generali, all'art 131 del suddetto codice, intendono *“il paesaggio come territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”*. Qui il paesaggio viene tutelato in virtù di quelle caratteristiche espressive, materialmente e visibilmente, dell'identità nazionale, in quanto considerate espressioni di valori culturali. In linea generale, il Codice definisce i principi e la disciplina relativa alla tutela dei beni paesaggistici, che è principalmente volta a salvaguardare e a recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime. L'art 131, al comma 5, stabilisce che la valorizzazione del paesaggio è strumentale alla promozione dello sviluppo della cultura. Impegnate in tale promozione, sono sicuramente le amministrazioni pubbliche, accanto a Stato, Regioni ed enti territoriali che sostengono, nei limiti della loro competenza,

---

<sup>14</sup> Legge 8 luglio 1986, n. 349 SUPPLEMENTO ORDINARIO n. 59 G.U.R.I. 15 luglio 1986, n. 162 Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

<sup>15</sup> Corte Cost. sent. n. 210 del 28 maggio 1987.

<sup>16</sup> Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2001, n. 137 - (Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42)

attività di conoscenza, informazione, formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità. Il loro intervento è sicuramente conformato ai principi di salvaguardia sia delle caratteristiche paesaggistiche che dell'utilizzo consapevole del territorio.

L'art. 133 disciplina la cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, stabilendo che Ministero e Regioni devono cooperare tra di loro per definire le attività di pianificazione territoriale e gli interventi necessari per assicurare *“la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131”*. Nel rispetto delle esigenze della tutela, vanno necessariamente considerate anche le finalità di sviluppo territoriale sostenibile.

### ***1.2. Il diritto alla salubrità dell'ambiente***

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, nel 1948, le tematiche relative all'ambiente non avevano trovato una specifica e propria disciplina, non solo di rango costituzionale, ma anche di legislazione ordinaria, né nella società civile, né nel mondo giuridico nazionale. Erano però presenti nell'ordinamento giuridico italiano due ottime leggi entrate in vigore nel giugno del 1939 e riguardanti i beni culturali (L. n. 1089/1939) e le bellezze naturali (L. n. 1497/1939). Tali leggi, che hanno costituito da sempre dei veri e propri testi unici per la regolazione delle materie di interesse e, come già detto precedentemente, hanno trovato un puntuale recepimento nell'art. 9, comma 2, Cost. che, si ribadisce, è stato il principale riferimento costituzionale degli studiosi della materia del Diritto dell'ambiente.

Un ruolo specifico in tale materia sicuramente è stato rivestito, ed è tuttora rivestito, dall'art. 32 Cost. che così recita al suo 1° comma: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*; in tal modo, ampliando l'accezione letterale della previsione, viene introdotto il diritto alla salubrità dell'ambiente quale esplicita imposizione di limitare o eliminare le cause dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua, al fine di prevenire l'insorgenza di patologie nel singolo e nella società.<sup>17</sup>

L'art. 9 Cost. da sempre viene letto in parallelo con l'art. 32 della Carta Fondamentale, laddove la tutela della salute viene qualificata come diritto dell'individuo e, al tempo stesso, interesse della collettività. Dottrina e giurisprudenza hanno così progressivamente esteso l'ambito della tutela garantita alla salute pubblica, sino a ricomprendervi un *“diritto alla salubrità dell'ambiente”*. È facile intuire il collegamento tra le due disposizioni: visto lo stretto legame che intercorre tra la persona e l'ambiente in cui la persona vive, ogni atto lesivo avente ad oggetto l'integrità e la salubrità di questo, ricade inevitabilmente anche sugli aspetti relativi alla salute umana e quindi ricade sull'individuo.<sup>18</sup> La qualificazione giuridica della *“salute”* nel corso degli anni ha subito non poche evoluzioni.<sup>19</sup> Da un'iniziale

---

<sup>17</sup>Filippo Gargallo di Castel Lentini (a cura di) Testata Giornalistica online *“Diritto all'ambiente”* – *“L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo”*. Qui vengono analizzati anche gli articoli 44 Cost., dove si pongono in essere una serie di attività al fine *“imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata; fissare limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie; promuovere ed imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiutare la piccola e la media proprietà”*; 41 e 42 Cost. laddove vengono posti dei limiti *“all'iniziativa economica privata che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e può essere indirizzata e coordinata a fini sociali”* e alla proprietà privata di cui deve essere assicurata dalla legge *“..la funzione sociale..”*.

<sup>18</sup> E' quindi evidente che una tutela sistematica della salute degli individui passa inevitabilmente attraverso il riconoscimento e la tutela di un diritto ad un ambiente salubre. [Fonte: magistratura indipendente: argomentazioni sul legame tra uomo e ambiente]

<sup>19</sup> Dapprima, secondo Luigi Montuschi, [Rapporti etico-sociali: art. 29-34, Commentario della Costituzione, Zanichelli Editore, 1976], il diritto alla salute non era altro che un neutro diritto sociale, nelle sole intenzioni del costituente e

concezione “*sociale*” del diritto alla salute, si è sviluppata la convinzione di inserire il suddetto diritto nel novero dei diritti fondamentali. Una concezione che è stata ormai superata è quella che considerava come oggetto di tutela non l’integrità psichica della persona, bensì il contenuto del diritto che si identifica nella sola integrità fisica.<sup>20</sup> Il diritto alla salute è anche un dovere, dovere inteso come impegno a provvedere alla propria conservazione. Il diritto alla salute racchiude un insieme di altri diritti a cui non può non collegarsi. Si tratta del diritto ad un “*ambiente salubre*”<sup>21</sup> che deve essere mantenuto, rispettato e tutelato da tutti i soggetti pubblici, in particolare dalle Regioni che godono di una potestà legislativa autonoma in tale settore.

Il legislatore ha emanato il Codice dell’ambiente, sulla strada tracciata dalla normativa europea, per sancire importanti principi:

- 1) sviluppo sostenibile;
- 2) prevenzione ambientale;
- 3) risarcimento ambientale;
- 4) correzione dei danni ambientali.<sup>22</sup>

---

mai attuato dal legislatore ordinario. Alla fine degli anni Sessanta, l’art. 32 è stato riportato alla sua dignità di norma fondamentale. Per molto tempo la dottrina ha ricondotto l’art. 32 nell’ambito di una filosofia che poneva il diritto alla salute come diritto dell’uomo all’assistenza sanitaria. Un ulteriore passo avanti è stato fatto con la legge n 300 del 20 maggio 1970, che ha posto in evidenza la tutela della salute dei lavoratori, dal punto di vista di prevenzione, igiene del posto di lavoro, salubrità dell’ambiente. Dagli anni Settanta in poi vi è stata una forte produzione legislativa attuativa del diritto alla salute. Sono state prodotte leggi in materia di malattie mentali, di tossicodipendenza, leggi sulla interruzione della gravidanza e sulla modificazione volontaria del sesso.

<sup>20</sup>In realtà tale impostazione è stata criticata da P. Perlingieri perché sostenuta riduttiva, in quanto la persona è “indissolubile unità psico-fisica” e dunque la salute deve riguardare necessariamente la persona nel suo complesso.

<sup>21</sup>Per ambiente salubre si può intendere l’ambiente lavorativo, ambiente dal punto di vista ecologico, ambiente salvaguardato da danni ambientali relativi alla produzione e/o smaltimento dei rifiuti tossici, ambiente protetto da costruzioni che possono ostacolare il quotidiano vivere.

<sup>22</sup> Principi nel codice dell’ambiente: 1)sviluppo sostenibile per non compromettere la sopravvivenza delle generazioni future; 2)prevenzione ambientale per non compromettere l’ambiente;3) risarcimento ambientale per il principio secondo cui chi inquina paga; 4) correzione dei danni ambientali già presenti sul territorio [Costituzione esplicitata a cura di Federico Del Giudice – Gruppo Editoriale Simone, 2017].

Alla luce di quanto detto, il Diritto dell'ambiente può essere letto come *“un diritto complesso a più dimensioni”*; e bisogna tenere in considerazione l'art. 2<sup>2</sup>Cost. quando parla di *“solidarietà politica, economica e sociale”*. Qui possiamo osservare come *“la solidarietà politica, in materia ambientale, è oggi divenuta, in particolare dopo la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, la politica dei programmi dell'Unione Europea, ovviamente recepita nel nostro ordinamento; la solidarietà economica trova riscontro nell'obbligo di reperimento dei fondi da destinare alla tutela dell'ambiente; e la solidarietà sociale è rinvenibile, tra le altre materie, ad es. nella salubrità dell'ambiente o anche nel diritto all'informazione ambientale.”*<sup>23</sup>

Quanto sopra induce a comprendere come il diritto dell'ambiente ben può essere compreso nel novero dei diritti fondamentali e proprio in ossequio all'art. 2 Cost., può essere inteso sia quale diritto soggettivo (sia esso individuale o collettivo) azionabile per la tutela di varie situazioni soggettive (diritto alla salubrità dell'ambiente, all'informazione ambientale, ecc.), sia quale dovere di tutela da parte dello Stato, peraltro non più, come visto, quale apparato, ma secondo le sue attuali articolazioni all'interno del territorio nazionale.<sup>24</sup>

### ***1.1 Riparto delle potestà legislative ex art. 117 della Costituzione***

Il percorso di integrazione e riconoscimento costituzionale del bene ambiente non si limita alla sola lettura degli artt. 9 e 32 Cost. La riforma del Titolo V<sup>25</sup> della Costituzione avvenuta con Legge Cost. n. 3/2001, all'art 117, comma 2, affida

---

<sup>23</sup>si rimanda alla nota numero 9.

<sup>24</sup>Corte cost. sent. n. 407/2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>25</sup>CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in Riv. Giur. Amb. 2/2003.

esplicitamente allo Stato la legislazione in materia di *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali”*.

In merito a tale norma, la Corte Costituzionale ha precisato che *“l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente [...]In particolare dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*.<sup>26</sup>

Nel corso del tempo, l'integrazione sovranazionale dell'Unione Europea ha comportato un ampliamento dei settori interessati in materia ambientale dall'intervento degli organismi comunitari e dunque la disciplina costituzionale offerta dall'art. 117 è apparsa sempre più inadeguata<sup>27</sup>. A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, il legislatore della revisione ha pertanto introdotto un'apposita disciplina, stabilendo, all'art. 117, comma 1, che *“la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.”*<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>Corte Cost. sent. n. 407 del 10 Luglio 2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>27</sup>I. NICOTRA, *“Sovranità e fonti europee nella protezione dell'ambiente”*, in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”*, CEDAM 2013

<sup>28</sup>F. PATERNITI, *“La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, vol.3, 2101-2128.

Si crea una vera e propria prevalenza gerarchica del diritto comunitario su quello interno agli Stati Membri con la conseguenza che se la norma interna si discosta dal dettato dell'Unione questa va considerata viziata e quindi da disapplicare.

A seguito della riforma introdotta con Legge costituzionale n. 3 del 2001 (c.d. Riforma Titolo V° Cost.), il comma 2° dell'art. 117 Cost. alla lettera s) prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato per “la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” . In forza di tale previsione, attraverso sentenze più recenti, la Corte costituzionale ha ribadito quanto già precedentemente sostenuto<sup>29</sup> e ha preso in considerazione l’ambiente quale valore trasversale.

L’articolo 117 della Costituzione<sup>30</sup> ricomprende, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

---

<sup>29</sup> In numerose sentenze la Corte Costituzionale si è pronunciata circa l’ambiente quale interesse fondamentale (Corte cost. sent n. 194/1993), quale valore costituzionale garantito e protetto (Corte cost. sent. n. 167/1987) e quale bene rilevante costituzionalmente (Corte cost. sent. n. 183/1983).

<sup>30</sup>Articolo 117Cost.: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, in cui lo Stato interviene per determinare i principi fondamentali con esclusione della potestà regolamentare.

Dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "*valore*" costituzionalmente protetto, che, in

---

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.”

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive [3].

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

quanto tale, delinea una sorta di materia appunto *"trasversale"*, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una *"materia"* in senso tecnico, qualificabile come *"tutela dell'ambiente"*, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. Secondo una accreditata opinione giurisprudenziale, precisamente, *"la tutela dell'ambiente rappresenta non una materia in senso stretto, ma una valore costituzionale che, in quanto tale, configura una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano diverse competenze, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale"*.<sup>31</sup> Dunque alla luce di tale pronuncia, l'ambiente è un *"diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività"* e il suo collegamento funzionale con una molteplicità di materie, quindi la sua trasversalità, rende impossibile una qualificazione dell'ambiente come materia in senso tecnico.

La materia dell'ambiente costituisce dunque una di quelle materie riservate alla competenza statale che hanno carattere trasversale con prevedibili interferenze con altri settori dell'ordinamento, anche di non esclusivo appannaggio della potestà legislativa statale.

In particolare, le materie di interferenza evidente sono la tutela della salute; la protezione civile; il governo del territorio; la

---

<sup>31</sup> Corte Costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407, nota di Marocco T., *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2002, p. 937.

valorizzazione dei beni ambientali; la ricerca scientifica e tecnologica, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; porti, aeroporti, reti di trasporto e navigazione; e queste sono tutte materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni.

Si possono poi elencare materie quali l'agricoltura e le foreste; il turismo; la caccia e la pesca; le acque minerali e termali; i trasporti che sono invece, in via residuale, riservate alla potestà legislativa regionale.

Quanto al riparto di competenze amministrative tra centro e periferia, l'articolo 118 della Costituzione ha introdotto il principio di sussidiarietà che impone di attribuire le funzioni amministrative agli enti più vicini ai cittadini (i Comuni), salvo che si renda necessaria la competenza di un livello superiore per associare l'esercizio unitario.

Si è passati, pertanto, da un sistema (quello anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001) che si reggeva sulla previsione di competenze legislative accentrate nello Stato, ma spesso delegate alle Regioni, ad un sistema di rigida ripartizione per materia di competenze legislative (con inibizione della delega alle Regioni) accompagnato tuttavia da notevole flessibilità nel conferimenti di funzioni amministrative. Ciò ha portato la giurisprudenza costituzionale a considerare la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non come una vera e propria materia, quanto piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, come già evidenziato in precedenza, in riferimento alla sentenza n. 407/2002 della Consulta.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>La Consulta, con la sentenza n. 407 del 2002, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma regionale lombarda che prevedeva limiti più stringenti in tema di inquinamento atmosferico e ha escluso la configurabilità di una materia in senso tecnico qualificando l'ambiente come "valore costituzionalmente protetto" ossia una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, spettando tuttavia allo Stato la fissazione di "standards di tutela uniformi" derogabili in melius dalla legislazione regionale.

Sulla stessa scia si sono collocate numerose altre sentenze della Corte Costituzionale, tanto da divenire ormai assodato il principio secondo il quale la competenza esclusiva statale di cui alla lettera s) dell'articolo 117 della Costituzione sarebbe limitata alla fissazione di standard minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale, con ampia possibilità per le Regioni di apportare una protezione più elevata.

Tuttavia, verso la fine del 2007, la Corte Costituzionale con le sentenze n. 367 e n. 378, ha rivisto la propria posizione riesaminando il rapporto tra gli articoli 117 e 118 Cost. e guardando all'ambiente come materia piuttosto che come valore. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente nella sua interezza, come un'entità organica.<sup>33</sup> Ciò non toglie che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, correlati o ad esso connessi, ma riguardanti interessi diversi, magari tutelati dalla potestà legislativa regionale.

La Corte Costituzionale, pertanto, giunge a distinguere nella materia ambientale tra tutela o conservazione, affidata alla competenza esclusiva statale, ed utilizzazione o fruizione affidata alle competenze regionali.

---

<sup>33</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (STOCCOLMA 1972) alla Conferenza su "L'Ambiente Umano" tenutasi a Stoccolma da 5 a 16 giugno 1972, che ha considerato il bisogno di prospettive e principi comuni al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso una conservazione e miglioramento dell'ambiente umano. In particolare si guardi al punto 3 del Preambolo di tale dichiarazione: "L'uomo deve costantemente fare il punto della sua esperienza e continuare a scoprire, inventare, creare e progredire. Al presente, la capacità dell'uomo di trasformare il suo ambiente, se adoperata con discernimento, può apportare a tutti i popoli i benefici dello sviluppo e la possibilità di migliorare la qualità della vita. Applicato erroneamente o avventatamente, lo stesso potere può provocare un danno incalcolabile agli esseri umani ed all'ambiente. Vediamo intorno a noi con crescente evidenza i danni causati dall'uomo in molte regioni della terra: pericolosi livelli d'inquinamento delle acque, dell'aria, della terra e degli esseri viventi; notevoli ed indesiderabili perturbazioni dell'equilibrio ecologico della biosfera; distruzione ed esaurimento di risorse insostituibili e gravi carenze dannose alla salute fisica, mentale e sociale dell'uomo nell'ambiente da lui creato e in particolare nel suo ambiente di vita e di lavoro."

Alla luce di tale interpretazione, la disciplina statale di tutela dell'ambiente diviene un limite alla disciplina regionale la quale, nelle materie di sua esclusiva competenza (quali l'utilizzazione e la fruizione dell'ambiente) non può mai derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato, bensì solo agire in melius.<sup>34</sup>

Viene così superata la precedente giurisprudenza secondo cui la competenza statale era limitata alla fissazione degli standard minimi uniformi, mentre alla competenza regionale spettava il compito di colmare eventuali lacune del legislatore.

La rigidità del riparto legislativo tra Stato e Regioni viene poi mitigata intendendo l'articolo 117 Cost. non tanto come elenco di competenze insuscettibili di coordinarsi tra loro, bensì come un complesso di competenze che, seppur distinte sul piano legislativo, si integrano sul piano dell'attuazione amministrativa in forza dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali.<sup>35</sup>

Ancora, con la sentenza n. 267/2016<sup>36</sup>, la Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi sulle disposizioni delle leggi regionali

---

<sup>34</sup>Un esempio è quello dei divieti di caccia nelle aree protette: la Corte distingue l'attività venatoria (quale fruizione a fini ricreativi della caccia) di competenza regionale e tutela della selvaggina che rientra nella competenza esclusiva dello Stato e che non è riducibile.

<sup>35</sup>Fatto&Diritto Magazine, Ambiente e innovazione

<sup>36</sup> Il TAR Puglia, Sezione di Lecce, nel procedimento tra Energia Rinnovabile Italia Surl e la Regione Puglia, con l'ordinanza di rimessione del 20 novembre 2014, ha voluto porre all'attenzione della Corte Costituzionale la questione di legittimità Costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera h) numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale) in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione. Secondo il TAR l'art. 2 comma 1, lettera h) numero 3) della legge della Regione Puglia n.17/2007 nel disporre che "La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate", violerebbe l'art. 41 Cost., in quanto l'esiguo periodo temporale previsto dalla norma regionale produrrebbe effetti pregiudizievoli rispetto all'impegno economico richiesto ai privati per la realizzazione di impianti di energia eolica. Secondo il TAR, la previsione di un termine di efficacia triennale non troverebbe ragionevole giustificazione nell'utilità sociale, nella tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana che sono, questi, per

relative invece alla realizzazione di impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili, considerate non in linea con la normativa nazionale. La Corte Costituzionale osserva che l'art. 2 della L.R. Puglia n.17/2007 rappresenta un ostacolo all'iniziativa economica privata *"funzionalizzata"* alla cura di interessi ambientali, tra cui anche quello relativo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Infatti, la limitazione temporale (tre anni) imposta dalla norma, non trovando *"un ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori e diritti costituzionalmente protetti"* come quello ambientale, pone l'art. 2 in contrasto con la disciplina statale che, secondo la Corte, ha previsto un termine temporale più ragionevole e più consono rispetto all'impegno economico richiesto ai privati. In realtà, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia degli interessi menzionati, determina un aggravio amministrativo per l'iniziativa imprenditoriale dei soggetti interessati allo sviluppo dell'energia eolica e rappresenta una violazione indiretta della *"tutela della concorrenza"* fra i diversi operatori economici presenti sul territorio nazionale.<sup>37</sup>

Pertanto, la Corte reputa illegittima, dal punto di vista costituzionale, l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale che, come nello specifico caso, non siano funzionalmente collegati alla cura di interessi ambientali,

---

i giudici, gli unici limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica nei settori collegati alla tutela dell'ambiente, compreso quello della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Per il TAR l'art 2 violerebbe anche l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in quanto la procedura di VIA in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale e ciò impedirebbe alle regioni di discostarsi dalla disciplina nazionale o di emanare disposizioni che abbiano l'effetto di ridurre il libello di tutela stabilito ex ante dallo Stato. Inoltre il TAR sottolinea come la norma censurata nel prevedere un termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA, si discosterebbe dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che stabilisce che "i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale."

<sup>37</sup> Si tratta di una disparità che la Corte Costituzionale aveva già fatto emergere con la sentenza del 16 dicembre 1958, n.17.

affermando che “*in un sistema fondato sul principio della libertà dell’iniziativa economica, i limiti consentiti dovrebbero essere funzionali alla tutela dell’utilità sociale e della libertà, sicurezza e dignità umana; i condizionamenti all’iniziativa economica dovrebbero essere articolati in modo da permettere il raggiungimento di finalità sociali e di benessere collettivo. In tal caso, invece, la citata limitazione temporale non troverebbe ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori o diritti costituzionalmente protetti*”.

In definitiva, la Corte non esclude del tutto l’intervento delle Regioni, bensì ammette che le stesse possano incidere indirettamente sulla tutela dell’ambiente laddove agiscano nell’esercizio delle loro competenze, per garantire livelli di tutela più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale.

La pronuncia della Corte Costituzionale evidenzia che le Regioni non possono derogare alla norme statali a tutela dell’ambiente, materia di esclusiva competenza dello Stato, a meno che le disposizioni non rappresentino deroghe *in melius* rispetto alla disciplina nazionale e siano poste a tutela di interessi costituzionalmente protetti. Questa è una decisione che si colloca all’interno di un processo di una complessa evoluzione interpretativa che negli ultimi anni ha investito l’intero tema “*ambiente*”.

Sia la dottrina che la giurisprudenza a lungo si sono chieste se la disciplina ambientale rappresentasse una materia di esclusiva competenza dello Stato, dato che prima della riforma del Titolo V le competenze regionali previste dalla Carta Costituzionale erano tassative, oppure fosse più che altro una “*sotto-materia*” riconducibile ad altre menzionate espressamente nella Costituzione come l’agricoltura, le foreste, l’urbanistica di competenza anche regionale. Negli anni Settanta, la Corte Costituzionale, riconoscendo alle Regioni una pluralità di legittimazione legislativa, aveva ritenuto che le stesse potessero

intervenire in materia ambientale e infatti nella sentenza 11 maggio 1977, n.72, la Corte aveva espressamente ricondotto *“la protezione della natura e dell’ecosistema tra le materie per cui le Regioni a statuto ordinario, sempre nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dal rispetto dell’interesse nazionale e di quello delle altre Regioni, possono emanare norme legislative”*. Il decennio successivo è stato invece caratterizzato da un accentramento delle competenze nelle mani dello Stato, non solo dovuto all’istituzione del Ministero dell’Ambiente nel 1986, ma anche per l’emanazione di leggi di settore caratterizzate da un evidente favor per le competenze statali.<sup>38</sup> Solo nella seconda metà degli anni Novanta sono stati riconosciuti *“più titoli di legittimazione a dettare norme in materia ambientale, in linea con l’idea che l’ambiente dovesse ricevere la massima protezione possibile, a prescindere dalla provenienza delle norme stesse”*.<sup>39</sup>

A seguito della importante riforma del 2001, le Regioni hanno continuato a legiferare in materia ambientale, in virtù del fatto che l’ambiente è stato per molto tempo considerato, come già detto, un *“valore”* costituzionale, la cui tutela rappresentava un dovere spettante a tutti i poteri normativi più che un compito attribuibile a uno solo di essi.<sup>40</sup>

Dunque sorge spontaneo interrogarsi su quale sia sostanzialmente il ruolo che le Regioni nella tutela dell’ambiente. Da quanto emerge, è escluso qualunque intervento che non sia volto a migliorare la disciplina statale. Le più recenti pronunce della Corte Costituzionale hanno evidenziato come

---

<sup>38</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza 7 maggio 1987, n.167, aveva riconosciuto allo Stato un dovere di tutela dell’ambiente e del paesaggio fondato sugli art. 9 e 32 Cost. anche se non vi era ancora un’espressa previsione relativa alla *“tutela dell’ambiente”* all’interno della Costituzione. [l’assenza di una esplicita previsione relativa alla tutela dell’ambiente tra i valori fondamentali ha creato forte confusione tra il *“valore”* dell’ambiente con la *“materia”* in sé. Anche dopo il 2001, quando la tutela dell’ambiente è stata menzionata come materia all’interno dell’art.117 Cost., la Corte è rimasta ancora per molto legata al concetto di *“valore”*.]

<sup>39</sup> G. Rossi, *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 149

<sup>40</sup> Corte Costituzionale, 10 luglio 2002, n. 407, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

l'intervento settoriale delle Regioni non consentirebbe una tutela omogenea dell'ambiente su tutto il territorio nazionale (oltre al fatto che, come già riportato, la materia in questione è comunque di competenza esclusivamente statale) e infatti è stato osservato che l'eterogeneità delle normative regionali ha prodotto interventi disorganici che non hanno reso omogenee le iniziative intraprese nel Paese in tal modo compromettendo la tutela complessiva di interessi costituzionalmente protetti. Pertanto, consentire alle Regioni di operare in modo difforme rispetto alla legislazione nazionale può determinare una perdita del *"carattere strategico e a lungo termine delle previsioni di assetto territoriale e di verifica del fabbisogno di una collettività"*.<sup>41</sup> Affinché la regolazione in materia ambientale sia coerente ed omogenea è necessario che le regioni debbano emanare norme che siano in totale coordinamento con la disciplina nazionale.

Essenzialmente si può affermare che la competenza in determinate materie è affidata esclusivamente allo Stato per assicurare una regolare ed effettiva applicazione della stessa disciplina in tutto il Paese ed è funzionale alla soddisfazione di interessi costituzionalmente tutelati. Ciò significa che l'intervento delle Regioni non è del tutto escluso, piuttosto vuol dire che le stesse possono intervenire per applicare o migliorare la disciplina nazionale.

In conclusione bisogna affermare che l'accentramento della materia ambientale nella competenza esclusiva dello Stato va valorizzato indubbiamente, senza però mai arginare le Regioni, piuttosto va ridefinito il ruolo di intervento delle

---

<sup>41</sup> P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, 2007, p.98.

amministrazioni locali per il conseguimento di obiettivi nazionali ed europei sul fronte della sostenibilità ambientale.<sup>42</sup>

In riferimento alla considerazione dell'ambiente come materia trasversale, la Corte sottolinea che, sebbene si tratti di una materia di esclusiva competenza statale, accanto al bene giuridico ambiente coesistono altri beni giuridici o componenti dello stesso bene ambientale che riguardano interessi diversi giuridicamente rilevanti ed è proprio per questo che si può parlare di ambiente come materia trasversale, nel senso che sullo stesso oggetto insistono sia l'interesse alla conservazione dell'ambiente, sia altri interessi funzionali al suo utilizzo. Emerge così una lettura della tutela ambientale piuttosto innovativa: l'ambiente, con il suo carattere trasversale, rappresenta una materia in senso tecnico, uno specifico settore normativo oggetto di un'apposita disciplina volta alla salvaguardia e alla tutela dell'ecosistema.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ciò appare assolutamente in linea con quanto stabilito dalla direttiva 2009/28/CE “*gli Stati membri possono incoraggiare le autorità regionali e locali a fissare obiettivi superiori a quelli nazionali e coinvolgere nell'elaborazione di piani di azione nazionale per le energie rinnovabili e nel varo di iniziative di sensibilizzazione del pubblico sui vantaggi dell'energia da fonte rinnovabile...[.]...la redazione dei piani nazionali deve basarsi sulla cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali*” . Viene in tal modo riconosciuto l'importante ruolo delle Regioni nella realizzazione della politica ambientale e degli interessi ad essa connessi. (si vedano in particolare i considerando 23° e 24° della presente direttiva).

<sup>43</sup> Si vedano le sent. Corte Cost., 5 novembre 2007, n. 378 e Corte Cost. , 24 ottobre 2007, n. 367 e la più recente Corte Cost., 15 dicembre 2010, n. 373. Quando la Corte promuove l'ambiente come materia oggettiva in senso tecnico e quindi non più come “valore determinato”, prevede anche l'impossibilità ontologica di frazionarlo attraverso differenti forme di tutela predisposte dalle diverse normative regionali. Quanto esposto trova conferma nel fatto che nel dettato Costituzionale il lemma “ambiente” è affiancato a quello di “ecosistema”, che implicitamente indica una competenza dello Stato nel “*disciplinare l'ambiente come entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto*”. Dunque la tutela spetta solo allo Stato, unico soggetto deputato a individuare il nucleo minimo di tutela ambientale, rispetto a cui le regioni non possono introdurre prescrizioni più rigorose. Pertanto, poiché per la Corte lo Stato è l'unica istituzione a poter dettare, per tutto il territorio nazionale, standard di protezione non derogabili in senso peggiorativo da parte delle regioni, queste ultime hanno la possibilità di intervenire solo in melius, purché agiscano esercitando le proprie competenze sulla base di un titolo di intervento autonomo, ma funzionalmente collegato alla tutela ambientale (esempio: tutela della salute).

In particolare, nel sottolineare la competenza esclusiva dello Stato nella tutela dell'ambiente rispetto alle normative regionali attinenti allo sviluppo dell'energia eolica <sup>44</sup>, la pronuncia evidenzia come la disciplina del settore delle energie da fonti rinnovabili si collochi nel mezzo fra la tutela dell'ambiente e la tutela dell'iniziativa imprenditoriale. <sup>45</sup> La realizzazione di impianti a energia alternativa contribuisce a salvaguardare le risorse naturali e a produrre effetti positivi sul paesaggio e sulla salute pubblica. <sup>46</sup>

Appare opportuno citare anche la più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 11/04/2018, pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 111 (commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8) della L.R. Veneto n. 30/2016 "*Disposizioni in materia di impianti energetici*" per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione. La Consulta, nel delineare un iter argomentativo sostanzialmente unitario, ha riproposto e condiviso principi consolidati nella propria giurisprudenza in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, così sintetizzabili: la disciplina in questione <sup>47</sup> rientra tra le materie di legislazione concorrente, di cui all'art. 117 comma 3 Cost. ("*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*"); in questa materia, quindi, spetta allo Stato porre i principi fondamentali, tra i quali vi sono i principi dettati attraverso la disciplina delle procedure autorizzative degli

---

<sup>44</sup> La Corte sostiene che gli interessi coinvolti nell'utilizzo dell'energia eolica non sono meramente statici, ma si concretano in una serie di attività che devono essere rese compatibili con gli altri profili di garanzia interni alla stessa materia dell'ambiente (tra cui tutela del paesaggio e governo del territorio).

<sup>45</sup> La connessione con l'iniziativa imprenditoriale deriva dal fatto che gli investimenti dei privati nel settore dell'energia "pulita" rappresentano un forte alleato nella promozione di tale tecnologia.

<sup>46</sup> Excursus delineato da Giulia Dimitrio in Rivista giuridica dell'ambiente, Giurisprudenza e note, 3/2017, p. 450-467

<sup>47</sup> Le disposizioni regionali contestate riguardano alcune tipologie di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e l'illegittimità è stata dichiarata solo per alcune delle questioni sollevate in giudizio, quindi per la fissazione delle distanze minime tra impianti e residenze civili (art. 111, comma 2) e per la necessaria conformità degli impianti alla pianificazione energetica (art. 111, comma 5).

impianti, contenute nell'art. 12, comma 10, del D. Lgs. 387/2003, nel D. Lgs. n. 28/2011 e nelle Linee Guida del D.M. del 10 settembre 2010; in base alla suddetta normativa, *“alle Regioni è consentito soltanto di individuare aree e siti non idonei alla localizzazione di questi impianti, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse tagli di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per tutelare interessi costituzionalmente rilevanti”*, quali salute, paesaggio, ambiente e assetto urbanistico del territorio.<sup>48</sup>

Nella sentenza in esame, la Corte ha sottolineato che il potere delle Regioni di intervenire nella localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili può e deve esprimersi nel procedimento autorizzativo di cui all'art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003. Secondo la Corte, infatti, la sede procedimentale è il luogo elettivo di composizione dei diversi interessi coinvolti, tutti rilevanti costituzionalmente: la struttura del procedimento, attraverso un'istruttoria apposita, *“rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 244: efficacia e imparzialità, pubblicità e trasparenza.”*<sup>49</sup>

### ***1.2. Tutela dell'ambiente e del paesaggio nella normativa internazionale ed europea***

Si palesa un vero e proprio sistema articolato di competenze e ruoli in materia, con l'effetto che, in un'ottica comunitaria della tutela del bene ambiente, si è reso necessario provvedere

---

<sup>48</sup> Corte Cost., 30 Gennaio 2014, n. 13

<sup>49</sup> BOEZIO F. - A GALDENZI C., *Sulla competenza legislativa delle Regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili*. Nota a Corte Costituzionale, 5 aprile, 2018, n. 69, in Riv. Giur. Amb., Giurisprudenza, commenti e note, 2-2018, Editoriale scientifica, Napoli, p. 333-339

all'adozione da parte dell'Unione Europea di un modello di sviluppo sostenibile e di protezione dell'ambiente, fondato su una politica comune commerciale ed industriale equilibrata.

Un passaggio fondamentale verso una tutela comunitaria ben definita è stata l'adozione dell'Atto Unico Europeo che introduce il titolo VII dedicato all'ambiente.<sup>50</sup>

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha ulteriormente confermato l'importanza della protezione dell'ambiente riservandogli un ruolo di rilievo, integrandolo con le altre politiche e prevedendo azioni comuni in materia anche da un punto di vista internazionale.

Il Trattato di Lisbona<sup>51</sup>, poi, rafforza i principi di precauzione e dell'azione preventiva posti alla base della tutela dell'ambiente<sup>52</sup>.

L'Unione europea ha sviluppato norme ambientali probabilmente fra le più rigorose al mondo. La politica ambientale può svolgere un ruolo fondamentale per creare posti di lavoro e promuovere gli investimenti. La cosiddetta "crescita verde"<sup>53</sup> comporta lo sviluppo di politiche integrate volte a promuovere un quadro ambientale sostenibile. Le innovazioni ambientali possono essere applicate ed esportate, rendendo l'Europa più competitiva e migliorando la qualità della vita dei cittadini. Esistono dei programmi pluriennali di azione per

---

<sup>50</sup> Si veda nota n. 47.

<sup>51</sup> Ratificato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

<sup>52</sup> I. NICOTRA, *“Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future”* in rassegna di diritto pubblico Europeo, Europa e Ambiente n. 2/2003, 121 ss.

<sup>53</sup> Crescita verde significa promuovere la crescita economica e lo sviluppo, assicurando al tempo stesso che il patrimonio naturale continui a fornirci le risorse e i servizi ambientali sui quali si basa il nostro benessere. A tale scopo, è necessario accelerare gli investimenti e l'innovazione che rendano possibile la crescita sostenibile e diano vita a nuove opportunità economiche. Abbiamo bisogno della crescita verde perché lo sviluppo continua a pesare sul capitale naturale. Se non teniamo la situazione sotto controllo, ciò potrebbe comportare una maggiore penuria idrica e di risorse, un maggiore inquinamento, cambiamento climatico e perdita irrecuperabile di biodiversità. [Dichiarazione sulla Crescita Verde, adottata il 25 giugno 2009 in occasione della riunione del Consiglio dell'OCSE a livello ministeriale.]

l'ambiente<sup>54</sup> che delineano il quadro per l'azione futura in tutti gli ambiti della politica ambientale; si tratta di programmi integrati in strategie orizzontali che vanno presi in considerazione nell'ambito dei negoziati internazionali in materia di ambiente. La loro attuazione è di importanza fondamentale.

L'Unione europea svolge, da tempo, un ruolo centrale nell'ambito della tutela dell'ambiente, che è diventata una politica e un obiettivo inserito nei Trattati. Gli interventi dell'Unione, in linea con gli obiettivi fissati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono realizzati nel pieno rispetto di principi quali quello di prevenzione, di precauzione, di correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, nonché del principio secondo cui *"chi inquina paga"*.<sup>55</sup> Questi principi consentono di delineare caratteristiche proprie dell'azione dell'Unione europea in questo settore, anche nel contesto internazionale.

A livello europeo l'ambiente è competenza dell'Unione. Si tratta di una vera e propria politica rimessa alle istituzioni comunitarie e disciplinata dall'art. 191 T.F.U.E.<sup>56</sup> Secondo

---

<sup>54</sup> Dal 1973, la Commissione emana programmi di azione per l'ambiente (PAA) pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione; nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno adottato il 7o PAA per il periodo fino al 2020, dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». Esso è basato su varie recenti iniziative strategiche e fissa nove obiettivi prioritari, tra cui: la protezione della natura; una maggiore resilienza ecologica; una crescita sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio; nonché la lotta contro le minacce alla salute legate all'ambiente. Il programma sottolinea altresì la necessità di una migliore attuazione del diritto ambientale dell'Unione, di un settore scientifico all'avanguardia, di investimenti e dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche.

<sup>55</sup> Atto Unico Europeo – Titolo VII – Ambiente – art 130 R, comma 2 *"L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità."*

<sup>56</sup> L'attuale art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha definito gli obiettivi e i principi base della politica ambientale, verso cui l'azione comunitaria dovrebbe essere orientata. Ha elencato i fattori che l'Unione Europea deve considerare nello sviluppo della politica ambientale, stabilendo i poteri rispettivi dell'Unione e degli Stati membri.

questa norma, la politica ambientale europea deve puntare a garantire un alto livello di protezione e a perseguire vari obiettivi, quali *«salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; uso accorto e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici»*.<sup>57</sup>

La realizzazione della politica ambientale dell'Unione europea è oggi assicurata dal titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,<sup>58</sup> e, in particolare, dagli artt. 191, 192 e 193, che attribuiscono all'Unione una competenza di natura concorrente. Nel corso degli anni la tutela dell'ambiente nel contesto dell'Unione europea ha assunto grande rilievo e ciò si può desumere dall'ingente numero di atti di diritto derivato vincolanti<sup>59</sup>, sia dal fatto che, accanto all'insieme di norme dedicate specificamente all'ambiente, all'interno dei Trattati sono poi presenti disposizioni che stabiliscono la protezione dall'inquinamento, anche in ragione del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE<sup>60</sup>.

---

Alla luce di tale intervento normativo, dunque, la sussidiarietà si coniuga con il principio di attribuzione nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di potere. La centralità della tutela ambientale è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha precisato che «la tutela ambientale costituisce uno degli scopi fondamentali dell'Unione».

<sup>57</sup>In dottrina è stato evidenziato che oggi, scopo del legislatore comunitario è quello di proteggere in modo immediato e diretto l'ambiente e di migliorarne la qualità. Sicché «non si tratta soltanto di adottare misure di armonizzazione finalizzate a contrastare forme di protezionismo nazionale perpetrate tramite la fissazione di standard ambientali molto severi oppure, all'opposto, a eliminare distorsioni della concorrenza realizzate dagli Stati membri attraverso l'emanazione di norme scarsamente protettive dell'ambiente o, addirittura, la totale mancanza di norme relative a determinati fenomeni di inquinamento o pericolo ambientale». V. M. RENNA, L'allocatione delle funzioni normative e amministrative, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, p. 135 e ss., p. 145.

<sup>58</sup>Adottato a Lisbona il 13.12.2007 (in vigore dal 1°12.2009)

<sup>59</sup>Oltre 450 tra direttive, regolamenti e decisioni

<sup>60</sup>Articolo 11 (ex articolo 6 del TCE) «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle

Il fatto che l'interesse all'ambiente si interseca con numerosi altri interessi tutelati (il paesaggio, l'agricoltura, le infrastrutture, l'industria o l'assetto del territorio), ha creato un sistema multilivello di normative specialistiche e di competenze trasversali, in tal modo incidendo sul relativo assetto di competenze.

Lo sviluppo della politica ambientale europea ha determinato anche una serie di *«modifiche istituzionali che hanno caratterizzato l'evoluzione del diritto amministrativo comunitario»*, il rafforzamento delle funzioni esecutive della Commissione europea, lo sviluppo di comitati ad hoc con funzioni consultive rispetto all'attività della Commissione, nonché la creazione di nuovi organismi: le Agenzie. Si tratta di enti che sono strumentali ad indirizzare *«la considerazione delle esigenze ambientali sistematicamente al momento della programmazione, definizione e realizzazione delle altre politiche comunitarie»* e, dunque, ad attuare l'integrazione delle politiche trasversali all'ambiente.

Già da ciò si può desumere che le principali criticità del diritto dell'ambiente ricadono per lo più nel coordinamento delle pressioni derivanti dagli ordinamenti sovranazionali su quello nazionale nonché, nella composizione, a livello nazionale, delle competenze legislative e, soprattutto, amministrative in materia. Delle possibili scorciatoie per risolvere tali problematiche o, se vogliamo *“nodi”*, sono la sussidiarietà e la cooperazione, da intendersi sia tra gli ordinamenti, sia tra i centri decisionali all'interno del singolo ordinamento nazionale.

In particolare, in riferimento alla sussidiarietà bisogna dire che è proprio in questo settore che tale principio ha trovato la sua prima applicazione<sup>61</sup>; è stato il principio grazie a cui si è creato

---

politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.”

<sup>61</sup>Il principio di sussidiarietà in materia ambientale, a livello europeo è stato sancito ufficialmente dal Trattato di Maastricht nel 1992. Tuttavia, già l'Atto Unico Europeo del 1987 aveva dedicato un intero capitolo alla tutela

un collegamento tra il centro, le istituzioni sovranazionali e le periferie, gli Stati membri: entrambi tesi a fornire strumenti di tutela rafforzata nei confronti dei problemi ambientali che hanno dimensione globale, ovviamente nei limiti delle rispettive capacità e competenze.

Alla luce di questa interpretazione circa il ruolo della sussidiarietà, in dottrina è stato evidenziato che questo principio ha giocato e gioca ancora un ruolo fondamentale nella creazione del diritto comunitario dell'ambiente e, in particolare, è stato evidenziato che *“nella tutela ambientale la sussidiarietà è servita a far sì che la Comunità potesse attrarre verso l'alto e, di conseguenza, svolgere competenze normative che al livello più basso, ossia al livello degli Stati membri, non potevano essere o, comunque, non erano svolte adeguatamente, per via, in particolare, delle dimensioni degli obiettivi da realizzare e delle competenze da esercitare”*.<sup>62</sup>

L'ambiente è incluso nell'elenco delle materie di potestà concorrente dell'Unione ex art. 4, comma 2, lett. e), TFUE: ciò vuol dire che qui concorrono la regolamentazione sovranazionale e quella nazionale.

Il successivo art. 5 TFUE sancisce che nei settori in cui l'Unione ha competenza concorrente con gli Stati membri la stessa *“interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o*

---

ambientale, iscrividola tra le competenze comunitarie: *“ la Comunità agisce nella materia nei limiti in cui gli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell'ambiente e della salute umana possono essere perseguiti in maniera più adeguata dal livello superiore”*. Alla presunzione di insufficienza nazionale si collega l'esigenza di un intervento a livello comunitario, che comunque deve essere conforme al principio di proporzionalità, in quanto non deve andare *“al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato”* (art. 5, comma 3 TFUE). Ciò spinge le istituzioni comunitarie a costruire una politica ambientale condivisa dai Paesi membri.

<sup>62</sup>M. RENNA, I principi in materia di tutela dell'ambiente, in Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1-2/2012, p. 62 e ss., p. 70

*degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”.*

In questa norma è cristallizzato il principio di sussidiarietà secondo cui il legislatore europeo interviene se *«le dimensioni delle azioni da svolgere o i loro effetti travalichino le capacità d'intervento (giuridiche o materiali) degli Stati membri. Alla presunzione di insufficienza nazionale si collega l'esigenza di un intervento a livello comunitario, che comunque deve essere conforme al principio di proporzionalità, in quanto non deve andare “al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato” (art. 5, comma 3)»*. Dunque le istituzioni comunitarie non fanno altro che costruire una politica ambientale condivisa dai Paesi membri<sup>63</sup>; è ottimale individuare traguardi e obiettivi comuni, i quali, a loro volta, potranno essere perseguiti attraverso misure di diritto europeo, ma anche nazionale, regionale o locale, in linea con il principio di sussidiarietà, che ha dunque una specifica funzione e cioè quella di regolare i rapporti tra competenza comunitaria e nazionale.

Lo Stato ha invece il compito di distribuire le competenze, legislative e amministrative, tra i centri decisionali interni.

Per quanto riguarda invece il Parlamento europeo, questo svolge un ruolo importante nell'elaborazione del diritto ambientale dell'Unione. Nell'attuale legislatura, si sta occupando della

---

<sup>63</sup>L'art. 2 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce che «prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, eventualmente, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinario urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta». Appare significativo inoltre l'art. 5 del Protocollo suddetto secondo cui «i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. [...] Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi».

legislazione derivata dal piano d'azione dell'Unione per l'economia circolare (rifiuti, batterie, veicoli fuori uso, discariche, ecc.), e dei problemi connessi ai cambiamenti climatici (ratifica dell'accordo di Parigi, condivisione dello sforzo, contabilizzazione dell'uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione in materia di cambiamenti climatici, riforma dell'ETS, ecc.).

Il Parlamento ha in più occasioni riconosciuto la necessità di una migliore attuazione in quanto priorità essenziale. In una risoluzione del 2013 su *«come trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta»*, il Parlamento ha criticato il livello insoddisfacente di attuazione del diritto ambientale negli Stati membri e ha formulato diverse raccomandazioni volte a garantire un'attuazione più efficace, come ad esempio la divulgazione delle migliori prassi tra gli Stati membri e fra gli enti regionali e locali. Nella sua posizione sull'attuale piano d'azione per l'ambiente (in vigore fino al 2020), il Parlamento ha altresì sottolineato la necessità di applicare in maniera più rigorosa il diritto ambientale dell'Unione. Ha inoltre chiesto maggiore sicurezza per gli investimenti che sostengono la politica ambientale e sforzi volti a combattere i cambiamenti climatici, nonché che si tenga maggiormente conto delle questioni ambientali e sia garantita una migliore integrazione delle stesse nelle altre politiche.

Nella sua risoluzione sulla revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a rivedere il quadro sulle ispezioni ambientali al fine di individuare e prevenire le violazioni in modo più efficace.

Appare opportuno richiamare anche quanto emerge dalla direttiva 2004/35/CE che disciplina la responsabilità *“ambientale”*, in materia di *“prevenzione e riparazione del danno ambientale”*. La direttiva in questione ha avuto un

lungopercorso storico <sup>64</sup> che ha condotto, nel 2004, al raggiungimento di un'uniformità a livello europeo della disciplina ambientale, uniformità necessaria alla lotta contro l'inquinamento, nel rispetto delle regole della concorrenza e del mercato.

---

<sup>64</sup> La responsabilità civile per danno ambientale quale espressione del principio *“chi inquina paga”* è descritta per la prima volta nel Quarto Programma d'Azione del 1987 e l'importanza della sua previsione è stata ribadita nel successivo Quinto Programma d'Azione del 1993, in cui si afferma che *“l'imputazione di responsabilità civile sarà l'arma cui ricorrere per punire il saccheggio dell'ambiente”*, nonché *“un chiarissimo incentivo economico per la gestione e il controllo dei rischi, dell'inquinamento e dei rifiuti”*. Nel 1993 il Libro Verde sulla responsabilità civile per danno ambientale individuò le linee generali per un sistema europeo di responsabilità composto da: un regime generale fondato sulla colpa, un regime speciale di responsabilità oggettiva per le attività a rischio aggravato ed un fondo di indennizzo per i danni non imputabili a soggetti individuabili. Accanto al Libro Verde, atto meramente consultivo, furono per anni oggetto di studio e discussione la Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danno derivante da attività pericolose per l'ambiente, redatta nello stesso anno nell'ambito del Consiglio d'Europa, il sistema statunitense contenuto nel C.E.R.C.L.A. (Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act) del 1980, oltreché i regimi nazionali degli Stati membri. Nel 2000 la Commissione europea pubblicò il Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente”, in cui la responsabilità ambientale viene definita *“una maniera per attuare i principi fondamentali della politica ambientale enunciati nel Trattato CE ed in particolare il principio “Chi inquina paga”*. Viene sottolineata l'importanza dell'applicazione del principio, e quindi della disciplina della responsabilità, ai fini dell'effettività della tutela ambientale: *“Se questo principio non è applicato al fine di coprire i costi connessi al risanamento del danno all'ambiente, anche l'ambiente non verrà bonificato, oppure questi costi devono essere pagati dallo Stato e in ultima analisi dal contribuente”*. La prescrizione della responsabilità secondo la Commissione avrebbe svolto altresì una funzione deterrente incentivando un maggior rispetto della legislazione ambientale comunitaria. I punti cardine della disciplina europea, in parte su modello della Convenzione di Lugano, sarebbero dovuti essere: irretroattività del regime, copertura sia del danno all'ambiente che di quello tradizionale, responsabilità oggettiva per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, responsabilità per colpa per il danno alla biodiversità causato da un'attività non pericolosa, responsabilità in capo all'operatore che ha il controllo dell'attività dannosa, obbligo di destinare le somme pagate dall'autore dell'inquinamento al ripristino dell'ambiente, maggiori possibilità di accesso alla giustizia in caso di danni ambientali, previsione di una garanzia finanziaria e coordinamento con le convenzioni internazionali. La proposta di Direttiva fu formulata dalla Commissione europea nel 2002, essa abbandonava l'ambiziosa ipotesi di disciplinare anche i danni tradizionali, prevedeva il modello di responsabilità oggettivo e il criterio della responsabilità solidale dei coautori del danno, *a cui poi si rinunciò nel testo definitivo*. Anche la previsione dell'obbligo per gli Stati di intervenire in caso di assenza, inerzia o assenza di responsabilità degli operatori non fu conservata. La proposta fu oggetto di accese discussioni che condussero ad alcune modifiche per approdare il 21 aprile 2004 all'approvazione della Direttiva 2004/35/CE[9] sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, pubblicata il 30 aprile dello stesso anno.

La Direttiva 2004/35 avrebbe dovuto introdurre norme comuni sostanziali e procedurali, invece ha fornito una disciplina quadro piuttosto limitata, definita “*minimalista*”. Tuttavia, la sua importanza sta nell’aver offerto una definizione di danno ambientale, attribuendogli autonomia rispetto al concetto di danno tradizionale<sup>65</sup>, nonché nell’aver affrontato il tema della responsabilità dal duplice punto di vista della prevenzione e della riparazione. La Direttiva 2004/35/CE comunque non si applica a ogni possibile alterazione negativa dell’ambiente, ma offre una definizione di danno ambientale e ad esso limita la propria azione. Il suo campo di applicazione è pertanto molto circoscritto

66

La delimitazione del suo ambito applicativo continua nel medesimo articolo dedicato alle definizioni dei concetti, in cui si distinguono tre tipologie di danno a seconda delle risorse naturali prese in considerazione:

- le specie e gli habitat naturali protetti;<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup>Essa fornisce una nozione autonoma di danno che vale per l’ambito da essa disciplinato: “*un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente*”, ove per “servizio” s’intende l’insieme delle “*funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico*”.

<sup>66</sup>A differenza di quanto era stato proposto nel Libro Bianco, è escluso il danno tradizionale che rimane esclusivamente l’oggetto dei relativi accordi internazionali, nonché delle discipline nazionali. Non si applica dunque ai casi di lesioni personali, danni alla proprietà privata, perdite economiche e non interferisce con le discipline di tali tipi di danni tradizionali. Non conferisce ai privati il diritto di indennizzo.

<sup>67</sup>La prima categoria consiste in “*qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole delle specie e degli habitat naturali protetti*”.<sup>67</sup> Per stato di conservazione di un habitat naturale si intende “*l’insieme dei fattori che intervengono su tale habitat e sulle sue specie tipiche che possono influenzarne la distribuzione naturale, la struttura e le sue funzioni a lungo termine, nonché la sopravvivenza a lungo termine delle sue specie tipiche*”. Esso è considerato “favorevole” quando la sua area naturale (e le zone in essa racchiuse) è stabile o in aumento, le strutture e le funzioni specifiche necessarie per il suo mantenimento a lungo termine esistono e continueranno probabilmente ad esistere in un futuro prevedibile, e lo stato di conservazione delle sue specie tipiche è favorevole. Per stato di conservazione si intende “*l’insieme dei fattori che intervengono sulla specie interessata che possono influenzarne la distribuzione e l’abbondanza a lungo*

- le acque;<sup>68</sup>
- il terreno;<sup>69</sup>

---

*termine delle sue popolazioni”.* <sup>67</sup>

Ai sensi di quanto disposto, il carattere significativo di un danno è da valutare in riferimento a tre elementi: 1) lo stato di conservazione al momento del danno; 2) i servizi offerti dai valori ricreativi connessi; 3) la capacità di rigenerazione naturale. Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con *dati misurabili* come, per esempio: il numero degli individui, la loro densità o l'area coperta; il ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in rapporto alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat, la capacità di propagazione della specie e la sua vitalità o la capacità di rigenerazione naturale dell'habitat; la capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate. Ancora, deve essere classificato come *significativo* il danno con un provato effetto sulla salute umana, mentre, al contrario non devono essere ritenuti tali: le variazioni negative inferiori alle fluttuazioni naturali; le variazioni negative dovute a cause naturali o risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti; il danno a specie o habitat per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi, o nelle condizioni originarie o in condizioni ritenute equivalenti o superiori. Oggetto di critica è stata la scelta di escludere la responsabilità per il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, qualora esso sia suscettibile di autoriparazione, perché non è specificato il soggetto che dovrebbe valutare tale caratteristica del danno, e soprattutto perché il termine temporale indicato per il ripristino naturale è vago. E' stato altresì rilevato che, ai fini di garantire una certa uniformità nella valutazione dell'entità del danno ambientale, sarebbe opportuno che il concetto di “*significativi effetti negativi*” fosse interpretato anche tenendo conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa alla Direttiva *Habitat* che, per esempio, in un caso, ha ritenuto *significativo* qualsiasi effetto negativo sullo stato di conservazione dell'habitat o della specie.

<sup>68</sup>La seconda categoria di danno disciplinata dalla Direttiva interessa le acque e così recita: “*qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato e sul potenziale ecologico, chimico e/o quantitativo delle acque superficiali e sotterranee come definite e disciplinate dalla Direttiva 2000/60/CE*”. Quest'ultimadisciplina che istituisce un quadro per l'azione dell'Unione europea in materia di acque, che ha per oggetto l'organizzazione della gestione delle acque interne superficiali, sotterranee, di transizione e costiere per prevenire e ridurre l'inquinamento, promuoverne l'utilizzo sostenibile, proteggere l'ambiente, migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici e mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità. Sono dunque escluse le acque e l'ambiente marino oltre la linea immaginaria che delimita le acque territoriali.

<sup>69</sup>La terza categoria di danno oggetto della disciplina in esame è quello al terreno. Esso è descritto come “*qualsiasi danno che consista in una contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi*”. L'ampiezza della tutela in questo caso è circoscritta all'inquinamento che produca un rischio per la salute umana, escludendosi,

Si può notare che la risorsa “aria” è presa in considerazione soltanto quando la contaminazione da essa subita possa causare danni alle altre risorse prese direttamente in considerazione, mentre il paesaggio è tutelato indirettamente, soltanto in quanto la sua lesione danneggia l’habitat naturale protetto a cui appartiene.

In vista della funzione preventiva, il sistema di responsabilità delineato dalla Direttiva si applica non solo in caso di danno, bensì anche a qualsiasi minaccia imminente di danno, definita come “*il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo*”. La dottrina ha parlato a tal proposito di “applicazione flessibile del principio di precauzione”, in quanto tale principio imporrebbe di intervenire anche in assenza di prove scientifiche certe, mentre in questa sede l’accertamento della probabilità del rischio deve basarsi su prove scientifiche certe. E’ fondamentale tener presente che l’efficacia della responsabilità civile, e di conseguenza la sua applicazione, è subordinata a tre presupposti: l’individuabilità dei soggetti responsabili; la concretezza e quantificabilità del danno; l’accertamento del nesso causale tra l’evento dannoso e l’attività dei responsabili. Ne deriva che le forme di inquinamento a carattere diffuso, come per esempio quella causata dalla circolazione automobilistica, oppure i cambiamenti climatici, non trovano rimedio nella disciplina del danno della Direttiva 2004/35/CE, fintanto che non sia possibile individuare una responsabilità in soggetti singoli. La Direttiva contempla due diversi regimi di responsabilità che differiscono per l’oggetto della tutela, il soggetto che ha causato il danno (tipo di attività svolta) e il criterio di imputazione della

---

per esempio, l’erosione al terreno e il dissesto idrogeologico.

responsabilità (oggettiva oppure per colpa o dolo). Il testo della Direttiva 2004/35/CE recita *“La presente direttiva si applica: al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia di tale danno a seguito di una di dette attività; al danno alle specie e agli habitat naturali protetti, causato da una delle attività professionali non elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia di tale danno, a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell’operatore”*. E’ dunque previsto il regime di responsabilità oggettiva, in base alla quale è sufficiente la sussistenza del nesso causale tra azione e danno, per l’ipotesi di danno causato o minacciato nell’ambito di *attività professionali che presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l’ambiente*.<sup>70</sup> Si è ritenuto che chi esercita attività intrinsecamente pericolose debba assumere direttamente il rischio di eventuali danni, essendo oltretutto in questo modo incentivato a prendere le misure di precauzione necessarie. Per *“attività professionale”* si intende *“qualsiasi attività svolta nel corso di un’attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro”*.

In secondo luogo la Direttiva si applica in caso di comportamento doloso o colposo dell’operatore.<sup>71</sup> Questa seconda fattispecie concerne attività che non sono intrinsecamente pericolose per l’ambiente e per la salute, e in

---

<sup>70</sup> Tali attività sono elencate nell’Allegato III della Direttiva e sono principalmente quelle industriali o agricole sottoposte ad autorizzazione da parte degli organi nazionali ai sensi della Direttiva 1996/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento. Si tratta di attività che implicano lo scarico di metalli pesanti nell’acqua o nell’aria, impianti che producono sostanze pericolose, prodotti fitosanitari e biocidi, attività di gestione di rifiuti e attività che implicano l’uso, il trasporto, il rilascio nell’ambiente nonché il commercio di microrganismi geneticamente modificati.

<sup>71</sup> Si tratta in pratica della responsabilità soggettiva, sebbene non venga esplicitamente utilizzato il contrario di oggettivo, come per la prima categoria di responsabilità.

questi casi la responsabilità è condizionata alla colpa o al dolo. L'operatore è *“qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività, o la persona che registra o notifica l'attività medesima”*.

Sono esclusi dall'applicazione della Direttiva i danni derivanti da un'attività non compresa tra quelle indicate nell'Allegato III, alle acque e al terreno, nonché alle specie e agli habitat naturali protetti, qualora non vi sia colpa, né dolo. Nella Direttiva, il titolo “Eccezioni” elenca tutti gli altri danni esclusi dall'ambito applicativo.<sup>72</sup> Sono inoltre stabilite forme di esonero dalla responsabilità, precisamente dal dovere di indennizzo da parte dell'operatore interessato, che non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di prevenzione e riparazione adottate ai sensi della Direttiva, se può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno è stato causato da un terzo e si è prodotto nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, oppure se prova che è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da un'autorità pubblica. In tali casi sono gli Stati membri ad adottare misure idonee a

---

<sup>72</sup>1) il danno o la minaccia causati da un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione o da attività finalizzate alla difesa nazionale o alla sicurezza internazionale; 2) danno o minaccia causato da attività finalizzata alla protezione dalle calamità naturali; 3) danno o minaccia causati da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile; 4) danno o minaccia causati da attività disciplinate dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica o causati da un'attività la cui responsabilità è disciplinata dalle Convenzioni internazionali elencate nell'Allegato V, oppure da un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo sono comprese nell'ambito di applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'Allegato IV (principalmente riguardanti il danno da trasporto di idrocarburi e sostanze pericolose) nell'Allegato V.

consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.<sup>73</sup> La Direttiva distingue le due ipotesi, la minaccia imminente e il danno, prevedendo per entrambe una serie di doveri di azione e di cooperazione a carico dell'operatore e di poteri dell'autorità competente. Essa dispone che quando esiste una minaccia imminente di danno ambientale, ossia il rischio sufficientemente probabile che esso si verifichi, l'operatore deve adottare, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.<sup>74</sup> Qualora la minaccia persista, nonostante le misure prese, l'operatore ha l'*obbligo di informare* della situazione, il più velocemente possibile, l'autorità competente che è una figura fondamentale nel sistema delineato dalla Direttiva e svolge compiti specifici opportunamente elencati<sup>75</sup> anche se ha la facoltà di adottare, in via discrezionale, essa stessa le misure di prevenzione necessarie, ma solo in tre ipotesi: 1) se l'operatore non adotta tali misure ai sensi della disciplina appena vista; 2) se

---

<sup>73</sup>E' prevista inoltre la facoltà, per i legislatori nazionali, di aggiungere due ipotesi di esenzione, per il caso in cui l'operatore dimostri di non aver tenuto un comportamento doloso o colposo: 1) se dimostri anche che il danno ambientale è stato causato da un'emissione o un evento espressamente autorizzati ai sensi delle discipline attuative delle leggi comunitarie che disciplinano le attività economiche interessate; 2) l'ipotesi di danno causato da emissione, attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore stesso dimostri di non essere considerata probabile causa di danno ambientale in base allo stato di conoscenze scientifiche e tecniche al momento del loro verificarsi. Si tratta del cosiddetto "rischio da sviluppo".

<sup>74</sup>Sono definite tali "le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno"

<sup>75</sup>individuare l'operatore responsabile del danno o della minaccia imminente di danno; valutare la gravità del danno; determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'Allegato II; e con alcune facoltà: fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia; chiedere all'operatore di adottare le misure di prevenzione necessarie; fornire all'operatore le istruzioni da seguire relativamente alle misure di prevenzione necessarie; fornire all'operatore le istruzioni da seguire relativamente alle misure di prevenzione necessarie oppure adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie; chiedere all'operatore di effettuare la propria valutazione relativa al danno o alla minaccia imminente verificatisi e di fornire tutte le informazioni e i dati necessari. Gli Stati membri provvedono affinché essa possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.

l'operatore non può essere individuato; 3) se non è tenuto a sostenere i costi nei casi di "esonero". Dunque la Direttiva prevede l'intervento dell'autorità competente esclusivamente in termini di compiti, ma soprattutto di facoltà e di poteri discrezionali.

Qualora un danno ambientale si sia effettivamente verificato, l'operatore è tenuto a comunicare senza indugio all'autorità competente tutte le informazioni ("gli aspetti pertinenti") sulla situazione, nonché adottare *"tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e le necessarie misure di riparazione conformemente all'art. 7"*.

Si può notare che l'azione di riparazione comprende due tipologie di iniziative, quelle volte a *"controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato"* gli inquinanti o qualsiasi altro fattore di danno da una parte e, dall'altra, le vere e proprie *misure di riparazione* (conformemente a quanto dispone il successivo art. 7), a seconda della tempestività dell'intervento. L'autorità competente può approvare le misure di riparazione proposte dall'operatore o deciderle essa stessa anche con la sua collaborazione. In definitiva, l'individuazione dei metodi, degli obiettivi, delle opzioni e dei costi di riparazione del danno ambientale, lasciano aperto uno spazio significativo di discrezionalità tecnica e di valutazione del rapporto costi-benefici nel caso concreto. Nella definizione di tale ambito si coglie la ratio della norma che prevede il potere - dovere dell'autorità competente di approvare le proposte dell'operatore responsabile del danno e di decidere con provvedimenti

motivati.<sup>76</sup> In conclusione, si può dire che i concetti di prevenzione e riparazione del danno contribuiscono a realizzare gli obiettivi e i principi, stabiliti nel Trattato, della politica ambientale comunitaria, rendendola anche unitaria. Uno degli aspetti positivi della presente Direttiva, infatti, è proprio il ruolo che essa riveste nel voler configurare una legislazione sul danno ambientale nei Paesi che ancora ne sono privi, ma soprattutto rappresenta un'opportunità per gli Stati membri di riordinare la disciplina relativa alla tutela dell'ambiente, in particolare per l'Italia ove, a partire dal 1986, si sono susseguite norme che hanno creato un quadro legislativo complicato e lontano dall'impronta oggettiva ormai prevalente ovunque.

---

<sup>76</sup> Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa – IPSOA - n. 9-2004, Pag. 805 ss.

## CAPITOLO II

### DISCIPLINA DELLE FONTI RINNOVABILI

#### *2.1. Energia e fonti rinnovabili*

L'energia rinnovabile è *"una qualsiasi fonte energetica che si rigenera almeno alla stessa velocità con cui si utilizza"*.

Secondo l'Agenzia Internazionale dell'Energia - International Energy Agency (IEA) - rientrano in questa categoria:

- l'energia solare
- l'energia eolica
- l'energia geotermica
- l'energia da biomassa
- l'energia idroelettrica

Possono essere indicate come Fonti Rinnovabili di Energia, tutte quelle Fonti che si contrappongono alle energie tradizionali ottenute da Fonti fossili sia perché potenzialmente "infinite", sia perché hanno un minore impatto sull'Ambiente.

Le rinnovabili, infatti, permettono di limitare le emissioni di CO<sub>2</sub> la cui riduzione è il principale obiettivo fissato, ad esempio, dal Protocollo di Kyoto.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup>Il protocollo di Kyoto è un trattato internazionale di enorme importanza per il futuro del nostro pianeta: redatto l'11 dicembre 1997 a Kyoto, ed entrato in vigore nel 2005, il protocollo si pone come obiettivo principe quello di limitare e ridurre le emissioni inquinanti di gas serra nell'atmosfera. Il protocollo di Kyoto prevedeva degli obblighi ben precisi per i Paesi che lo sottoscrissero (160 per la precisione) da rispettare entro il termine ultimo fissato al 2012. Secondo il Protocollo di Kyoto i Paesi aderenti avrebbero dovuto ridurre le emissioni di gas serra almeno del 5,2 % rispetto ai livelli registrati nel 1990. Per poter raggiungere tale obiettivo, furono previsti anche

Lo sviluppo delle nuove tecnologie permette di ottenere energia rinnovabile per il futuro ad un prezzo competitivo, così risolvendo il problema della sempre più crescente richiesta di energia.

Per lo più, le energie rinnovabili sono delle risorse locali, risorse che garantiscono minor dispendio per il trasporto, maggiore sicurezza nell'approvvigionamento ed una benefica valorizzazione del territorio con un evidente miglioramento anche economico, incrementando il livello occupazionale locale. E questo sicuramente è da guardare come aspetto positivo delle energie rinnovabili.

Le energie rinnovabili sono fonti di energia il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali a disposizione dell'uomo. Sono fonti che si rigenerano dopo ogni ciclo di utilizzo e, quindi, vengono definite inesauribili. Alcune fonti rinnovabili sono disponibili in grande quantità e non risentono dello sfruttamento da parte dell'uomo. Un esempio tipico di energia rinnovabile è l'energia solare. Il pianeta Terra viene continuamente irraggiato dal flusso di energia rinnovabile che l'uomo può utilizzare o meno. Altre fonti rinnovabili possono diventare esauribili quando l'uomo, invece, esagera nel loro utilizzo. Queste sono le fonti cosiddette esauribili.<sup>78</sup>

Le fonti di energia rinnovabili si rigenerano dopo l'utilizzo, non nascono dal nulla, bensì sono frutto di un processo naturale che le origina. Ad esempio, l'energia solare è continuamente

---

dei meccanismi flessibili di mercato che permettessero agli Stati aderenti di ridurre le emissioni con costi minimi e di guadagnare al contempo crediti in base ai risultati ottenuti. Gli obiettivi del Protocollo di Kyoto sono stati raggiunti, ma la strada da fare è ancora lunga: le emissioni di CO<sub>2</sub> sono ancora troppo elevate e occorre prendere decisioni ancora più incisive ed importanti per risolvere il problema dei gas serra nell'atmosfera.

<sup>78</sup> Il legno è una risorsa rinnovabile poiché alcuni alberi sono tagliati mentre altri nascono. Tuttavia, se il numero di alberi tagliati è superiore a quelli che nascono, l'eccesso di utilizzo (flusso) causerà la riduzione progressiva della foresta (stock) nel corso del tempo, fino a farla scomparire del tutto. In questo secondo caso l'eccessivo sfruttamento ha trasformato una risorsa rinnovabile in una risorsa esauribile. [ecoage-energia e ambiente]

generata dal sole e i raggi solari la veicolano nello spazio verso ogni direzione. L'uomo può utilizzare o meno l'energia solare, ma quest'ultima viene sempre e comunque prodotta. Al contrario, una risorsa rinnovabile esauribile (es. boschi) si riproduce nel tempo a un determinato tasso di rigenerazione che deve essere necessariamente superiore al tasso di sfruttamento (o tasso d'uso) da parte dell'uomo.

Occorre specificare che l'aggettivo "rinnovabile" ha significato soltanto in un orizzonte temporale molto breve, dal punto di vista dell'uomo. Una risorsa esauribile potrebbe diventare rinnovabile nel lungo periodo, in una scala temporale più ampia.<sup>79</sup> Quando parliamo di energie rinnovabili, ci riferiamo essenzialmente alla capacità delle risorse e delle fonti di energia di rigenerarsi nel breve periodo.

## ***2.2. La normativa europea in materia di fonti rinnovabili: la direttiva 2001/77/CE***

L'Unione Europea in varie occasioni ha avuto modo di sottolineare come la combinazione della politica energetica da fonti rinnovabili con quella ambientale attuata a livello nazionale sia fondamentale per contrastare il *climatechange* in tutti gli Stati membri e per rafforzare la competitività economica del mercato europeo nel settore dell'energia.<sup>80</sup> Anche a livello

---

<sup>79</sup> Ad esempio, il petrolio è considerato una risorsa esauribile (non rinnovabile). Quando utilizziamo il petrolio in una combustione, questo si trasforma in modo irreversibile in calore, scorie e gas. Ad esempio, il petrolio è considerato una risorsa esauribile (non rinnovabile). Quando utilizziamo il petrolio in una combustione, questo si trasforma in modo irreversibile in calore, scorie e gas. Tuttavia, in una scala temporale più grande anche il petrolio è una risorsa rinnovabile poiché viene generata da un processo di formazione naturale, a partire dalle sostanze organiche vegetali poste per milioni di anni in particolari condizioni ambientali. [ecoage-energia e ambiente]

<sup>80</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Energie*

europeo il settore delle energie alternative viene ricondotto alla tutela dell'ambiente e, dunque, alla competenza concorrente di UE e Stati membri. E ciò per garantire in primo luogo l'adempimento degli obblighi comunitari sulla differenziazione delle fonti di energia e sul raggiungimento delle quote nazionali; in secondo luogo, per assicurare una visione unitaria degli interessi generali legati al settore ambiente, per i quali va attuata una politica energetica omogenea e coesa sul territorio di ogni Stato membro; infine, per creare un mercato concorrenziale, senza barriere regolatorie per imprese e investitori.<sup>81</sup> Le norme di riferimento di tale politica di accentrimento sono l'art. 194 TFUE e la direttiva 2009/28/CE, inserita nel "Pacchetto Clima" per il 2020. L'art. 194 TFUE disciplina: a) la costruzione di un mercato europeo integrato dell'energia, con l'interconnessione delle reti; b) la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; c) il contrasto al *climatechange*, affidato alla promozione dell'efficienza energetica e allo sviluppo delle fonti rinnovabili. È una norma che nell'indirizzare le finalità della politica energetica europea al miglioramento dell'ambiente, subordina, in modo implicito, la politica energetica alla politica di

---

*rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo*, 6 giugno 2012, COM (2012) 271, e nella Comunicazione *Tabella di marcia per l'energia 2050*, COM (2012) 885/2.

<sup>81</sup> Solo per completezza, è bene chiarire che, sia a livello nazionale che a livello europeo, le eventuali norme restrittive dell'attività imprenditoriale possono essere attuate solo dove vi sia l'esigenza di coordinare e rendere congruenti i sub procedimenti locali propedeutici al provvedimento finale di autorizzazione unica previsto a livello nazionale. In tale contesto, lo Stato esercita un controllo sulla regolamentazione delle procedure in materia ambientale e sull'espletamento di procedimenti volti ad autorizzare tali attività, la cui definizione è necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. Così lo Stato riesce ad assicurare condizioni di concorrenza uniformi su tutto il territorio nazionale e a contrastare le molteplici misure locali diversificate tali da poter contrastare o comunque ostacolare la realizzazione di interessi protetti connessi all'ambiente. Non sono ammessi condizionamenti e vincoli, seppur temporanei, che non siano funzionali alla cura di interessi ambientali. Quindi, in caso di assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi, si finisce per ostacolare gravemente l'iniziativa dei privati. Una dottrina nel 2002 aveva fatto presente come, in riferimento all'energia, la eventuale sottoposizione di tale energia ad un sistema di legislazione concorrente Stato-Regioni non avrebbe portato a gestire congruamente tale settore per via della debolezza politica e amministrativa delle regioni, sia per le difficoltà pratiche di sviluppare tale energia in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

attuazione ambientale. Importanti sono anche gli art. 11, 191, 192 TFUE che sono relativi alla salvaguardia dell'ambiente, alla tutela della salute umana e all'uso razionale delle risorse naturali finalizzate ad uno sviluppo sostenibile. Si tratta di norme che evidenziano il forte legame esistente tra l'utilizzo delle fonti rinnovabili e l'attuazione della tutela ambientale.

Il 27 ottobre 2001 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee la direttiva 2001/77/CE, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

L'Unione Europea ha riconosciuto sin da subito la necessità di promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, sottolineando come, queste, possano contribuire alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile, creando occupazione locale, avendo un impatto positivo sulla coesione sociale, contribuendo alla sicurezza degli approvvigionamenti e permettendo di conseguire più rapidamente gli obiettivi di Kyoto. Bisogna pertanto garantire un migliore sfruttamento di questo potenziale nell'ambito del mercato interno dell'elettricità.

La promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili e il suo maggior utilizzo, oltre ad essere obiettivi altamente prioritari a livello europeo, sono una parte fondamentale del pacchetto di misure necessarie, per conformarsi al Protocollo di Kyoto, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dei pacchetti di politiche intese ad onorare ulteriori impegni.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 30 marzo 2000 sull'elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili e il mercato interno dell'elettricità, ha sottolineato che per ottenere risultati e conseguire gli obiettivi comunitari sono essenziali obiettivi vincolanti e ambiziosi in materia di fonti energetiche rinnovabili a livello nazionale.

Per garantire un maggior impatto dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili sul mercato, a medio termine occorrerebbe invitare tutti gli Stati membri a stabilire obiettivi indicativi nazionali di consumo di elettricità prodotta da tali fonti. Questi obiettivi indicativi dovrebbero essere compatibili con gli impegni nazionali assunti nel contesto degli obblighi in materia di cambiamenti climatici contratti dalla Comunità a titolo del Protocollo di Kyoto.

La principale finalità della sopracitata direttiva è quella di promuovere maggiormente il contributo delle fonti energetiche alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e a creare le basi per un futuro quadro comunitario in materia.

E l'obiettivo preposto era quello di raggiungere una quota indicativa del 22,1 % di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili sul consumo totale di elettricità della Comunità entro il 2010.

Il Decreto del Ministero delle attività produttive che recepisce la Direttiva europea 2001/77/CE sulla produzione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale italiana il 31 gennaio 2004 e costituisce un punto di svolta nel panorama normativo di tale settore: produrre energia da fonti rinnovabili diventa, alla luce degli obiettivi di riduzione delle emissioni, sempre più importante nel contesto di crescente attenzione per l'ambiente in cui si deve operare. Infatti il provvedimento perfeziona il meccanismo di incentivazione basato sull'obbligo della quota minima e sui certificati verdi che possono contare su una durata di modulazione di almeno otto anni; chiarisce significativamente le procedure autorizzative che prevedono un procedimento unico svolto dalla regione entro tempi prefissati; prevede anche campagne informative al fine di creare consapevolezza sulla funzione delle rinnovabili.

Un'altra importante direttiva è quella sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

### ***2.3. Obiettivi nazionali obbligatori: la direttiva 2009/28/CE***

La direttiva 2009/28/CE, già sopracitata, attuata con decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28, stabilisce un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e fissa obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e per la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. Secondo quanto previsto all'art. 4 della direttiva, ogni Stato membro adotta un piano di azione nazionale per le energie rinnovabili. I piani di azione nazionali per le energie rinnovabili fissano gli obiettivi nazionali degli Stati membri per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore dei trasporti, dell'elettricità e del riscaldamento e raffreddamento nel 2020, tenendo conto degli effetti di altre misure politiche relative all'efficienza energetica sul consumo finale di energia, e delle misure appropriate da adottare per raggiungere detti obiettivi nazionali generali, inerenti: a) la cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali; b) i trasferimenti statistici o i progetti comuni pianificati; c) le politiche nazionali per lo sviluppo delle risorse della biomassa esistenti e per lo sfruttamento di nuove risorse della biomassa per usi diversi; d) le procedure amministrative e le specifiche tecniche; e) l'informazione e la formazione; f) le garanzie di origine; g) l'accesso e il funzionamento delle reti; h) la sostenibilità di biocarburanti e bioliquidi. Per agevolare la predisposizione dei Piani di Azione nazionali la Commissione Europea ha redatto un format

all'interno del quale sono stati individuati i requisiti minimi da inserire nei piani; il format è stato approvato con decisione 2009/548/CE.

Con la legge comunitaria 2009 il Parlamento ha conferito delega al Governo per il recepimento della direttiva 2009/28/CE, fissando specifici criteri per l'esercizio della delega. Tali criteri prevedono, tra l'altro, che sia garantito il conseguimento degli obiettivi mediante la promozione congiunta di efficienza energetica e un utilizzo equilibrato delle fonti rinnovabili per la produzione e il consumo di energia elettrica, calore e biocarburanti. Inoltre, bisognerà favorire le cooperazioni internazionali, la Sintesi Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili, la semplificazione amministrativa, lo sviluppo delle reti, il sistema di monitoraggio e la cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali. Gli stessi criteri, comunque, indicano l'esigenza di perseguire gli obiettivi tenendo conto, come peraltro deve essere usuale nell'ordinaria attività amministrativa, del rapporto costi-benefici relativo al singolo strumento o misura introdotti. In coerenza con le indicazioni del Parlamento, il Piano delinea una strategia e le relative misure di attuazione, aggiuntive e in alcuni casi correttive di quelle esistenti.

Il Piano d'Azione Nazionale per le Energie Rinnovabili s'inserisce in un quadro più ampio di sviluppo di una strategia energetica nazionale sostenibile dal punto di vista ambientale e risponde ad una molteplicità di obiettivi tra cui assumono particolare rilievo: 1) la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, data l'elevata dipendenza dalle importazioni di fonti di energia; 2) la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, data la necessità di portare l'economia italiana su una traiettoria strutturale di riduzione delle emissioni e di rispondere degli impegni assunti in tal senso dal Governo a livello europeo ed internazionale; 3) il miglioramento della competitività

dell'industria manifatturiera nazionale attraverso il sostegno alla domanda di tecnologie rinnovabili e lo sviluppo di politiche di innovazione tecnologica. Il documento disegna le principali linee d'azione per le fonti rinnovabili, in un approccio organico per il perseguimento degli obiettivi strategici. Le linee d'azione si articolano su due piani: la governance istituzionale e le politiche settoriali.

La *governance istituzionale* comprende principalmente: a) il coordinamento tra la politica energetica e le altre politiche, tra cui la politica industriale, la politica ambientale e quella della ricerca per l'innovazione tecnologica; b) la condivisione degli obiettivi con le Regioni, in modo da favorire l'armonizzazione dei vari livelli di programmazione pubblica, delle legislazioni di settore e delle attività di autorizzazione degli impianti e delle infrastrutture, con la Sintesi Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili con la definizione di un *burdensharing* regionale che possa responsabilizzare tutte le istituzioni coinvolte nel raggiungimento degli obiettivi.

Con riferimento invece al livello di *politica settoriale*, le linee d'azione sono stabilite sulla base del peso di ciascuna area d'intervento sul consumo energetico lordo complessivo.

Il consumo finale lordo di energia per l'Italia nel 2005 è stato pari a 141,2 Mtep. Secondo lo scenario emerso da uno studio svolto nel 2007 (Studio Primes), preso in considerazione dalla Commissione Europea, nel 2020 il consumo finale lordo di energia dell'Italia potrebbe raggiungere il valore di 166,5 Mtep. Tale studio prende in considerazione tutte e sole le misure di contenimento dei consumi attuate o programmate al momento della sua elaborazione. Nel 2008 il consumo finale lordo di energia dell'Italia è stato pari a 131,6 Mtep.

L'aggiornamento 2009 dello studio Primes, che tiene conto dell'effetto della crisi economica e delle misure di contenimento dei consumi programmate all'atto della sua pubblicazione, stima per l'Italia al 2020 un consumo finale lordo di 145,6 Mtep.

L'Italia ha assunto l'obiettivo, da raggiungere entro l'anno 2020, di coprire con energia da fonti rinnovabili il 17% dei consumi finali lordi.

Oltre all'obiettivo generale sopra indicato, la direttiva prevede che, sempre al 2020, in ogni Stato sia assicurata una quota di copertura dei consumi nel settore trasporti mediante energie da fonti rinnovabili pari al 10%. Per il calcolo del numeratore di questo obiettivo specifico dovranno essere presi in considerazione: - il contenuto energetico (previsto dall'allegato III della direttiva) dei biocarburanti che rispettano i criteri di sostenibilità, moltiplicando per un fattore 2 il contenuto energetico dei biocarburanti di seconda generazione (biocarburanti prodotti a partire da rifiuti, residui, materie cellulosiche di origine non alimentare e materie lignocellulosiche); - l'energia elettrica da fonti rinnovabili consumata nei trasporti, moltiplicando per un fattore 2,5 la quota di questa consumata nei trasporti su strada. Per il calcolo del denominatore di questo obiettivo andranno invece inclusi esclusivamente la benzina, il diesel, i biocarburanti consumati nel trasporto su strada e su rotaia e l'elettricità, moltiplicando per un fattore 2,5 la quota di quest'ultima consumata nei trasporti su strada.

#### ***2.4. La normativa nazionale: il D. lgs. 387/2003, attuativo della direttiva 2001/77/CE***

Il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 che attua la direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, nel rispetto della disciplina nazionale, comunitaria ed internazionale vigente, nonché nel rispetto

dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 43 della legge 1° marzo 2002, n. 39,<sup>82</sup> è finalizzato a:

- a) promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario;
- b) promuovere misure per il perseguimento degli obiettivi indicativi nazionali di cui all'articolo 3, comma 1,<sup>83</sup>
- c) concorrere alla creazione delle basi per un futuro quadro comunitario in materia;
- d) favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in particolare per gli impieghi agricoli e per le aree montane.

Alla luce degli obiettivi nazionali, di cui all'art. 3, comma 1 del presente decreto, vengono delineati anche gli obiettivi regionali (art. 10, comma 1), tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> legge 1° marzo 2002, n. 39, reca disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2001 e, in particolare, l'articolo 43 e l'allegato B;

<sup>83</sup> D. Lgs. 387/2003, art. 3, comma 1: "Le principali misure nazionali per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili, in quantità proporzionata agli obiettivi di cui alle relazioni predisposte dal Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/77/CE, sono costituite dalle disposizioni del presente decreto, dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e successivi provvedimenti attuativi, nonché dai provvedimenti assunti al fine dell'attuazione della legge 1° giugno 2002, n. 120. L'aggiornamento include una valutazione dei costi e dei benefici connessi al raggiungimento degli obiettivi indicativi nazionali e all'attuazione delle specifiche misure di sostegno. L'aggiornamento include altresì la valutazione quantitativa dell'evoluzione dell'entità degli incentivi alle fonti assimilate alle fonti rinnovabili, di cui all'articolo 22 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Dall'applicazione del presente comma non derivano maggiori oneri per lo Stato.

<sup>84</sup> L'art. 3 recepisce lo spirito del corrispondente articolo della Direttiva europea individuando nel Decreto italiano stesso, nel "Decreto Bersani" e successivi decreti attuativi, nonché nell'attuazione della L. 120/02, i provvedimenti normativi che costituiscono le misure nazionali per promuovere l'aumento del consumo di elettricità. La Direttiva Europea 77/2001/CE richiede che ciascun Paese membro provveda a monitorare lo

Importante è l'art. 12 laddove viene stabilito, al comma 1, che *“le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.”*<sup>85</sup> Si tratta di un articolo che esprime un fondamentale principio

---

stato di diffusione e consumo delle fonti rinnovabili sul proprio territorio redigendo, per la prima volta entro il 27 ottobre 2003 (per l'Italia è stata adottata la CIRCOLARE DEL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE nel giugno del 2003), e successivamente ogni 2 anni e cioè a partire dal 2005, una relazione contenente lo stato di avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi programmati. Tale analisi deve mostrare l'evidenza di correlazione tra le azioni assunte a favore delle fonti rinnovabili e gli impegni nazionali assunti sui cambiamenti climatici. La Direttiva Europea richiede che i dati raccolti vengano resi pubblici dagli Stati membri. Tali dati saranno oggetto di un'analisi periodica condotta dalla Commissione, nella quale potranno essere eventualmente suggerite misure specifiche e imposti obiettivi minimi vincolanti. La Commissione pubblicherà la propria relazione per la prima volta entro il 27 ottobre 2004. La Commissione impone agli Stati Membri un periodo di osservazione dello stato dell'avanzamento della penetrazione delle FER avente cadenza biennale; il primo momento di verifica dovrà essere attuato entro il 30 giugno 2005 tramite una relazione predisposta dal Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e il Ministro dell'economia e delle finanze, cui partecipano anche altri Ministri interessati e la Conferenza Unificata. La relazione viene presentata al Parlamento e alla Conferenza Unificata e dovrà riportare un'analisi circa numerosi aspetti che si analizzano di seguito nel dettaglio. L'articolo elenca le misure promozionali adottate a favore delle fonti rinnovabili, intese ad aumentare il consumo di energia da fonti rinnovabili. Con riferimento alle misure di verifica di cui i ministri competenti dovranno farsi carico, la relazione del 30 giugno 2005, e le successive, consentiranno di verificare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi dichiarati dall'Italia nella Direttiva 77/2001/CE, potendo così intervenire nel corso del decennio con misure correttive adeguate ai progressi effettivamente compiuti; nella stessa relazione sarà verificata la funzionalità del sistema di certificazione dell'energia da fonti rinnovabili (garanzia di origine) che dovrebbe permettere di attuare una “tracciabilità” dell'energia da fonti rinnovabili nel suo processo di migrazione lungo la filiera dell'energia. [Analisi predisposta da : APER – Associazione Produttori Energia da fonti Rinnovabili - Milano, 4 marzo 2004]

<sup>85</sup>Urgenti ed indifferibili sono i lavori pubblici così dichiarati dall'art. 71 della legge 2359/1865, al fine di consentire l'occupazione d'urgenza che, da strumento sorto per affrontare situazioni eccezionali e di carattere straordinario (emergenze, calamità, opere militari) *“diviene istituto di carattere generale e ordinario, con il quale si permette all'espropriante, in un'ottica de facto acceleratoria, di ottenere l'immediata disponibilità delle aree dichiarate di pubblica utilità, prima che venga emanato il provvedimento espropriativo”* - *L'ordinamento degli enti locali nel Testo Unico*, CARINGELLA F., GIUNCATO A., ROMANO F., Ipsosa, 2007, pag. 762.

nell'ambito "energia", che vincola anche le Regioni a statuto speciale. Fondamentale è il comma 3 secondo cui *"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<sup>86</sup>, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, 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."*Ciò significa che si vogliono rendere irrilevanti le eventuali norme urbanistiche o norme tecniche di attuazione contrastanti con le scelte di localizzazione effettuate in sede di rilascio dell'autorizzazione

---

<sup>86</sup> L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Questa appare la caratteristica di maggior pregio della normativa evidenziata. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Tale provvedimento, che è appunto semplificato, accelerato e unitario viene rilasciato dalla Regione (o dalle Province delegate dalla Regione) e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Coinvolgendo diverse amministrazioni, l'autorizzazione unica è rilasciata a seguito della convocazione di una Conferenza dei servizi, indetta dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Si tratta di conferenza di servizi obbligatoria, per cui *"La mancata indizione della conferenza di servizi o la mancata partecipazione di amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria, non può che comportare la 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"* (TAR - MOLISE - Campobasso Sezione I, Sentenza 08.03.2011, n. 98, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). - Cfr. anche, citate in sentenza, T.A.R. Sicilia Palermo, I, 2 febbraio 2010, n. 1297 e 20 gennaio 2010, n. 578 nonché C.G.A.R.S. ordinanza 14 ottobre 2009, n. 1032 e 11 aprile 2008, n. 295.

unica e quindi escludere una competenza del Comune in punto di localizzazione di detti impianti. E' un sistema quello delineato dall'art. 12 che funge da punto di equilibrio per tutte le competenze, statali e regionali, le quali confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici. Viene così svolta, ad un livello sovra comunale, una funzione di contemperamento della tutela e dell'uso del territorio da un lato e dell'esigenza di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili dall'altro.

*Al comma 10 viene stabilito che “In Conferenza unificata [...] si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le Regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali.”<sup>87</sup>*

---

<sup>87</sup> La norma ha lo scopo di dare attuazione a quella disposizione della direttiva 2001/77 (art. 6) intitolata “procedure amministrative” che assegnava agli Stati membri il compito di valutare l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione applicabili agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili allo scopo di: • ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili; • razionalizzare ed accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo; • garantire che le norme siano oggettive trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili. Gli scopi indicati dal legislatore comunitario serviranno alle Amministrazioni pubbliche chiamate a dare applicazione alle disposizioni, e ai giudici in caso di controversie: esse costituiranno infatti un parametro di riferimento utile a preferire, in caso di dubbia interpretazione di qualche specifica disposizione, l'opzione che si presenta più coerente con gli intenti esplicitati dal legislatore comunitario. A questo proposito conviene subito evocare anche un ulteriore passaggio della direttiva sulle fonti rinnovabili, in particolare il 20° considerando, laddove è detto che è necessario tener conto della struttura specifica del settore delle fonti energetiche rinnovabili, in particolare al momento della revisione delle procedure amministrative di autorizzazione a costruire impianti di produzione di elettricità proveniente da fonti energetiche

---

rinnovabili. Mentre le nuove norme procedurali dettate con l'art. 12 sembrano certamente tese a rispondere agli scopi di accelerazione e razionalizzazione dei procedimenti, nella prospettiva di condurre ad una riduzione degli ostacoli normativi frapposti alla produzione di energia da fonti rinnovabili, sembra invece difficile nell'art. 12 trovare una forma di risposta e di accoglimento dell'invito di fonte comunitaria a tenere conto, in sede di revisione delle procedure, delle specificità tecnologiche delle fonti rinnovabili, nella prospettiva di facilitare la installazione di impianti.

Nel suo complesso, l'art. 12 del presente decreto delinea una procedura molto semplificata ed accelerata per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati con fonti rinnovabili. Come noto, sino ad oggi l'incentivazione alla realizzazione di impianti elettrici da fonti rinnovabili si è tradotta sostanzialmente nel riconoscimento di benefici economici connessi con la produzione di energia "pulita". Occorre peraltro ricordare che la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica in quanto tale non era - e tuttora non è - soggetto ad autorizzazione specifica. L'installazione e, talvolta, l'esercizio di ogni impianto, a seconda delle sue caratteristiche, necessita di una pluralità di atti di assenso, ciascuno dei quali volto ad esaminare l'iniziativa alla luce di specifici parametri (il contenuto di tutela di un vicolo paesaggistico, gli indici urbanistici di un PRG, le soglie alle emissioni, etc.) e ciascuno dei quali rilasciato da una Amministrazione preposta alla tutela di uno specifico interesse pubblico (la salute, l'integrità del paesaggio, il traffico aereo etc.). I ritardi e le distorsioni cui ha condotto la frammentazione dei procedimenti amministrativi che è necessario concludere prima di iniziare i lavori di un impianto sono noti: le autorizzazioni rilasciate per prime fanno in tempo a scadere prima di riuscire ad ottenere le ultime; e talvolta le amministrazioni faticano a contenere il proprio sindacato entro i limiti della rispettiva sfera di attribuzioni e si sentono titolari di poteri di veto che possono anche portare a momenti di defatigante paralisi. Senza con ciò voler essere esaustivi, e a solo titolo di esempio della molteplicità di autorizzazioni e di permessi necessari - naturalmente mutevole a seconda delle caratteristiche dell'impianto - ciascuno dei quali implica il coinvolgimento di una diversa amministrazione, si ricorda che per poter realizzare un impianto eolico, prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 12, occorre dotarsi quanto meno di: • nulla osta dello Stato Maggiore Difesa; • certificato di prevenzione incendi • autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodotto; • atti di Sottomissione al Ministero delle Comunicazioni ; • autorizzazioni allo svincolo idrogeologico; • nulla osta paesaggistico; • nulla osta idrogeologico; • specifica autorizzazione se i terreni sono gravati da uso civico; • procedura di screening ambientale; • eventuale VIA; • valutazione di incidenza (in caso di aree incluse in Siti di Interesse Comunitario); • concessione ad edificare; Nei limiti poi in cui un impianto elettrico (in tal caso non eolico, ovviamente) presentava emissioni in atmosfera soggette ad autorizzazione, occorre dotarsi anche dell'autorizzazione unica ex DPR 203/88. Ora l'art. 12 prevede che tutti i procedimenti di valutazione dell'iniziativa elettrica - ad eccezione di quello propedeutico al rilascio del CPI - si svolgano nel contesto unitario di una conferenza di servizi convocata dalla Regione entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta della nuova "autorizzazione unica". La procedura si applica non soltanto agli impianti da realizzare ex novo, ma anche alle modifiche, ai potenziamenti, ai rifacimenti e alle riattivazioni di impianti esistenti e include l'esame delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio. L'art. 12 individua la Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione al rilascio dell'autorizzazione e, prima ancora, alla convocazione della conferenza di servizi. A prescindere dai suoi contenuti specifici, la norma ci sembra particolarmente importante al fine di affermare che la ratio sottesa all'art. 12 è in ogni caso quella di imprimere un contenuto acceleratorio alla sua applicazione, a superamento dell'eventuale atteggiamento ostruzionistico che dovesse essere opposto dalle singole

La disciplina della localizzazione degli impianti alimentari da fonti rinnovabili di energia, di cui all'art. 12, comma 10, del D. lgs. in analisi, risulta essere caratterizzata da due elementi fondamentali. Un primo elemento si individua nell'approvazione in conferenza unificata Stato-Regioni delle Linee-guida nazionali; un secondo aspetto va invece identificato nel riconoscimento alle Regioni del potere di «*procedere alla indicazione di aree e sili non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*».<sup>88</sup>

Il TAR Sardegna<sup>89</sup> ha osservato che nel sistema legislativo descritto dal d. lgs. n. 387/2003, anche interpretato alla luce della giurisprudenza costituzionale<sup>90</sup>, non può essere ravvisata una funzione autonoma del Comune in materia di localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, poiché risulta attratto nell'ambito della competenza regionale finalizzata alla individuazione dei siti non idonei alla localizzazione degli impianti; pertanto è esclusa ogni possibilità per il Comune di

---

Regioni, e che tale ratio potrà essere invocata anche in casi diversi da quelli espressamente presi in considerazione dal comma 9.

<sup>88</sup>Sul punto una voce critica rispetto alla effettiva portata delle Linee guida, si può individuare in A. MAESTRONT. *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e corte di giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. amb.* 2012. 569 ss.. L'Autore fa notare come il D.M. del 10 settembre 2010 che avrebbe dovuto fornire elementi più chiari ed esaurienti per guidare le Regioni di fronte alle preoccupazioni per gli effetti negativi delle costruzioni dei nuovi generatori di energia, abbia invece dedicato solo due articoli del provvedimento, dalla formulazione tutt'altro che chiara e ancor meno esauriente, alla attività richiesta alle Regioni stesse di conciliazione delle "politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili".

<sup>89</sup>T.A.R. Sardegna - sez. II - 21 aprile 2017, n. 271 - Pres. Scano, Est. Manca - O.s.n.c. (avv. Micocci e Bencivenga) c. Comune di Lungosanto (avv. Ragnedda) e Regione Autonoma della Sardegna.

<sup>90</sup>La Corte ha più volte ribadito che il sistema delineato dall'art. 12, comma 10 del d.lgs. n. 387/2003 sia «*espressivo di una norma fondamentale di principio nella materia "energia", vincolante anche per le Regioni a statuto speciale*» e che tale sistema costituisca «*un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici*» - Corte Cost. n. 275/2011 e n. 224/2012, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

utilizzare lo strumento urbanistico generale per condizionare tali profili, al fine di ostacolare o cercare di personalizzare l'impianto sul proprio territorio.

Il Tar Sardegna però non ritiene condivisibile l'orientamento giurisprudenziale <sup>91</sup> secondo cui la disciplina legislativa speciale, di cui al D.lgs. n. 387/2003 di attuazione della direttiva comunitaria 2001/77/CE non escluderebbe in alcun modo il potere dei Comuni di incidere su profili afferenti la localizzazione di impianti ad energia rinnovabile mediante la disciplina dell'uso del territorio. Il suddetto orientamento giurisprudenziale parte dal presupposto che la materia, di cui all'art. 117. comma 3 Cost., della “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”, compresa quella rinnovabile, concernerebbe anche l'uso del territorio, materia per la quale è indiscutibile l'attribuzione di competenze in capo alle amministrazioni comunali. Si ritiene, tuttavia, di poter sottolineare un profilo di criticità di tale orientamento in quanto parrebbe voler fondare la sussistenza della competenza comunale in tema di localizzazione di impianti eolici sulla necessità di attuare, anche attraverso la disciplina dell'uso del territorio, un contemperamento tra l'interesse alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia attraverso fonti pulite, non potendosi configurare alcuna preminenza valoriale né in un senso né nell'altro. E' innegabile, infatti, che, se, da una

---

<sup>91</sup>Da ultimo, si veda T.A.R. Sicilia, Catania. Sez. II, 24 febbraio 2017, n. 372. in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Secondo tale diverso orientamento giurisprudenziale “le disposizioni di cui ai decreti legislativi n. 387/2003 e n. 28/2011 non escludono in alcun modo in potere dei Comuni di disciplinare l'uso del territorio al fine di assicurare una distribuzione equilibrata e razionale degli impianti eolici. [...] e ciò in quanto la realizzazione degli impianti eolici impone un contemperamento tra l'interesse alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia attraverso fonti pulite e rinnovabili.” - Nello stesso senso, si vedano le pronunce del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, n. 16938/2010, cit.; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 29 gennaio 2009, n. 118. in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) T.A.R. Toscana, Sez. II, 14 ottobre 2009. n. 1536. in *Dir. e giur. agr.* 2010. fasc. VII VIII, pag. 491 ss.

parte, gli impianti eolici contribuiscono alla riduzione dei gas serra e quindi alla lotta al *climatechange*, dall'altra, l'insediamento degli stessi può incidere negativamente su interessi anche culturali di pari rango costituzionale di segno diverso: la realizzazione di parchi eolici o fotovoltaici può infatti compromettere il paesaggio naturale ed addirittura la stessa biodiversità.<sup>92</sup> Ciò in quanto, come è noto, le zone di maggiore ventosità sono proprio quelle dei crinali, delle colline e delle montagne, tutte per lo più rilevanti sotto il profilo paesaggistico.<sup>93</sup>

Nella prospettazione di tale non condiviso orientamento le specifiche previsioni regolamentari adottate dalle Amministrazioni comunali nell'esercizio dello strumento

---

<sup>92</sup> In questo senso, G. Manfredi, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.*, n. 6/2015, 5097. Sulle norme in tema il cambiamento climatico, si segnala F. Fracchia, M. Occhiena, a cura di, *Climatechange: la risposta del diritto*, Napoli, 2010. Quanto alla tutela della biodiversità si tratta nello specifico della necessità di salvaguardare la conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche che molto spesso interessano le zone dei crinali, delle colline e delle montagne, potenziali scenari per l'installazione di impianti ad energia c.d. "pulita", nella specie, eolica. In giurisprudenza, in tema di giudizio di compatibilità paesaggistica dell'impianto di energia rinnovabile, si veda Cons. Stato., Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201. in *Foro amm.*, fasc. III, 2016, pag. 631.

<sup>93</sup> Così. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 24 febbraio 2017. n. 372, cit. che richiama il coerente principio giurisprudenziale espresso dal T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, 10 aprile 2009. n. 115, con nota di N.M. Gusmerotti, *La ponderazione dei valori paesaggistici e ambientali nei procedimenti di autorizzazione di impianti eolici*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009. fasc. XI. 711 ss., per cui "i conflitti tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente (e indirettamente della salute) che si possono innescare nello sviluppo di fonti di energia alternativa (tra cui gli impianti eolici), idonee ad operare una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ma di grave e irreversibile impatto paesaggistico, devono necessariamente essere risolti in concreto, attraverso una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna preminenza valoriale né in un senso (a favore del paesaggio), né dell'altro (a favore dell'ambiente e del diritto alla salute o del diritto di iniziativa economica)". Sul divieto di realizzazione di un parco colico in area Z.P S. e I.B.A., si veda, da ultimo, Cons. Stato. Sez. IV, 14 gennaio 2016, n. 83, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. I-II, 2016, 60 ss.

urbanistico costituirebbero una legittima espressione del potere del Comune di disciplinare il territorio mediante la valutazione comparativa di tutti gli interessi di volta in volta coinvolti. Invero si ritiene che una legittimazione del potere dell'Amministrazione comunale ad un compito così rilevante avente ad oggetto il bilanciamento di interessi di pari rango costituzionale, non possa tuttavia ricavarsi dalla sola attribuzione ai Comuni del potere di disciplinare il territorio mediante l'utilizzo dello strumento urbanistico. I potenziali conflitti tra la tutela di valori ambientali di segno diverso e la tutela del paesaggio naturale devono essere risolti in concreto, attraverso una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna rigida e presuntiva preminenza valoriale.<sup>94</sup>

In tale contesto, l'art. 118 Cost. individua quale criterio guida nell'assetto delle funzioni amministrative il principio di sussidiarietà con i connessi principi di differenziazione ed adeguatezza. In particolare, il principio dell'adeguatezza è espressione del necessario rapporto di rispondenza tra la scelta allocativa e le esigenze sociali e territoriali. Al fine di assicurare il miglior soddisfacimento degli interessi della collettività, che non può coincidere con la sola realtà comunale quando nell'operazione di bilanciamento è coinvolto un interesse come quello alla tutela ambientale (dalla sicura natura trasversale), si sostiene l'inadeguatezza dell'intervento dei Comuni volto ad escludere che in una determinata zona geografica possano trovare spazio impianti alimentati da energie rinnovabili.<sup>95</sup> Un

---

<sup>94</sup>Così, R. LEONARDI, *Ilimiti all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria tra tutela del paesaggio e del diritto di proprietà: applicazione di misure presuntive o accertamento concreto della compatibilità paesaggistica?*, in Riv. Giur. Ed., 2013, fasc. 3, 474 ss.

<sup>95</sup> Per completezza, si ritiene che la devoluzione ai Comuni di competenze tali da escludere che in determinate aree possano essere collocati impianti alimentati da fonti pulite non può che valutarsi come inadeguata poiché

siffatto contemperamento di interessi di pari rango costituzionale effettuato dall'ente locale determinerebbe infatti importanti ricadute anche al di fuori del singolo contesto territoriale al quale si riferisce e si tradurrebbe in un intervento che incide, in termini di minor tutela ambientale, anche a discapito dell'interesse ad una maggiore diffusione delle energie pulite. Di conseguenza una tale funzione non può che svolgersi a livello sovracomunale: in primo luogo, in quanto l'esistenza di un'autonoma competenza degli enti locali in tal senso non può in alcun modo ricavarsi dalla normativa legislativa statale di riferimento, in tema di realizzazione ed installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili: in secondo luogo, anche e soprattutto in ragione della stessa pregnanza della ponderazione degli interessi coinvolti in tema di localizzazione dei suddetti impianti.<sup>96</sup>

Nonostante le scelte di localizzazione o di dimensione si ispirino a principi ragionevoli, non sempre appaiono meditate e perfettamente rispondenti dei suddetti principi, tant'è vero che, non di rado, si notano impianti spuri e in netto contrasto con il delicato paesaggio.<sup>97</sup>

Il D. lgs. in questione, all'articolo 16, istituisce anche l'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili e l'efficienza negli usi finali dell'energia. Questo svolge attività di monitoraggio e consultazione su tali fonti, allo scopo di:

---

rispondente al solo criterio della vicinanza non idoneo a pervenire ad un corretto bilanciamento tra valori di pari rango costituzionale, come quelli della tutela dell'ambiente e della tutela del paesaggio, nella prospettiva di un migliore soddisfacimento degli interessi della collettività. Del resto, l'attribuzione di un tale potere in capo alle Amministrazioni comunali sarebbe peraltro in contrasto con il divieto della *reformatio in peius* della normativa regionale rispetto a quella statale posta a tutela dall'ambiente.

<sup>96</sup> Analisi delineata da M.F. Tropea, in Riv. Giur. Ed., fasc. 4, 2017, pag. 923 ss.

<sup>97</sup> MARCELLO ADRIANO MAZZOLA, La competenza esclusiva della Regione nella localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. Nota a T.A.R. SARDEGNA, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271 – Rivista Giuridica dell'Ambiente Giurisprudenza e note – 2/2017 – pag. 316 e ss.

- a) verificare la coerenza tra le misure incentivanti e normative promosse a livello statale e a livello regionale;
- b) effettuare il monitoraggio delle iniziative di sviluppo del settore;
- c) valutare gli effetti delle misure di sostegno, nell'ambito delle politiche e misure nazionali per la riduzione delle emissioni dei gas serra;
- d) esaminare le prestazioni delle varie tecnologie;
- e) effettuare periodiche audizioni degli operatori del settore;
- f) proporre le misure e iniziative eventualmente necessarie per migliorare la previsione dei flussi di cassa dei progetti finalizzati alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili e di centrali ibride;
- g) proporre le misure e iniziative eventualmente necessarie per salvaguardare la produzione di energia elettrica degli impianti alimentati a biomasse e rifiuti, degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza inferiore a 10 MVA, prodotta successivamente alla scadenza delle convenzioni richiamate all'articolo 13, commi 2 e 3, ovvero a seguito della cessazione del diritto ai certificati verdi.

Per quanto riguarda invece il decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28, in attuazione della direttiva 2009/28/CE enel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 4 giugno 2010 n. 96, questo definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi posti fino al 2020 in materia di quotacomplexiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordodi energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti.

Il decreto inoltre detta norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili e fissa criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi.

Nella predisposizione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, il Governo era tenuto a seguire, entro il 2010, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2 della presente legge, in quanto compatibili, anche i seguenti principi e criteri direttivi:

*“a) garantire il conseguimento degli obiettivi posti in capo allo Stato mediante la promozione congiunta di efficienza energetica e di utilizzo delle fonti rinnovabili per la produzione e il consumo di energia elettrica, calore e biocarburanti, tenuto conto di quanto previsto alla lettera c), anche attraverso la regolazione da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sulla base di specifici indirizzi del Ministro dello sviluppo economico;*

*b) nel definire il Piano di azione nazionale, adottare entro il 30 giugno 2010, che fissa gli obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore dei trasporti, dell'elettricità ed il riscaldamento e raffreddamento nel 2020, avere riguardo all'esigenza di garantire uno sviluppo equilibrato dei vari settori che concorrono al raggiungimento di detti obiettivi in base a criteri che tengano conto del rapporto costi-benefici;*

*c) favorire le iniziative di cooperazione per trasferimenti statistici e progetti comuni con Stati membri Paesi terzi anche mediante il coinvolgimento delle Regioni e di operatori privati, secondo criteri di efficienza e al fine del pieno raggiungimento degli obiettivi nazionali;*

*d) semplificare, anche con riguardo alle procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e alle necessarie infrastrutture di rete, anche sulla base delle specificità di ciascuna tipologia di impianto e dei siti di installazione, prevedendo l'assoggettamento alla disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, per gli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad un MW elettrico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, alimentati dalle fonti di cui alla lettera a), prevedendo inoltre che, in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree residenziali industriali o commerciali e nella pianificazione delle infrastrutture urbane, siano inseriti, ove possibile, apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità, calore e freddo da fonti energetiche rinnovabili e apparecchiature e sistemi di teleriscaldamento o di teleraffreddamento;*

*e) promuovere l'integrazione delle fonti rinnovabili nelle reti di trasporto e distribuzione dell'energia, anche mediante il sostegno, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla realizzazione di sistemi di accumulo dell'energia e di reti intelligenti, al fine di assicurare la dispacciabilità di tutta*

*l'energia producibile dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili e di ridurre gli oneri di gestione in sicurezza delle reti di trasporto edistribuzione dell'energia;*

*f) definire le certificazioni e le specifiche tecniche da rispettare affinché le apparecchiature e i sistemi per l'utilizzo delle fonti rinnovabili possano beneficiare dei regimi di sostegno;*

*g) introdurre misure volte a migliorare la cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali, provvedendo in particolare alla istituzione di un meccanismo di trasferimento statistico tra le regioni di quote di produzione di energia da fonti rinnovabili ai fini del rispetto della ripartizione di cui all' articolo 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, edell'attuazione di quanto disposto all' articolo 2, comma 170, della medesima legge 24 dicembre 2007, n. 244;*

*i) prevedere, senza incrementi delle tariffe a carico degli utenti, una revisione degli incentivi per la produzione di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da biomasse e biogas al fine di promuovere, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, la realizzazione e l'utilizzazione di impianti in asservimento alle attività agricole da parte di imprenditori che svolgono le medesime attività;*

*l) completare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, il sistema statistico in materia di energia, compresi i consumi, al fine di disporre di informazioni ed elaborazioni omogenee con i criteri adottati in sede comunitaria e funzionali al monitoraggio e all'attuazione di quanto previsto alla lettera g)."*

Apparentemente consapevole delle difficoltà amministrative e burocratiche, prima ancora che tecniche ed economiche, che ostacolano lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, il legislatore si pone innanzitutto l'ambizioso obiettivo di ridurre e

snellire l'iter amministrativo volto ad autorizzare l'installazione e l'utilizzo degli impianti.<sup>98</sup>

Viene così stabilito nel decreto, appena dopo la parte introduttiva che indica le finalità della legge e le definizioni delle espressioni terminologiche successivamente utilizzate nel corpo della legge, che *“la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative”*, caratterizzate essenzialmente dalla tendenziale semplificazione dell'iter procedimentale necessario.

Salvaguardia dell'ambiente, riduzione delle emissioni inquinanti e produzione di energia “pulita” sono i principali obiettivi di politica ambientale<sup>99</sup> che il legislatore persegue non solo attraverso forti incentivi di carattere economico<sup>100</sup>, ma anche mediante interventi di snellimento della procedura, per rendere ancor più interessante per il privato l'adozione di tali sistemi, perseguendo così congiuntamente sia l'interesse pubblico alla tutela ambientale che quello privato di contenimento dei costi.

L'art. 4, vera e propria norma cardine del decreto in analisi, stabilisce che *“costruzione ed esercizio degli impianti sono sottratti all'ordinario procedimento autorizzatorio e sono, per*

---

<sup>98</sup> Già nel 2007 la Commissione europea aveva evidenziato negli *“Orientamenti integrativi per la crescita e l'occupazione (2008-2010)”* la fondamentale importanza di ridurre il peso della burocrazia sulle imprese, rilevando come attraverso la sola semplificazione delle procedure sia possibile un risparmio dei costi amministrativi del 25% che dovrebbe far crescere il Pil dell'1,5%, ossia una cifra prossima ai 150 miliardi di euro.

<sup>99</sup> Possiamo definire le Politiche ambientali come *“l'insieme degli interventi posti in essere da autorità pubbliche e da soggetti privati al fine di disciplinare quelle attività umane che riducono la disponibilità di risorse naturali oppure ne peggiorano la qualità e la fruibilità”* (R. Lewanski, *Governare l'ambiente*, il Mulino, Bologna, 1997, pag. 34).

<sup>100</sup> *“Le misure economiche promettono maggiore flessibilità, efficienza e efficacia, in quanto capaci di ovviare ai principale inconvenienti delle norme comando e controllo”*: L. Pellizzoni, G. Osti, *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 260. L'approccio “economico”, quindi, è radicalmente diverso da quello tradizionale, scolpito nel principio “chi inquina paga”.

*contro, disciplinate da procedure speciali*”, individuate dai seguenti caratteri:

- semplificate
- accelerate
- proporzionate
- adeguate.

*Semplificazione e accelerazione*: si tratta di procedimenti meno farraginosi e più rapidi di quelli ordinari, caratterizzati da un supporto documentale inferiore e più snello rispetto a quello tradizionale, nonché da una tempistica ridotta se non, in alcuni casi, addirittura assente, mancando per le ipotesi più semplici qualsiasi termine iniziale.

*Proporzionalità e adeguatezza*, invece, sono due elementi che vengono espressamente definiti e disciplinati al comma 2 dell’art. 4, a seconda delle dimensioni e della rilevanza dell’intervento.<sup>101</sup>

Avremo, quindi, tre distinte tipologie di procedura autorizzatoria:

- a) l’autorizzazione unica di cui all’art. 12 del D. lgs. 387/03;
- b) la procedura abilitativa semplificata;
- c) la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera.

Le ultime due ipotesi sono disciplinate dall’art. 6 dello stesso D. lgs. n. 28/2011, mentre l’Autorizzazione Unica è disciplinata dall’art. 12 del D.lgs. 387/2003.

---

<sup>101</sup>Maggiore è l’*impatto* dell’impianto, più stringente e gravosa è la normativa applicabile, “*nel rispetto del principio di non aggravamento del procedimento di cui all’art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990*”.

La struttura della norma, peraltro, si richiama espressamente alla tripartizione prevista dai paragrafi 10, 11 e 12 delle *Linee Guida* per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che detta appunto la tripartizione del Regime Giuridico delle autorizzazioni (Parte II), distinguendo tra: interventi soggetti ad Autorizzazione unica, interventi soggetti a SCIA, interventi di attività edilizia libera.

Viene semplificata anche la procedura autorizzativa per l'esecuzione degli interventi che non riguardano strettamente la produzione dell'energia, ma l'implementazione della rete.

Il comma 4 dell'art. 4 stabilisce infatti che, in caso di pluralità di impianti, la realizzazione delle opere necessarie all'immissione e al ritiro dell'energia viene richiesta dai gestori di rete mediante il procedimento di cui al successivo articolo 16, che disciplina appunto l'ipotesi di autorizzazione degli interventi per lo sviluppo delle linee elettriche, stabilendo che l'autorizzazione viene rilasciata dalla Regione “*a seguito di un procedimento unico*”, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, nel rispetto dei principi e con le modalità previste dalla legge 241/90.

La determinazione di specifiche procedure autorizzative per la “*sostituzione*” di impianti esistenti (alimentati o meno da fonti rinnovabili) è demandata, infine, ad un successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con quello dell'Ambiente.

Anche in questa ipotesi, comunque, dette procedure debbono essere caratterizzate da “*tempistica accelerata*” e “*adempimenti semplificati*”.

Semplificazione ed accelerazione non devono e non possono, però, andare a discapito della tutela dell'ambiente che, anzi, come vedremo è il secondo dei “*muri portanti*” della nuova

struttura normativa in tema di energie rinnovabili. Ed è, quindi, lo stesso art. 4 che, dopo aver elencato le tre tipologie autorizzative semplificate, si preoccupa al comma 3 di introdurre una sorta di “*norma di salvaguardia*”, stabilendo che tocca a Regioni e Province Autonome stabilire in quali casi la presentazione di più progetti nella stessa zona “*sono da valutare in termini cumulativi nell’ambito della valutazione di impatto ambientale*”. “*La ratio sottesa ad una valutazione complessiva degli interventi di ampliamento risiede nel voler evitare che una artificiosa segmentazione degli interventi in distinte e procrastinate progettazione possa compromettere l’efficacia concreta della Direttiva sulla VIA*”.<sup>102</sup>

Come si vedrà anche in seguito, il perseguimento dell’incentivazione all’utilizzo delle fonti alternative di energia è sempre alla ricerca del delicato (e fragile) equilibrio con la tutela del patrimonio ambientale in quanto, se è vero che l’utilizzo delle energie rinnovabili è già di per sé un efficace strumento di salvaguardia dell’ambiente, l’installazione degli impianti, soprattutto se di grandi dimensioni, comporta necessariamente uno stravolgimento dell’assetto ambientale e paesaggistico.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup>TAR Sardegna, Sez. II – 30 marzo 2010, n. 412, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>103</sup>Cfr. TAR Toscana, Firenze, Sez. 2, Sent. 7.4.11, n. 629, secondo cui “*l’art. 12 del D. lgs n. 387/2003, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (co. 1 ) e conferisce all’autorità procedente - la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata - il potere di rilasciare l’autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (co. 3); ma, per altro verso, non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell’ambiente, rimettendo a linee-guida da adottarsi in Conferenza unificata l’approvazione dei criteri in applicazione dei quali consentire alle Regioni di indicare di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti (cfr., fra le altre, Corte Cost. 26 marzo 2010, n. 119; 6 novembre 2009, n. 282; 29 maggio 2009, n. 166)*”. Vedi anche TAR Molise – Campobasso, Sez. 1, Sent. 8.3.11, n. 99, secondo cui “*La costruzione e l’esercizio di impianti da fonti rinnovabili - soggetta ad autorizzazione unica regionale - deve rispettare le normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, a tenore dell’art. 12 comma terzo del D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 (cfr.: Corte Cost., 26.3.2010 n. 119). Mentre la tutela costituzionale del paesaggio e dei*

L'art. 5 del presente decreto, strettamente connesso all'art. 12 del d. lgs. 378/2003, stabilisce che *“la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, sono soggetti all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida adottate ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 12, nonché dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome.”*<sup>104</sup>

L'obiettivo delle Linee-Guida espressamente indicato è quello di *“assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici nel paesaggio”*.<sup>105</sup>

---

*beni culturali è infatti incondizionata e assoluta, la garanzia della libertà economica è subordinata alla sua "funzione sociale", rientrando nella generale accezione della funzionalizzazione anche la salvaguardia delle bellezze naturali, del patrimonio pubblico e dei beni destinati alla fruizione collettiva. (Cons. Stato V, 12.6.2009 n. 3770; Corte Cost. 22.5.2009 n. 162). Ciò, tuttavia, non comporta che non debba tenersi conto l'utilità economica delle opere progettate, secondo quanto previsto dall'art. 152 del D.lgs. 22 Gennaio 2004, n. 42”*

<sup>104</sup> Si rimanda alla nota 67.

<sup>105</sup>Per quanto riguarda l'installazione di pale eoliche, la giurisprudenza ha più volte messo in guardia dal forte impatto ambientale dovuto alla loro installazione nelle zone di maggiore ventosità, quali i crinali, le colline e le montagne, tutte aree di notevole interesse sotto il profilo paesaggistico. A tal proposito si vedano. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 22 luglio 2010, n. 16938. in *Dir. e giur. Agraria*, 2011, 496 ss. « La realizzazione degli impianti eolici impone un contemperamento tra l'interesse alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia attraverso fonti "pulite" e rinnovabili Non c'è dubbio, infatti, che se, da una parte, tali impianti possono contribuire notevolmente alla riduzione dei gas serra, dall'altra, essi incidono negativamente sul paesaggio: come noto, le zone di maggiore ventosità sono proprio quelle dei crinali, delle colline e delle montagne, tutte per lo più rilevanti sotto il profilo paesaggistico, e, conseguentemente il Legislatore stesso prevede (art. 12 comma 10 d.lgs. n. 387 del 2003) che siano assunte le opportune misure atte “ad assicurare un corretto insediamento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”; T.A.R. Campania,

Nello specifico, al fine di un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio e nel territorio, il paragrafo 17 dell'allegato 3 prevede che il giudizio sulla non idoneità dell'area debba essere espresso dalle Regioni a seguito di una specifica e dettagliata istruttoria. Quest'ultima deve avere ad oggetto *“la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale”*<sup>106</sup>, che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali potrebbero determinare, in sede di autorizzazione, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni.

---

Napoli, Sez. VII, 29 gennaio 2009, n. 530 in *Foro amm. -T.A.R.* 2009, 197 ss.. « Il paesaggio è pur sempre un bene di primario rilievo costituzionale sicché vanno preferite le soluzioni che permettono di perseguire l'interesse alla produzione di energia rinnovabile con il minor impatto paesaggistico possibile». Più recentemente, si vedano Cons. Stato. Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201 in *Foro Amm.*, 2016, fasc. III, p. 631 ss., in tema di giudizio di compatibilità paesaggistica dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili; Cons. Stato, Sez. IV, 14 gennaio 2016, n. 83, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, fasc. I-II, p. 60ss sul divieto di realizzazione di un parco eolico in aree Z.P.S. (Zone di Protezione Speciale) e I.B.A. (*Importuni HirdAreas*); Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5001, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, fasc. I-II, p. 90 ss.

<sup>106</sup> L'art. 12, comma 7, d.lgs. 387/2003 sancisce la compatibilità degli impianti eolici con le zone agricole, stabilendo, inoltre, nell'ubicazione si debba tener conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale. In particolare, si tratta di una disposizione con efficacia interpretativa retroattiva, in quanto precedentemente la questione era dibattuta, per la giurisprudenza sul punto, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 10 gennaio 2005, n. 44 in [www.amministrativa.it](http://www.amministrativa.it). Sottolinea il favor legislativo per le fonti rinnovabili insito in tale previsione, si veda anche. T.A.R. Umbria, Sez. I, 15 giugno 2007, n. 518, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 1183, con commento di N. TASSONI, *Ambiente, paesaggio e parchi eolici: un rapporto (in parte) ancora irrisolto*, ivi, che, però, statuisce che la possibilità di localizzare gli impianti di produzione di energia eolica in zona agricola non elude il potere dei Comuni di individuare aree da destinare specificamente alla realizzazione dei suddetti impianti.

L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti, *“deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto”* e che non può riguardare *“porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela”*.

### ***2.5. Autorizzazione Unica: il DPR 13/2/2017 n.31***

A proposito di Autorizzazione Unica, è bene menzionare anche il DPR n. 31 del 13 febbraio 2017, recante *“Regolamento degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”*, con la cui emanazione viene introdotto nell'ordinamento vigente un provvedimento che individua e amplia le ipotesi di interventi qualificati di *“lieve entità”*, che vengono escluse dalla procedura di autorizzazione paesaggistica o precedentemente sottoposte alla disciplina di autorizzazione paesaggistica semplificata prevista dal DPR 9 luglio 2010 n. 139 (ora abrogato). La nuova normativa si divide in due grandi categorie, individuando 31 fattispecie di interventi esclusi dalla procedura di autorizzazione paesaggistica (previsti dall'Allegato A)<sup>107</sup> e 42

---

<sup>107</sup> Lavori nel sottosuolo che non modifichino in modo permanente la morfologia del terreno e non incidano sugli assetti vegetazionali; tende da sole su terrazze o spazi pertinenti ad uso privato; insegne luminose nelle vetrine di esercizi commerciali (purché non a intermittenza); dehors, tende e pedane (facilmente rimovibili) installati in esercizi commerciali, attività turistiche; interventi edilizi eseguiti in variazione a progetti che già avevano l'autorizzazione paesaggistica nel caso non comportino aumenti oltre il 2% di altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta e traslazione dell'area di sedime; strutture o manufatti per occupazione temporanea del suolo, che non comportino opere murarie (per fiere, eventi, vendite.); sostituzione di alberi e arbusti della stessa specie o autoctona nelle aree pubbliche e private; serre mobili stagionali che non comportino opere murarie; montaggio e smontaggio

fattispecie di interventi qualificati come “*di lieve entità*” (previsti dall’Allegato B), per i quali è invece prevista una procedura semplificata. Si tratta, in via esemplificativa, di interventi di adeguamento alla normativa antisismica o per l’efficientamento energetico, ove comportino innovazioni alle caratteristiche tipologiche, ai materiali o alle finiture esistenti, oppure ancora di opere dirette all’installazione di impianti tecnologici esterni (condizionatori, parabole, antenne) se visibili dallo spazio pubblico, o alla demolizione senza ricostruzione di manufatti edilizi privi di interesse architettonico, storico o testimoniale. Il nuovo regolamento sugli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata è oggetto di uno studio di ANCI<sup>108</sup> che sintetizza le principali novità introdotte dal DPR 31/2017. Lo Studio illustra la procedura per l’ottenimento dell’autorizzazione semplificata, individuando le modalità di compilazione e presentazione della relativa domanda, la relativa istruttoria e il provvedimento finale.

In sintesi le maggiori innovazioni in chiave di semplificazione prevedono, al termine di una verifica preliminare condotta dall’autorità procedente, la possibilità di convocare una conferenza di servizi, con termini dimezzati, nel caso in cui siano necessari atti di assenso ulteriori rispetto all’autorizzazione semplificata. In caso contrario, sarà la stessa amministrazione procedente a valutare la compatibilità dell’intervento che, se valutata positivamente, porterà ad una proposta di accoglimento che dovrà passare il vaglio della Soprintendenza. Qualora il Soprintendente non si esprima entro venti giorni, si forma il silenzio-assenso.

---

delle strutture degli stabilimenti balneari (il primo allestimento di uno stabilimento balneare richiede, invece, l’autorizzazione paesaggistica semplificata).

<sup>108</sup> Associazione Nazionali Comuni Italiani (ANCI)

Dopo aver ricordato la procedura ordinaria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (che, in sintesi, si snoda dall'acquisizione del parere della locale Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio da parte dell'Amministrazione competente all'emanazione del successivo parere del Soprintendente, per concludersi con il rilascio dell'autorizzazione – con efficacia immediata – entro il termine di 20 giorni dalla ricezione di quest'ultimo), lo studio si concentra sul raccordo tra le procedure per la formazione o il rilascio dei titoli edilizi e le disposizioni per la tutela dei valori paesaggistici.

Attraverso il richiamo alle tabelle ministeriali, è evidenziata la nuova semplificazione procedurale che tuttavia resta comunque assoggettata alle norme tecniche degli strumenti urbanistici locali.

Sono scaturiti non pochi dubbi applicativi a seguito dell'entrata in vigore del suddetto decreto, primo fra tutti ha riguardato sicuramente le pratiche già avviate, ma non ancora concluse. Con la circolare applicativa circolare applicativa n. 42 del 21/07/2017<sup>109</sup> è stato stabilito che viene applicata la regola secondo la quale ogni decisione deve essere adottata in base alla normativa vigente nel momento in cui si esegue l'istruttoria. Ci si è domandati inoltre se le semplificazioni previste dal nuovo regolamento sull'autorizzazione paesaggistica DPR 31/2017 si applicano anche ai procedimenti già avviati con altra procedura. È intervenuto il Ministero dei Beni culturali (Mibact) con la circolare 5/2017, che ha chiarito la questione sottolineando che il nuovo regolamento ha efficacia immediata nelle Regioni a statuto ordinario (le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adegueranno la propria

---

<sup>109</sup>Circolare con cui la direzione generale archeologia del ministero dei Beni culturali intende chiarire i dubbi interpretativi emersi nei primi mesi di applicazione del Dpr 31/2017.

legislazione ai sensi dei rispettivi statuti e norme di attuazione) e i procedimenti pendenti dovranno uniformarsi alla disciplina vigente, con alcune eccezioni. Per quanto riguarda invece gli interventi esonerati dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica(indicati nell' Allegato A), a meno che non si tratti di interventi già autorizzati, le relative istanze saranno archiviate dall'autorità procedente previa comunicazione al privato e alla Soprintendenza dell'entrata in vigore del nuovo regime autorizzatorio che individua le tipologie di interventi liberalizzati. Per i procedimenti già avviati e collocati nell'ambito della procedura ordinaria, sottoposti, secondo il nuovo regolamento, a regime semplificato (Allegato B) occorre distinguere:

- se la procedura in itinere abbia superato i 60 giorni o sia stato consumato quasi interamente il termine previsto per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, il procedimento dovrà essere concluso in base al regime previgente;
- nei casi in cui l'amministrazione procedente abbia già formulato al Soprintendente la sua proposta di provvedimento, per ragioni di economia dei mezzi giuridici, di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di continuità amministrativa, si ritiene che il procedimento debba essere concluso in base al regime previgente;
- nei casi in cui l'istruttoria non si sia ancora conclusa o non abbia comunque ancora portato alla trasmissione della proposta alla Soprintendenza da parte dell'amministrazione procedente, si applica il regime semplificato previsto dal nuovo regolamento, purché siano garantiti i termini previsti dal nuovo regolamento.

Per procedimenti relativi ad interventi che restano sottoposti al

regime autorizzatorio semplificato, il Mibact ritiene che non sia necessario distinguere se la procedura debba essere conclusa ai sensi del DPR 139/2010 o del DPR 31/2017.

## ***2.6. Conservazione delle risorse naturali e promozione delle energie rinnovabili***

Scopo essenziale della disciplina pubblica in materia di tutela dell'“Ambiente” consiste sicuramente nella necessità di perseguire una pluralità di obiettivi tutti incentrati sulla preservazione dell'habitat in cui l'uomo vive ed esplica le proprie attività, che peraltro assumono rilevanza costituzionale ed obbediscono ad obblighi assunti in fonti di diritto internazionale ed europeo, come già ricordato. Non solo vi è l'esigenza di tutelare la salute umana, di considerare profili di tutela paesaggistica, o anche mere finalità ecologiste, che pure assumono rilievo, non solo costituzionale, nel contesto sociale attuale nella comune sensibilità, ma soprattutto si tratta di codificare il delicato bilanciamento tra la necessità di impiego delle risorse naturali ambientali per le esigenze umane e la necessità di preservare le stesse per l'utilizzo futuro, a pena della “distruzione” della stessa possibilità di estrinsecazione della vita umana sul Pianeta.

La dottrina sul punto ha fatto uso della nozione di “resilienza”, applicata al tema della tutela ambientale, proprio a voler sottolineare che il diritto pubblico dell'ambiente ha per scopo centrale la preminente funzione di preservare la capacità dell'ecosistema di sopportare modificazioni strutturali ad opera dell'Uomo per i propri bisogni, mantenendo però, al contempo, con tutte le cautele possibili, la propria sostanziale integrità funzionale.

Per questi motivi, sia pure con relatività di contenuti, dato che qualsiasi attività antropica ha delle ricadute sull'ambiente, va sottolineato – come rilevato dalla migliore dottrina – che le cd. energie alternative rinnovabili, inesauribili e tendenzialmente prive di immissioni nocive nell'ambiente, tra le quali è da annoverarsi senza dubbio alcuno l'energia eolica, rappresentano forme di energia “pulita” che, per caratteristiche intrinseche, si rigenerano alla stessa velocità con cui vengono consumate o che non sono esauribili nella scala dei tempi umani e questo diversamente dalle cd. energie tradizionali fossili (petrolio, gas, carbone), che invece sono non rinnovabili, esauribili e producono notoriamente immissioni nocive nell'ambiente, con ricadute a cd. esternalità negativa.

Pur non potendosi trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, che l'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003 rimette all'emanazione delle linee guida nazionali. Solo in base alla formulazione di dette linee guida, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali, non essendo nel frattempo consentito porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale, e nemmeno sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in determinate parti del territorio regionale, fino all'approvazione delle linee guida nazionali.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Sentenza n. 192 del 15/06/2011 della Corte Costituzionale e a supporto di tale pronuncia, anche il T.A.R. Piemonte (TO), sez. I, n. 237 del 15/02/2012 - *In tema di impianti da fonti rinnovabili, la conferenza di servizi propedeutica al rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 D.lgs. n. 387/2003 ha natura decisoria. L'assunto è confermato anche dal D.M. 10 settembre 2010, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili", il cui art. 15, c.1, dispone che "l'autorizzazione unica, conforme alla determinazione*

Il procedimento definito dall'art. 12 del D.Lgs. n. 387 del 2003 ha carattere onnicomprensivo ed assorbe ogni altro procedimento previsto dalle leggi regionali e volto alla verifica o alla valutazione dell'impatto ambientale. Ciò in quanto la Conferenza di servizi è la sede nella quale le varie amministrazioni preposte alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e storico-artistici debbono esternare le loro valutazioni tecniche. Invero, il generico richiamo contenuto nell'art. 12, citato, al rispetto delle normative vigenti in tema di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico, non può essere inteso come salvezza anche dei moduli procedurali di settore che secondo la previgente normativa erano intesi alla salvaguardia di quei valori.<sup>111</sup>

A riguardo, è bene ricordare anche che le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono unicamente alla Conferenza Unificata, mediante le linee guida statali, in via generale ed alle Regioni in via meramente attuativa; non anche a province e comuni, i quali potranno tutt'al più provvedere, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e

---

*motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte".* E ancora "l'art. 12 del D.lgs. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione unica, nello specifico per l'installazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, debba essere rilasciata a seguito di un procedimento unico articolato secondo il modulo della Conferenza di servizi. Si tratta di Conferenza di servizi obbligatoria con il carattere di doverosità della presenza di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento autorizzatorio: la mancata partecipazione di amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria, non può comportare l'illegittimità di tale autorizzazione." – T.A.R. Piemonte (TO), Sez. I, 05/12/2012 n. 1291 ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it))

<sup>111</sup>TAR Emilia Romagna, Parma Sez. I - 25/07/2013, n. 236, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

regionali , non anche gli aspetti sostanziali come quelli che nella specie si è inteso in senso assolutamente prevalente regolare.<sup>112</sup>

Inoltre è bene considerare che la produzione di energia da fonti rinnovabili è da qualificarsi come attività libera (T.A.R. Puglia, sez. I, 8 marzo 2008 n. 530), soggetta ad una procedura semplificata (art. 12 d.lgs. n. 387/2003 s.m.i.) di autorizzazione unica (non già di concessione), che quindi ha la funzione di rimuovere un limite legale, a seguito di una valutazione della esistenza dei presupposti previsti dalla legge, all'esercizio dell'attività di costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile. La competenza ad emanare detta autorizzazione unica è affidata alle Regioni, che vi provvedono attraverso lo strumento della Conferenza di Servizi, appositamente prevista dalla legislazione speciale ambientale (d.lgs. n. 387/2003 s.m.i.). Tale conferenza coinvolge tutte le amministrazioni e gli enti portatori di interessi pubblici correlati alla realizzazione degli impianti di energia. L'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile, in base alla disciplina tracciata dal d.lgs. n.387/2003, non è subordinata al pagamento di alcun corrispettivo, canone, o altro emolumento, o peso economico, salvo le imposte in materia previste dalla legislazione fiscale. Pertanto, una convenzione con cui si pone a carico del proprietario degli impianti eolici il pagamento di una serie di somme, variamente denominate nel corso dell'atto, prive di un'apparente finalità o coerenza, dovute o titolo di "corrispettivo", o di "compenso", o di "canone", è da considerarsi nulla (art. 1418 c.c.), per contrarietà a norme imperative ed impossibilità dell'oggetto (art. 12, co. 6, d.lgs. n. 387/2003, in combinato disposto a quella di cui all'art. 1, co. 5, legge n. 239/2004 s.m.i.), peraltro non sussistendo alcuna

---

<sup>112</sup> T.A.R. PUGLIA - Sentenza n. 1356 del 18/07/2011

potestà amministrativa riconosciuta dalla legislazione speciale in materia in capo al solo ente comunale.

A supporto della invalidità di una convenzione siffatta sta tutta la giurisprudenza<sup>113</sup> che è venuta ad evolversi in materia.

### ***2.7. Ambiente e sviluppo possono essere alleati?***

Il Decreto Ministeriale del 10 settembre 2010 definisce le *Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*. La disciplina unica a livello nazionale in materia risponde all'esigenza di coordinare i piani regionali di sviluppo energetico, di tutela ambientale e i piani paesaggistici, semplificare le procedure e determinare la certezza delle decisioni spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte nell'iter autorizzativo.

In particolare, il decreto MSE del 10 settembre 2010 definisce le Linee-Guida per il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi.

Nella parte prima vengono illustrate le Disposizioni generali, riguardanti:

- i principi generali inerenti l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;
- il campo di applicazione;
- le opere connesse e le infrastrutture di rete;
- gli oneri informativi a carico del gestore di rete;
- il ruolo del gestore servizi elettrici (GSE);
- la trasparenza amministrativa;

---

<sup>113</sup> Corte cost. sent. 1° 4.2010 n. 124 ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)); T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 1.4.2008 n. 709; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2008 n. 118; Cons. Stato, sez. III, 14.10.2008 n. 2849; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 7.6.2013 n. 1347; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 7.6.2013, n. 1361; T.A.R. Molise, 23.1.2014 n. 55 ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

- il monitoraggio;
- l'esenzione dal contributo di costruzioni;
- gli oneri istruttori.

La parte seconda prende in esame il Regime giuridico delle autorizzazioni, distinguendo tra gli interventi soggetti ad autorizzazione unica (cui è destinata tutta la parte terza) e gli interventi soggetti a denuncia di inizio attività (DIA) e interventi di attività di edilizia libera, con il dettaglio per tipologia di impianto (fotovoltaico, impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e bio gas, eolico, idroelettrico e geotermoelettrico).

Prima delle Disposizioni transitorie e finali (parte quinta), vengono esaminati i criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (parte sesta).

Pertinente è l'Allegato 4 del suddetto D.M. *“Impianti eolici: elementi per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio”* volto sicuramente ad evidenziare l'importanza di sostenere l'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile, ma allo stesso modo di consentire un corretto inserimento di tali impianti nel contesto paesaggistico. Innanzitutto gli impianti eolici, come gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, garantiscono un significativo contributo per il raggiungimento degli obiettivi e degli impegni nazionali, comunitari e internazionali in materia di energia ed ambiente. L'installazione di tali impianti favorisce l'utilizzo di risorse del territorio, promuovendo la crescita economica e contribuendo alla creazione di posti di lavoro, dando impulso allo sviluppo, anche a livello locale, del potenziale di innovazione mediante la promozione di progetti di ricerca e di sviluppo.

Nell'Allegato vengono evidenziate le modalità dei possibili impatti ambientali e paesaggistici e vengono indicati alcuni criteri

di inserimento emisure di mitigazione di cui tener conto, sia in fase di progettazione che in fase di valutazione di compatibilità dei progetti presentati, fermo restando che la sostenibilità degli impianti dipende da diversi fattori e che luoghi, potenze e tipologie differenti possono presentare criticità sensibilmente diverse. Qualora determinate misure di mitigazione dovessero porsi in conflitto (per esempio: colorazione delle pale per questioni di sicurezza del volo aereo ed esigenze di colorazioni neutre per mitigazione dell'impatto visivo), l'operatore valuterà, in sede progettuale, quale delle misure prescegliere, salvo che le amministrazioni competenti non indichino diverse misure di mitigazione a seguito della valutazione degli interessi prevalenti.

L'Allegato in questione si applica agli impianti eolici industriali soggetti all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, nel rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

L'impatto visivo è uno degli impatti considerati più rilevanti fra quelli derivanti dalla realizzazione di un campo eolico. Gli aerogeneratori sono infatti visibili in qualsiasi contesto territoriale, con modalità differenti in relazione alle caratteristiche degli impianti ed alla loro disposizione, alla morfologia, alla densità abitativa ed alle condizioni atmosferiche.

L'alterazione visiva di un impianto eolico è dovuta agli aerogeneratori (pali, navicelle, rotori, eliche), alle cabine di trasformazione, alle strade appositamente realizzate e all'elettrodotto di connessione con la RTN<sup>114</sup>, sia esso aereo che interrato, metodologia quest'ultima che comporta potenziali impatti, per buona parte temporanei, per gli scavi e la movimentazione del terreno.

L'analisi degli impatti deve essere riferita all'insieme delle opere previste per la funzionalità dell'impianto, considerando che buona

---

<sup>114</sup> RTN : Rete elettrica di Trasmissione Nazionale

parte degli impatti dipende anche dall'ubicazione e dalla disposizione delle macchine.

Per quanto riguarda la localizzazione dei parchi eolici caratterizzati da un notevole impegno territoriale, l'inevitabile modificazione della configurazione fisica dei luoghi e della percezione dei valori ad essa associati, tenuto conto dell'inefficacia di misure volte al mascheramento, la scelta della localizzazione e la configurazione progettuale, ove possibile, dovrebbero essere volte, in via prioritaria, al recupero di aree degradate laddove compatibile con la risorsa eolica e alla creazione di nuovi valori coerenti con il contesto paesaggistico.

L'impianto eolico dovrebbe diventare una caratteristica stessa del paesaggio, contribuendo al riconoscimento delle sue specificità attraverso un rapporto coerente con il contesto circostante. In questo senso l'impianto eolico determinerà il progetto di un nuovo paesaggio.

L'Allegato fornisce da un lato criteri e indicazioni per una corretta analisi finalizzata all'inserimento nel paesaggio, e contestualmente indica possibili misure per la mitigazione dell'impatto paesaggistico.

Le indicazioni sono riferite in particolare ai campi eolici e agli aerogeneratori in quanto costituiscono gli elementi di più incisiva intrusività.

### ***2.8. Corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio***

Un'analisi del paesaggio mirata alla valutazione del rapporto fra l'impianto e la persistenza dei luoghi costituisce elemento fondamentale per l'attivazione di buone pratiche di progettazione,

presupposto indispensabile per l'ottimizzazione delle scelte operate.<sup>115</sup>

Pertanto le analisi del territorio dovranno essere effettuate attraverso una attenta e puntuale ricognizione e indagine degli elementi caratterizzanti e qualificanti il paesaggio, effettuata alle diverse scale di studio (vasta, intermedia e di dettaglio) in relazione al territorio interessato alle opere e al tipo di installazione prevista, fatta salva comunque la necessità, successiva al rilascio dell'autorizzazione, della scala di dettaglio ai fini delle verifiche di compatibilità.

Le analisi debbono non solo definire l'area di visibilità dell'impianto, ma anche il modo in cui l'impianto viene percepito all'interno del bacino visivo. Le analisi visive debbono inoltre tener in opportuna considerazione gli effetti cumulativi derivanti dalla compresenza di più impianti. Tali effetti possono derivare dalla co-visibilità, dagli effetti sequenziali o dalla reiterazione.

Si sottolinea l'importanza fondamentale, quale fonte di conoscenza, del sopralluogo che consente il rilievo, geometrico e fotografico, dello stato dei luoghi nei propri aspetti dimensionali, materici e d'uso e che permette l'immediato riscontro delle conoscenze acquisite a tavolino.

Il sopralluogo rappresenta la prima modalità di rapporto con le caratteristiche proprie dei luoghi oggetto di progetto.

Le scale di analisi dovranno essere riferite a cartografie omogenee che costituiranno il supporto cartografico di base su cui riportare gli esiti delle ricognizioni ed indagini e quindi delle analisi effettuate, indicando in ogni elaborato la nuova realizzazione.

Lo stesso per quanto riguarda l'indicazione dei punti di presa utilizzati per una appropriata ed esaustiva

---

<sup>115</sup> Le indicazioni metodologiche generali, riportate in corsivo, fornite dall'allegato tecnico del D.P.C.M. 12 dicembre 2005 per la redazione della Relazione Paesaggistica, obbligatorie nei casi previsti dall'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004, costituiscono comunque un utile riferimento per una puntuale analisi di qualsiasi contesto e paesaggio, alla luce dei principi della Convenzione europea del Paesaggio.

documentazione fotografica dei luoghi così come essi si presentano ante operam e delle simulazioni di come essi si presenteranno post operam. Si raccomanda l'utilizzo degli stessi punti di presa delle immagini in cui saranno effettuate le simulazioni per una reale valutazione degli effetti sul paesaggio prodotti dalle trasformazioni previste.

L'analisi dell'inserimento nel paesaggio dovrà quantomeno prevedere:

- analisi dei livelli di tutela<sup>116</sup>
- analisi delle caratteristiche del paesaggio nelle sue diverse componenti, naturali ed antropiche<sup>117</sup>
- analisi dell'evoluzione storia del territorio<sup>118</sup>
- analisi dell'intervisibilità dell'impianto nel paesaggio<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Andranno evidenziati i diversi livelli «... operanti nel contesto paesaggistico e nell'area di intervento considerata, rilevabili dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, urbanistica e territoriale e da ogni fonte normativa, regolamentare e provvedimentale;» fornendo «indicazione della presenza di beni culturali tutelati ai sensi della Parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio» ;

<sup>117</sup> Andranno messe in evidenza «... configurazioni e caratteri geomorfologici; appartenenza a sistemi naturalistici (biotopi, riserve, parchi naturali, boschi); sistemi insediativi storici (centri storici, edifici storici diffusi), paesaggi agrari (assetti culturali tipici, sistemi tipologici rurali quali cascine, masserie, baite, ecc.), tessiture territoriali storiche (centuriazioni, viabilità storica); appartenenza a sistemi tipologici di forte caratterizzazione locale e sovralocale (sistema delle cascine a corte chiusa, sistema delle ville, uso sistematico della pietra, o del legno, o del laterizio a vista, ambiti a cromatismo prevalente); appartenenza a percorsi panoramici o ad ambiti di percezione da punti o percorsi panoramici; appartenenza ad ambiti a forte valenza simbolica» ;

<sup>118</sup> Andranno, perciò, messi in evidenza: «... la tessitura storica, sia vasta che minuta esistente: in particolare, il disegno paesaggistico (urbano e/o extraurbano), l'integrità di relazioni, storiche, visive, simboliche dei sistemi di paesaggio storico esistenti (rurale, urbano, religioso, produttivo, ecc.), le strutture funzionali essenziali alla vita antropica, naturale e alla produzione (principali reti di infrastrutture); le emergenze significative, sia storiche, che simboliche» ;

<sup>119</sup> Andrà analizzata, a seconda delle sue caratteristiche distributive, di densità e di estensione attraverso la «... rappresentazione fotografica dello stato attuale dell'area d'intervento e del contesto paesaggistico, ripresi da luoghi di normale accessibilità e da punti e percorsi panoramici, dai quali sia possibile cogliere con completezza le fisionomie fondamentali del territorio. Nel caso di interventi collocati in punti di particolare visibilità (pendio, lungo mare, lungo fiume, ecc.), andrà particolarmente curata la conoscenza dei colori, dei materiali esistenti e prevalenti dalle zone più visibili, documentata con

Facendo riferimento alla documentazione prescritta per la citata Relazione Paesaggistica, sono vari gli elementi richiesti prima dell'installazione.<sup>120</sup>

In particolare dovrà essere curata «... *La carta dell'area di influenza visiva degli impianti proposti; la conoscenza dei caratteri paesaggistici dei luoghi interessati. Il progetto dovrà mostrare le localizzazioni proposte all'interno della cartografia conoscitiva e simulare l'effetto paesistico, sia dei singoli impianti che dell'insieme formato da gruppi di essi, attraverso la fotografia e lo strumento del rendering*<sup>121</sup>, curando in particolare la rappresentazione dei luoghi più sensibili e la rappresentazione delle infrastrutture accessorie all'impianto».

L'analisi dell'interferenza visiva passa inoltre per i seguenti punti:

a) definizione del bacino visivo dell'impianto eolico, cioè della porzione di territorio interessato costituito dall'insieme dei punti di vista da cui l'impianto è chiaramente visibile;<sup>122</sup>

---

*fotografie e andranno studiate soluzioni adatte al loro inserimento sia nel contesto paesaggistico che nell'area di intervento».*

- 120 1. planimetria in scala 1:5.000 o 1:10.000 o 1:25.000 o 1:50.000 con indicati i punti da cui è visibile l'area di intervento;
2. cartografia in scala 1:5.000 o 1:10.000 o 1:25.000 o 1:50.000 che evidenzia le caratteristiche morfologiche dei luoghi, la tessitura storica del contesto paesaggistico, il rapporto con le infrastrutture, le reti esistenti naturali e artificiali;
3. planimetria in scala 1:2.000 o 1:5.000 o 1:10.000 che riveli nel dettaglio la presenza degli elementi costitutivi del paesaggio nell'area di intervento;
4. simulazioni di progetto.

<sup>121</sup> Il Rendering è una procedura che permette di generare, con un apposito programma, un'immagine digitale a partire da una serie di informazioni (descrizione degli oggetti tridimensionali, punto di vista, illuminazione ecc.); è molto usata per creare video digitali, videogiochi, effetti speciali per cinema e televisione, e in ingegneria e architettura per creare modelli digitali di edifici o aree urbanizzate.

<sup>122</sup> Gli elaborati devono curare in particolare le analisi relative al suddetto ambito evidenziando le modifiche apportate e mostrando la coerenza delle soluzioni rispetto ad esso. Tale analisi dovrà essere riportata su un supporto cartografico alla scala opportuna, con indicati i punti utilizzati per la predisposizione della documentazione fotografica individuando la zona di influenza visiva e le relazioni di intervisibilità dell'intervento proposto.

b) ricognizione dei centri abitati e dei beni culturali e paesaggistici riconosciuti come tali ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, distanti in linea d'aria non meno di 50 volte l'altezza massima del più vicino aerogeneratore, documentando fotograficamente l'interferenza con le nuove strutture;

c) descrizione, rispetto ai punti di vista di cui alle lettere a) e b) dell'interferenza visiva dell'impianto consistente in:

- ingombro (schermo, intrusione, sfondo) dei coni visuali dai punti di vista prioritari;
- alterazione del valore panoramico del sito oggetto dell'installazione. Tale descrizione è accompagnata da una simulazione delle modifiche proposte, soprattutto attraverso lo strumento del rendering fotografico che illustri la situazione post operam. Il rendering deve avere, almeno, i seguenti requisiti:
  - essere realizzato su immagini reali ad alta definizione;
  - essere realizzato in riferimento a punti di vista significativi;
  - essere realizzato su immagini realizzate in piena visibilità (assenza di nuvole, nebbia, ecc.);
  - essere realizzato in riferimento a tutti i beni immobili sottoposti alla disciplina del D.Lgs. n. 42/2004 per gli effetti di dichiarazione di notevole interesse e notevole interesse pubblico;

d) verifica, attraverso sezioni-skyline sul territorio interessato, del rapporto tra l'ingombro dell'impianto e le altre emergenze presenti anche al fine di una precisa valutazione del tipo di interferenza visiva sia dal basso che dall'alto, con particolare attenzione allorché tale interferenza riguardi le preesistenze che qualificano e caratterizzano il contesto paesaggistico di appartenenza.

### ***2.9. Le misure di mitigazione***

Si segnalano di seguito alcune possibili misure di mitigazione:

- a) ove possibile, vanno assecondate le geometrie consuete del territorio quali, ad esempio, una linea di costa o un percorso esistente. In tal modo non si frammentano e dividono disegni territoriali consolidati;
- b) ove possibile, deve essere considerata la singolarità e diversità di ogni paesaggio, evitando di interrompere un'unità storica riconosciuta;
- c) la viabilità di servizio non dovrà essere finita con pavimentazione stradale bituminosa, ma dovrà essere resa transitabile esclusivamente con materiali drenanti naturali;
- d) potrà essere previsto l'interramento dei cavidotti a media e bassa tensione, propri dell'impianto e del collegamento alla rete elettrica;
- e) si dovrà esaminare l'effetto visivo provocato da un'alta densità di aerogeneratori relativi ad un singolo parco eolico o a parchi eolici adiacenti; tale effetto deve essere in particolare esaminato e attenuato rispetto ai punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, di cui all'articolo 136, comma 1, lettera d), del Codice, distanti in linea d'aria non meno di 50 volte l'altezza massima del più vicino aerogeneratore;
- f) utilizzare soluzioni cromatiche neutre e di vernici antiriflettenti, qualora disponibili;
- g) ove necessarie, le segnalazioni per ragioni di sicurezza del volo a bassa quota, siano limitate alle macchine più esposte (per esempio quelle terminali del campo eolico o quelle più in alto), se ciò è compatibile con le normative in materia di sicurezza;
- h) prevedere l'assenza di cabine di trasformazione a base palo (fatta eccezione per le cabine di smistamento del parco eolico), utilizzando tubolari al fine di evitare zone cementate che possono invece essere sostituite da prato, erba, ecc.;
- i) preferire gruppi omogenei di turbine piuttosto che macchine individuali disseminate sul territorio perché più facilmente percepibili come un insieme nuovo;

- j) in aree fortemente urbanizzate, può essere opportuno prendere in considerazione luoghi in cui sono già presenti grandi infrastrutture (linee elettriche, autostrade, insediamenti industriali, ecc.) quale idonea ubicazione del nuovo impianto: la frammistione delle macchine eoliche ad impianti di altra natura ne limita l'impatto visivo;
- k) la scelta del luogo di ubicazione di un nuovo impianto eolico deve tener conto anche dell'eventuale preesistenza di altri impianti eolici sullo stesso territorio. In questo caso va, infatti, studiato il rapporto tra macchine vecchie e nuove rispetto alle loro forme, dimensioni e colori;
- l) nella scelta dell'ubicazione di un impianto considerare, compatibilmente con i vincoli di carattere tecnico e produttivo, la distanza da punti panoramici o da luoghi di alta frequentazione da cui l'impianto può essere percepito. A diminuire di tale distanza è certamente maggiore l'impatto visivo delle macchine eoliche;
- m) sarebbe opportuno inserire le macchine in modo da evitare l'effetto di eccessivo affollamento da significativi punti visuali; tale riduzione si può anche ottenere aumentando, a parità di potenza complessiva, la potenza unitaria delle macchine e quindi la loro dimensione, riducendone contestualmente il numero. Le dimensioni e la densità, dunque, dovranno essere commisurate alla scala dimensionale del sito;
- n) una mitigazione dell'impatto sul paesaggio può essere ottenuta con il criterio di assumere una distanza minima tra le macchine di 5-7 diametri sulla direzione prevalente del vento e di 3-5 diametri sulla direzione perpendicolare a quella prevalente del vento;
- o) la valutazione degli effetti sul paesaggio di un impianto eolico deve considerare le variazioni legate alle scelte di colore delle macchine da installare. Sebbene norme aeronautiche ed esigenze di mitigazione degli impatti sull'avifauna pongano dei limiti entro cui operare, non mancano utili sperimentazioni per un uso

del colore che contribuisca alla creazione di un progetto di paesaggio;

p) ove non sussistano controindicazioni di carattere archeologico sarà preferibile interrare le linee elettriche di collegamento alla RTN e ridurle al minimo numero possibile dove siano presenti più impianti eolici. La riduzione al minimo di tutte le costruzioni e le strutture accessorie favorirà la percezione del parco eolico come unità. È importante, infine, pavimentare le strade di servizio con rivestimenti permeabili.

### ***2.10. Impatto su flora, fauna ed ecosistemi***

Gli impianti eolici hanno un impatto anche sulla vegetazione e ciò è riconducibile unicamente al danneggiamento e/o alla eliminazione diretta di habitat e specie floristiche. Sulla fauna (in particolare avifauna e mammiferi chiropteri) sono possibili impatti di tipo diretto (ad es. dovuti alla collisione degli animali con parti dell'impianto) o indiretto (dovuti ad es. alla modificazione o perdita di siti alimentari e riproduttivi).

Agli impatti su flora e fauna possono inoltre essere legate conseguenze generali sugli ecosistemi. Queste tipologie di impatti sono presenti sia in fase di costruzione dell'impianto eolico, che nella successiva fase di esercizio.

L'Allegato indica le informazioni che dovrebbero essere inserite nello Studio di Impatto Ambientale, qualora previsto, al fine di valutare tali impatti.

Per quanto riguarda l'impatto su vegetazione e flora, la descrizione dello stato iniziale dei luoghi dovrà generalmente comprendere:

- analisi vegetazionale e floristica sul sito e sull'area vasta ed individuazione degli habitat delle specie di flora di pregio naturalistico;<sup>123</sup>

- devono essere valutate e minimizzate le modifiche che si verificano su habitat e vegetazione durante la fase di cantiere (costruzione di nuove strade di servizio e delle fondazioni per gli aerogeneratori; interrimento della rete elettrica, traffico di veicoli pesanti per il trasporto di materiali e componenti per la costruzione dell'impianto, ecc.);

- deve essere evitato/minimizzato il rischio di erosione causato dalla impermeabilizzazione delle strade di servizio e dalla costruzione dell'impianto;

Per quanto riguarda invece l'impatto sulla fauna, l'analisi dello stato iniziale dei luoghi dovrà generalmente comprendere:

- analisi faunistica sulle principali specie presenti nell'area di intervento e nell'area circostante, con particolare riferimento alle specie di pregio;<sup>124</sup>

- individuazione cartografica dei Siti Natura 2000, delle aree naturali protette e delle zone umide, di aree di importanza faunistica quali siti di riproduzione, rifugio, svernamento e alimentazione, con particolare riguardo all'individuazione di siti di nidificazione e di caccia dei rapaci, corridoi di transito utilizzati dall'avifauna migratoria e dei grossi mammiferi; grotte utilizzate da popolazioni di chiroteri; l'individuazione deve essere supportata da effettivi e documentabili studi di settore reperibili presso le pubbliche amministrazioni, enti di ricerca, università, ecc.

- analisi del flusso aerodinamico perturbato al fine di valutare la possibile interazione con l'avifauna.

---

<sup>123</sup> Specie elencate in: normative regionali, Libro Rosso delle piante d'Italia, Liste rosse regionali, IUCN, Direttive europee.

<sup>124</sup> IUCN, Convenzioni internazionali, Direttive europee, Liste rosse regionali e nazionali, normative regionali.

L'analisi dell'impatto sugli ecosistemi riguarda un'analisi dello stato iniziale dei luoghi che dovrebbe generalmente comprendere:

- l'individuazione delle principali unità ecosistemiche presenti nel territorio interessato dall'intervento;
- l'analisi qualitativa della struttura degli ecosistemi che metta in evidenza la funzione delle singole unità ecosistemiche. Devono essere descritte le componenti abiotiche e biotiche delle principali unità ecosistemiche, di ciascuna unità ecosistemica, e la loro dinamica con particolare riferimento alla relazione fra i vari popolamenti faunistici e al ruolo svolto dalle catene alimentari.

Facendo un'analisi generale degli impatti sicuramente è opportuno valutare i possibili impatti sulle unità ecosistemiche di particolare rilievo (boschi, corsi d'acqua, zone umide, praterie primarie, ecc.).

L'Allegato segnala in conclusione alcune possibili misure di mitigazione:

- a) minimizzazione delle modifiche dell'habitat in fase di cantiere e di esercizio;
- b) contenimento dei tempi di costruzione;
- c) utilizzo ridotto delle nuove strade realizzate a servizio degli impianti (chiusura al pubblico passaggio ad esclusione dei proprietari) ed utilizzo esclusivamente per le attività di manutenzione degli stessi;
- d) utilizzo di aerogeneratori con torri tubolari, con bassa velocità di rotazione delle pale e privi di tiranti;
- e) ripristino della vegetazione eliminata durante la fase di cantiere e restituzione alle condizioni iniziali delle aree interessate dall'opera non più necessarie alla fase di esercizio (piste, aree di cantiere e di stoccaggio dei materiali). Dove non è più possibile il ripristino, è necessario avviare un piano di recupero ambientale con interventi tesi a favorire la ripresa spontanea della vegetazione autoctona;

- f) utilizzo di accorgimenti, nella colorazione delle pale, tali da aumentare la percezione del rischio da parte dell'avifauna;
- g) inserimento di eventuali interruttori e trasformatori all'interno della cabina;
- h) interrimento o isolamento per il trasporto dell'energia sulle linee elettriche a bassa e media tensione, mentre per quelle ad alta tensione potranno essere previste spirali o sfere colorate;
- i) durante la fase di cantiere dovranno essere impiegati tutti gli accorgimenti tecnici possibili per ridurre il più possibile la dispersione di polveri nel sito e nelle aree circostanti.

### ***2.11. Gli oneri economici a carico dei proprietari degli impianti eolici nel dibattito giurisprudenziale***

Interessante si rivela una recente pronuncia del Tar Puglia – Bari, sez. I, 24 maggio 2018, n. 737 sugli oneri economici dei proprietari degli impianti eolici verso Comune, Stato e Regioni. Secondo la sentenza solo lo Stato e le Regioni possono prevedere misure compensative, mai meramente economiche, ma solo di carattere ambientale e territoriale, alla luce del favor della legge verso le energie rinnovabili.

In particolare, il ricorrente chiedeva una declaratoria di inesistenza di qualsivoglia credito del Comune nei suoi confronti collegato all'impianto di produzione di energia elettrica, alimentato da fonte rinnovabile (eolico), di cui era titolare, sito nel territorio del Comune stesso.

In questo caso la giurisprudenza ha affermato che, ai fini dell'installazione dei parchi eolici nel territorio comunale, il Comune non può imporre alcun onere a carattere meramente economico-patrimoniale a carico del titolare dell'impianto, in quanto solo lo Stato e le Regioni possono prevedere misure compensative, mai meramente economiche, ma solo di carattere ambientale e territoriale, tenendo conto sia delle caratteristiche

precipue che delle dimensioni dell'impianto eolico, sia del suo impatto ambientale e territoriale. Lo scopo perseguito dalla legge è infatti quello di evitare che tali accordi possano sortire effetti disincentivanti quanto alla costruzione e all'esercizio di impianti del tipo di quello in esame, in contrasto con le finalità di espansione del mercato di approvvigionamento energetico da fonti "pulite", avute di mira dal legislatore comunitario e statale (art. 12, co. 6, d.lgs. n. 387/2003, in combinato disposto a quella di cui all'art. 1, co. 5, legge n. 239/2004). La normativa europea, nazionale e finanche regionale, infatti, manifesta un evidente favor per le fonti energetiche rinnovabili, agevolando le condizioni per un adeguato incremento dei relativi impianti, anche al fine di contenere, se non di eliminare, la dipendenza del sistema produttivo nazionale dai carburanti fossili, che sono, tra l'altro, di quasi totale importazione estera.

In tal senso, il T.A.R. Molise (sentenza n. 55/2014) ha esattamente statuito che: *"Poiché l'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 riconosce in via esclusiva in capo alla regione la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica necessaria per la realizzazione di un impianto eolico, la convezione sottoscritta successivamente all'entrata in vigore del predetto decreto legislativo con la quale un comune concede in uso terreni comunali e si obbliga al rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di un impianto eolico è nulla per impossibilità giuridica dell'oggetto essendo tali provvedimenti attratti ex lege nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica di competenza regionale"*.

A sostegno della impossibilità del Comune ad imporre oneri economici al titolare dell'impianto per l'installazione dei parchi eolici nel territorio comunale, è intervenuto il T.A.R. Lecce, I, con sentenza n. 1361/2013 che ha confermato quanto già ampiamente stabilito dall'art. 12 d. lgs. 387/2003.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup>La sentenza è stata emessa per accertare l'obbligo del Comune di Presicce di restituire le somme versate dalla ricorrente Tg Energie Rinnovabili Srl in

Ad avviso del Collegio, la Convenzione ha natura giuridica di accordo procedimentale<sup>126</sup> e va dichiarata invalida, alla luce dell'art. 12 co. 6 d. lgs. n. 387/2003, alla cui stregua: *“L'autorizzazione non può essere subordinata né può prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province”*. Lo scopo primario è sicuramente quello di evitare che accordi di tal genere possano generare effetti disincentivanti in riferimento alla costruzione e all'esercizio di impianti del tipo di quello in esame, in contrasto con le finalità di espansione del mercato di approvvigionamento energetico da fonti “pulite”, avute di mira dal legislatore comunitario e statale. Per tutte queste ragioni il TAR ha chiarito che: *“Ai fini dell'installazione di parchi eolici privati sul territorio comunale, gli enti locali non possono imporre alcun onere di carattere economico a carico del titolare*

---

ragione della Convenzione stipulata con il Comune stesso in data 05.07.2007 e per poi condannare, una volta accolto il ricorso, il Comune medesimo al pagamento delle somme cui sopra.

La ricorrente aveva sottoscritto in data 5.7.2007 con il Comune di Presicce una Convenzione regolante la concessione per la realizzazione, l'esercizio e la manutenzione di un parco eolico per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e, in attuazione di detta Convenzione, aveva corrisposto al Comune resistente un indennizzo “una tantum”, pari all'importo di € 50.000 per l'insediamento nel territorio comunale di detto parco eolico, oltre ad ulteriori € 12.851,68 per le spese inerenti l'atto per la realizzazione del parco eolico. Successivamente era stato trasmesso al Comune il progetto definitivo relativo al parco eolico al cui seguito il Comune aveva provveduto all'adozione del PRIE. La ricorrente poi aveva richiesto alla Regione Puglia il rilascio di autorizzazione unica ex art. 12 d. lgs. n. 387/03. Con lettera del 28.8.2010 la ricorrente aveva invitato il Comune a dar corso agli impegni sottoscritti con la suddetta Convenzione e a concludere quindi l'iter di approvazione del PRIE. Tale invito è rimasto però senza risposta, e nelle more la Corte costituzionale, con sentenza n. 344/2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, L.R. n. 40/07, nella parte in cui richiama gli art. 10 e 14, commi 2 e 7, del regolamento regionale n. 16 del 2006. Per tali ragioni, la ricorrente ha fatto ricorso al TAR Lecce, lamentando l'illegittimità della condotta del Comune, per tutti i motivi così sintetizzati: violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03; incompetenza; nullità per carenza di potere e violazione di norme imperative; violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi; violazione dei principi generali del Trattato CE; violazione degli artt. 41-42 Cost.; violazione dell'art. 1341 c.c. E' stata pertanto chiesta la condanna del Comune alla restituzione delle somme da essa versate in virtù della previsione della predetta Convenzione, previa, eventualmente, l'annullamento e/o la declaratoria di nullità della suddetta Convenzione. Al Collegio viene fatta richiesta di esaminare dunque la controversia sorta dalla Convenzione stipolata tra la SRL ricorrente e il Comune di Presicce avente ad oggetto, come già detto, la realizzazione, l'esercizio e la manutenzione di un parco eolico per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

<sup>126</sup>ai sensi dell'art. 11 l. n. 241/90, che radica senz'altro la giurisdizione esclusiva di questo TAR, ai sensi dell'art. 133 lett. a) n. 2 c.p.a.

*dell'impianto, mentre lo Stato e le regioni possono prevedere misure compensative esclusivamente di carattere ambientale e territoriale, tenendo conto sia delle caratteristiche e delle dimensioni dell'impianto eolico, sia del suo impatto ambientale e territoriale".*<sup>127</sup>

La nullità dei pagamenti richiesti dai Comuni ai produttori in ragione della presenza dell'impianto di energia da fonte rinnovabili è stata nuovamente confermata anche dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche con la recente sentenza n. 23 del 2 febbraio 2016.<sup>128</sup> Secondo il giudice adito, infatti, le clausole convenzionali che prevedono la corresponsione di royalties a favore dei Comuni sono prive di causa, adottate in violazione di legge, distorsive della concorrenza, lesive della libertà di impresa e in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria. Tale

---

<sup>127</sup> In ciò è stato ampiamente sostenuto anche dalle seguenti pronunce: TAR Lecce, I, 21.5.2010, n. 1216. In termini confermativi, Cons. Stato, sez. III, parere 14 ottobre 2008, n. 2849; TAR Lecce, I, 29 gennaio 2008, n. 118. quest'ultima in particolare stabilisce che *"le amministrazioni comunali, nel favorire l'installazione di impianti di energia pulita, conservano in ogni caso un certo potere discrezionale teso a disciplinare, se necessario anche mediante atti regolamentari a carattere generale, il corretto inserimento di tali strutture nel rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio rurale. Più in particolare, gli aspetti sostanziali possono essere disciplinati mediante atti amministrativi generali, qualora si intenda incidere su aspetti riguardanti eminentemente la tutela del patrimonio agricolo, mentre si dovrà ricorrere agli ordinari strumenti della pianificazione urbanistica, qualora si intenda incidere anche su altri aspetti (urbanistici, paesaggistici, idrogeologici, ecc.). Per quanto attiene invece agli aspetti procedurali concernenti l'esercizio delle proprie funzioni si potrà utilizzare l'ordinario strumento regolamentare, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., il quale dispone espressamente che i Comuni "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*.

<sup>128</sup>Le clausole che riconoscono royalties ai Comuni per impianti a rinnovabili sono nulle. Lo ha confermato il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP) con la sentenza 23 /2016 del 2 febbraio rigettando l'appello proposto dal Comune di Pietraporzio contro la sentenza del TRAP Piemonte che lo aveva condannato a restituire le somme già versate da una impresa idroelettrica. Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche ha definitivamente statuito la nullità delle convenzioni e delle clausole che prevedono la corresponsione di royalties a favore dei Comuni, dichiarate prestazioni patrimoniali prive di causa, diverse da quelle sole e tassative ammesse per legge (quali l'IMU o, nel caso degli impianti idroelettrici, i canoni e sovracani per l'uso delle acque), distorsive della concorrenza, lesive della libertà di impresa e in contrasto con la disciplina comunitaria.

pronuncia, sebbene riferita ad un impianto idroelettrico, si inserisce in un contesto giurisprudenziale ormai costante, che riguarda tutti gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, inclusa quella eolica.

Nell'esaminare le esposte questioni, la giurisprudenza ha colto l'occasione per attribuire all'art. 12 co. 6 d. lgs. 387/2003 natura e portata di norma imperativa. Ciò comporta, ai sensi dell'art. 1418 1° co. c.c., *“la nullità di ogni previsione negoziale volta a sancire un beneficio pecuniario in favore dell'amministrazione, come corrispettivo derivante dalla mera localizzazione sul territorio della stessa di un impianto di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili.”*

Tale nullità comporta la ripetizione della prestazione pecuniaria eseguita in forza della stessa (art. 2033 ss. c.c.). Inoltre, vanno restituite le spese inerenti l'atto per la realizzazione del parco eolico, essendo esse teleologicamente collegate alla concessione di una utilità (l'allocazione dell'impianto nel territorio comunale) che non era nella disponibilità del comune, sicché l'illiceità della concessione determina la nullità, nella sua interezza, della convenzione che la regola.

Le conclusioni cui sono giunti i suddetti arresti giurisprudenziali si collocano nel solco tracciato dal Consiglio di Stato e dalla Corte Costituzionale.

Segnatamente, nel parere n. 2849/2008 del Consiglio di Stato, si è rilevato che: *“possono essere imposte misure compensative di carattere ambientale e territoriale, ma non meramente patrimoniali e sempre che ricorrano tutti gli altri presupposti indicati nel citato art. 1, co. 4, lett. f). Tanto si desume anche dalla successiva Corte cost. 248/2006 ...”*. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, *“le misure compensative devono essere concrete e realistiche, cioè determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche del parco eolico e del suo specifico impatto ambientale e territoriale. Infatti, secondo il citato art. 1, co. 4, lett. f) le misure compensative sono solo “eventuali”, e*

*correlate alla circostanza che esigenze connesse agli indirizzi strategici richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale. Dunque, non dà luogo a misura compensativa, in modo automatico, la semplice circostanza che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, a prescindere da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull'ambiente. E comunque tali misure compensative sono di competenza dello Stato o della regione, in sede di conferenza di servizi, e non possono unilateralmente essere stabilite da un singolo comune”.*

Invero, anche la Corte Costituzionale, nella sentenza 24 marzo 2010, n. 124, dopo aver ricordato che *“la legge statale vieta tassativamente l'imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio dei suddetti titoli abilitativi, tenuto conto che la costruzione e l'esercizio di impianti per l'energia eolica sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione, secondo l'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003. Sono, al contrario, ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene compensato dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente”*, ha espressamente affermato che *“l'art. 1, comma 4, lettera f), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio ambientale (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti*

*rinnovabili, dopo la sentenza n. 383 del 2005) ... Le disposizioni censurate si pongono in contrasto con tali principi, in quanto prevedono oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali e, quindi, si configurano quali compensazioni di carattere economico espressamente vietate dal legislatore statale (sentenza n. 282 del 2009). La disciplina impugnata, infatti, prescinde dall'esistenza di concentrazioni di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, presupposto quest'ultimo previsto dall'art. 1 sopra indicato che legittima la previsione di misure di compensazione finalizzate al riequilibrio ambientale in deroga al principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003''.*

## CAPITOLO III

### IMPIANTI EOLICI NEL SANNIO

#### *3.1. Energia eolica*

Tra le fonti rinnovabili, l'energia eolica, è la forma di energia rinnovabile privilegiata, in quanto fonte di energia "pulita" per eccellenza, in un'ottica di minor impatto negativo sulla salubrità dell'ambiente. La più importante forma di impiego dell'energia eolica è quella relativa alla produzione di energia elettrica, che si ottiene sfruttando l'energia cinetica del vento, attraverso gli "aerogeneratori". Per produrre energia elettrica in quantità sufficiente, è necessario che il luogo dove viene installato l'aerogeneratore sia ben esposto al vento. La valutazione della potenzialità produttiva di un impianto eolico è un'operazione abbastanza complessa, che dipende in primis dalle caratteristiche dei venti che soffiano nel luogo dove verrà realizzato l'impianto. La velocità del vento è influenzata sicuramente dalla conformazione del terreno e dai rilievi montuosi: quelli più gradualmente favoriscono la concentrazione del vento, quelli più ripidi invece creano turbolenze pericolose per la stabilità e negative per il rendimento del generatore eolico.<sup>129</sup> Ovviamente è necessario che il vento soffi costantemente per gran parte del tempo. Altra condizione necessaria per una ottimale produzione dell'energia, è la conoscenza della "mappa eolica" del luogo, indicativa di quanto e come soffia il vento. Per la qualificazione di un sito eolico, ai fini dell'installazione di un impianto eolico, sono previste una serie di valutazioni che comprendono: oltre all'individuazione delle aree idonee, attraverso la mappa eolica,

---

<sup>129</sup> La posizione ideale di un aerogeneratore è un terreno con un numero non eccessivo di ostacoli e con una pendenza compresa tra i 6 e i 16 gradi.

anche analisi di carattere economico-finanziario. Al di là della soluzione progettuale, un aereogeneratore deve poter produrre energia elettrica a bassi costi e con alta affidabilità in un arco di vita tecnica attesa di circa 20 anni. Infatti, è bene specificare che la redditività di un impianto eolico emerge da un unico valore, cioè i costi di generazione dell'elettricità. E' per questo che bisogna considerare prima di tutto il rapporto tra costi annui <sup>130</sup> e la produzione annua di elettricità. <sup>131</sup>

I principali impatti ambientali legati alla generazione di energia eolica possono essere così riassunti:

- Impatto visivo (paesaggio)
- Impatto sonoro (rumore)
- Impatto sull'avifauna

Tre categorie che potrebbero essere rielaborate per evidenziare meglio le categorie oggetto di impatto:

Salute e comfort: rumore, sicurezza, ombre e flickering (alternanza luce-ombra legata al passaggio delle pale di fronte al sole).

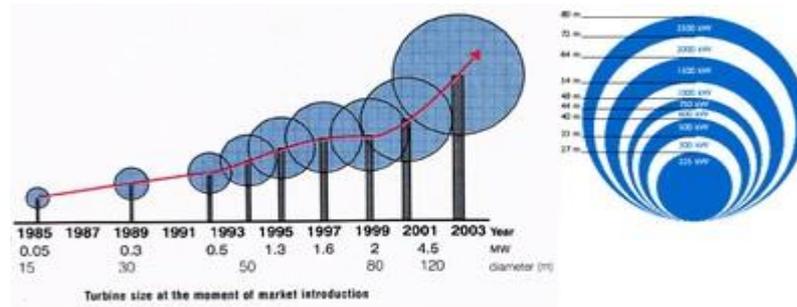
Cultura: impatto visivo, impatto sul patrimonio culturale, archeologico, turistico, etc.

Ecosistema: impatto di tipo fisico-chimico, relativo ad esempio acidificazione ed eutrofizzazione dei terreni, emissione di sostanze inquinanti, impatto sulla fauna, etc.

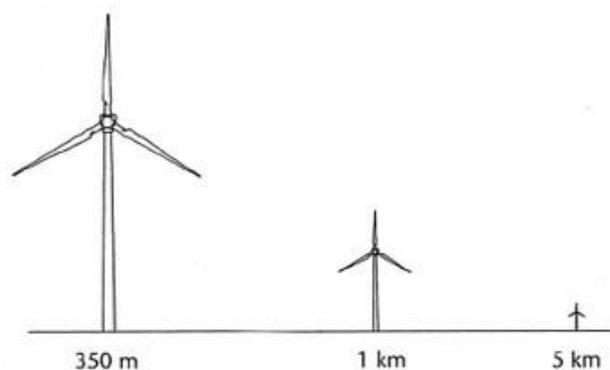
---

<sup>130</sup> Costi del capitale più le spese di esercizio e di manutenzione. I costi del capitale comprendono il costo della turbina eolica (60%), l'allacciamento alla rete elettrica (20%), le opere di genio civile, le fondamenta della turbina, la costruzione di strade, l'engineering e il montaggio.

<sup>131</sup> Uomo, ambiente e sviluppo – Dario Giardi – Geva edizioni 2006, pag. 56-67 e pag. 152-159.



Appare inoltre interessante, concentrando la nostra attenzione sugli impianti industriali, osservare come, nel corso degli ultimi 20 anni, le dimensioni tipiche degli aerogeneratori siano notevolmente cresciute, come mostrato nella figura sopra. Le ragioni di questo cambiamento dimensionale sono svariate, essendo la maggiore produttività ed i minori costi specifici gli elementi principali di questa evoluzione. Ovviamente questo fatto ha però portato con sé conseguenze – non sempre e necessariamente solo negative – per quanto concerne l’impatto ambientale di questi impianti. L’impatto visivo di un elevato numero di piccoli aerogeneratori può infatti essere peggiore di quello di un numero contenuto di macchine di grande taglia.



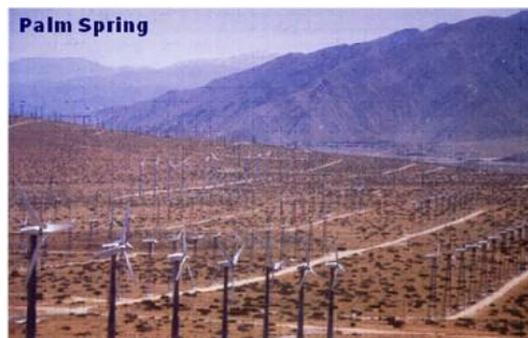
**Figure 13.6** *Visual impact of wind turbines*

Within a distance of 350m (10 hub heights) a wind turbine (with a 35m tower) dominates the landscape, 1km away the turbine is clearly visible but not dominating, and 5km away the turbine will be perceived as a part of the landscape.

Source: Typoforn/Gipe (1995)

Il tema dell'impatto visivo è probabilmente il più significativo tra quelli elencati (o forse quello a cui la maggior parte delle persone è più sensibile, almeno in un primo momento), e dipende evidentemente della distanza dell'osservatore, con l'impatto che diminuisce all'aumentare della stessa [figura 13.6].

Negli anni '80, negli Stati Uniti, i parchi eolici, sicuramente di più piccola taglia rispetto ad oggi, si sono sviluppati in modo pressoché incontrollato (esempio nella figura che segue: Palm Spring). Questi impianti, composti da un numero elevatissimo di aerogeneratori <sup>132</sup>, caratterizzati da aerogeneratori di varia tecnologia <sup>133</sup>, funzionanti a velocità di rotazione elevate <sup>134</sup>, interspazi ridottissimi<sup>135</sup>, hanno generato terribili conseguenze sul paesaggio e sull'ambiente. Questo però ha anche permesso di acquisire esperienze che sono diventate oggi bagaglio essenziale per gli sviluppatori di parchi eolici.



Riassumendo, i principali elementi acquisiti dal punto di vista dell'impatto paesaggistico, sono i seguenti:

---

<sup>132</sup>anche oltre 3500 macchine installate in un singolo parco

<sup>133</sup>bi-tripala, con torri a traliccio e tubolari

<sup>134</sup>50-70 rpm contro i 20 rpm di oggi

<sup>135</sup>30-40 m contro i 360-400 m almeno dei moderni parchi eolici

- fornire ordine visivo al parco eolico, componendo ove possibile unità visive ben distinte (cluster, cioè raggruppamenti di aerogeneratori);
- utilizzare gli aerogeneratori per seguire le linee naturali del paesaggio e le infrastrutture esistenti (es strade: questo consente anche di ridurre le opere necessarie in fase di costruzione, quali sbancamenti etc.);
- utilizzare turbine e torri simili, con uguale numero di pale e che ruotano a velocità simili, adottando spaziature ampie, rimuovendo quelli non funzionanti e tenendo in rotazione le pale anche quando vi è vento sufficiente per muoverle ma non per generare energia elettrica (è noto che l'osservatore non apprezza vedere un generatore eolico fermo);
- interrare i cavidotti e porre le strutture accessorie (ad esempio, cabine di trasformazione in zone a ridotto impatto visivo) e realizzare queste strutture con materiali tipici del luogo in modo da armonizzarle con l'ambiente circostante;
- non utilizzare le torri eoliche per altre attività (es installazione di ripetitori, loghi pubblicitari, altre funzioni), per non esaltarne l'aspetto industriale ed invece mantenerne il senso ambientale, e meglio inserirle nel territorio naturale;
- utilizzare vegetazione autoctona, mantenere in ordine e pulito il sito, scegliere colori in grado di ridurre l'impatto visivo, e mantenere un'armonia dimensionale tra generatori ed ambiente circostante;
- minimizzare gli sbancamenti per evitare erosione del suolo, minimizzare la realizzazione di strade di accesso e piazzole;
- utilizzare torri cilindriche e non a traliccio, che anche se meno visibili, a distanza risultano esteticamente sgradevoli

e presentano rischi per l'avifauna (che tende a nidificare su di esse);

- realizzare strutture pubbliche di informazione ed osservazione del parco;
- se possibile, inserire il parco eolico nell'ambito di aree industriali preesistenti (ove può avere una funzione di recupero paesaggistico);

Per quanto concerne il rumore, in passato numerosi problemi emersero in tal senso. All'epoca nelle macchine eoliche venivano installati generatori elettrici non specificatamente progettati per le condizioni di funzionamento tipiche di un aerogeneratore, e questo comportava funzionamenti anomali e considerevoli emissioni di rumore meccanico, che risulta particolarmente fastidioso. Oggi le macchine eoliche hanno pressoché eliminato questa criticità, ed i livelli sonori sono prevalentemente relativi alla fluidodinamica (cioè ai flussi attorno alle pale), rumore di per sé meglio tollerato, in parte controllabile riducendo la velocità di rotazione ed installando apposite appendici aerodinamiche.<sup>136</sup>

Infine, per quanto concerne l'impatto sull'avifauna, pur riconoscendo che le considerazioni devono essere svolte in modo indipendente per ciascuna specie considerata, numerosi studi<sup>137</sup> mostrano come l'impatto sia estremamente limitato rispetto a numerose altre situazioni, e quindi complessivamente modesto. Ciò non toglie la necessità di svolgere poi analisi specifiche per ciascun sito in esame.

---

<sup>136</sup> Rumore comunque normalmente inferiore 45 dBa a 350 m di distanza.

<sup>137</sup> Tore Wizelius. "Developing Wind Power Projects – Theory and practice". Earthscan ([www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)), 2007. ISBN 978-1-84407-262-0. - David Chiaramonti (Centro Ricerche Energie Alternative e Rinnovabili CREAR, c/o Dip.di Energetica "S.Stecco", Università di Firenze, Italia).

### ***3.2. Normativa regionale: sostenere lo sviluppo energetico da fonte rinnovabile, conservando il patrimonio naturalistico.***

Copiosa è anche la normativa della regione Campania in tema di tutela dell'ambiente e di fonti rinnovabili. Normativa rispettosa delle direttive europee, delle linee guida nazionali, in un'ottica di programmazione energetica e tutela del paesaggio. In riferimento all'energia eolica, e tenendo conto della normativa più recente, nel 2011, la Regione Campania si è preposta l'obiettivo di *“coniugare lo sviluppo della produzione di energia da fonte eolica con la conservazione e la tutela del patrimonio naturalistico, storico e culturale del territorio e, al fine di stabilire una griglia di sostenibilità degli impianti eolici, la costruzione di nuovi aereogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, a tutela della necessità di quest'ultimo di usufruire della frequenza del vento, in relazione all'intensità e alla reale capacità di produrre energia”*.<sup>138</sup>

Una importante legge, in materia di Ambiente e fonti rinnovabili è la Legge regionale 5 aprile 2016, n. 6 *“Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016”*.

Le finalità di questa legge sono molteplici. Innanzitutto detta disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF 2016) e intende dare attuazione alle misure indicate nella parte seconda del DEF 2016 recante *“La programmazione*

---

<sup>138</sup> Legge Regionale n. 11 del 01 luglio 2011 - *“Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici”*

*strategica*".<sup>139</sup> Pertinente allo studio affrontato nel presente elaborato è la Misura 2.6, Titolo II "*Agricoltura, ambiente e territorio*". Nel presente titolo, l'art. 15 "*Misure in materia di impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse*"<sup>140</sup>, tenendo conto della concentrazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili esistenti, stabilisce i criteri e individua le aree non idonee<sup>141</sup> alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 Kw, di cui, con particolare riferimento alle:

- aree che presentano vulnerabilità ambientali;<sup>142</sup>
- aree caratterizzate da pericolosità ovvero rischio idrogeologico;
- aree individuate come beni paesaggistici;<sup>143</sup>
- aree di particolare pregio ambientale individuate come Siti di Importanza Comunitaria (SIC), Zone di Protezione Speciale (ZPS), *Important Bird Areas* (IBA), siti Ramsar e Zone Speciali di Conservazione (ZSC), parchi regionali, riserve naturali<sup>144</sup>, oasi di protezione e rifugio della fauna, geositi;
- aree di pregio agricolo e beneficiarie di contributi per la valorizzazione della produzione di eccellenza campana o di

---

<sup>139</sup> Misura 2.1 "La programmazione per lo sviluppo delle attività produttive"; misura 2.6 "Agricoltura, ambiente e territorio"; misura 2.8 "Cultura e turismo quali principali fattori di sviluppo economico"; misura 2.9 "Trasporti e reti al servizio del cittadino e del territorio"; misura 2.10 "Sicurezza, cultura della legalità e politiche sociali"; misura 2.11 "Interventi finalizzati all'attuazione delle misure previste dal piano di stabilizzazione finanziaria".

<sup>140</sup> In attuazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, n. 47987 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili),

<sup>141</sup> Indicate nel citato Decreto Ministeriale al paragrafo 17

<sup>142</sup> Individuate in quelle per le quali è stato apposto il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani).

<sup>143</sup> Di cui all'articolo 134 di cui alle lettere a), b) e c) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);

<sup>144</sup> Di cui alla legge regionale 1 settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania).

pregio paesaggistico in quanto testimonianza della tradizione agricola della Regione;

- aree sottoposte a vincolo paesaggistico, a vincolo archeologico, zone di rispetto delle zone umide o di nidificazione e transito d'avifauna migratoria o protetta.

La legge individua inoltre gli indirizzi per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 Kw.<sup>145</sup>

Per quanto concerne, invece, il rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale, questo è sospeso in attesa dell'approvazione delle deliberazioni di cui al presente articolo.

### ***3.3. Valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica***

L'art. 15 della Legge Regionale n.6/2016 è stato oggetto di Delibera n.532 del 4/10/2016 della Giunta Regionale proposta per l'approvazione degli *"indirizzi per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 kw"*. La Giunta, all'unanimità, delibera di prevedere che le caratteristiche tecniche e i dati georeferenziati degli impianti eolici di potenza superiore a 20 kW saranno forniti, previa richiesta dei soggetti interessati, dagli Uffici competenti all'autorizzazione di cui all'art. 12 del D.lgs. 387/2003 e all'art. 6 del D.lgs. 28/2011 della Regione, delle Province e dei Comuni, fermo rimanendo che i dati inerenti gli impianti autorizzati prima dell'emanazione del D.lgs. 387/2003 sono di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico;

---

<sup>145</sup> Ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) e dell'articolo 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), su proposta dell'Assessore all'ambiente di concerto con l'Assessore alle attività produttive.

inoltre, nel caso di impianti eolici di potenza superiore a 20 kW per i quali, alla data di vigenza dei citati Indirizzi, non è stato emanato il provvedimento conclusivo di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, è necessario che la valutazione degli impatti cumulativi, predisposta dal proponente secondo le indicazioni degli Indirizzi, venga presentata all'Autorità competente alle citate valutazioni ambientali, ove dovute, ai fini del parere dei competenti organi tecnico amministrativi; ancora, nel caso di impianti eolici di potenza superiore a 20 kW per i quali, alla data di vigenza degli Indirizzi, è già stato emanato il provvedimento conclusivo di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, anche in integrazione con la Valutazione di Incidenza, o di Valutazione di Incidenza, ove dovute, la valutazione degli impatti cumulativi predisposta dal proponente, deve essere presentata alle Amministrazioni che partecipano al procedimento di autorizzazione ai fini della loro espressione per il rilascio del titolo abilitativo.

Nella valutazione degli impianti eolici ai fini dell'autorizzazione riveste particolare importanza la valutazione degli impatti cumulativi.

Gli impatti cumulativi dovranno essere riferiti a tutte le fasi di vita del progetto e dell'opera (costruzione, esercizio, manutenzione, dismissione e recupero, malfunzionamento).

Le linee guida indicate dall'Allegato n. 532 della suddetta Delibera sono degli indirizzi minimi per la valutazione di tali impatti cumulativi, ma non costituiscono l'unico riferimento per questa valutazione. Dal punto di vista normativo la necessità di procedere a tale valutazione trova il suo fondamento in vari atti normativi.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> “Linee guida per il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi” emanate con DM 10 settembre 2010 (di seguito Linee Guida FER);

La valutazione degli impatti cumulativi è a carico dei proponenti e deve essere effettuata ai fini delle pertinenti valutazioni ambientali - verifica di assoggettabilità a VIA o VIA, anche in integrazione con la Valutazione di Incidenza - oppure ai fini del rilascio del titolo abilitativo, qualora per l'impianto non risulti necessaria alcuna delle citate valutazioni ambientali.

Al fine quindi di fornire univoche indicazioni per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20kW, come disposto dall'art. 15, comma 2 della L.R. n. 6/2016, di seguito sono riportate le specifiche tecniche minime di riferimento per la citata valutazione nel territorio della Regione Campania. Si tratta di tecniche che forniscono gli elementi idonei per identificare:

- le tipologie di impianti che devono essere considerate nell'ambito dell'area vasta oggetto di indagine;
- le componenti e tematiche ambientali che devono essere oggetto di valutazione;
- la dimensione dell'area vasta da considerare per singola componente o tematica ambientale;
- gli elementi di impatto e gli aspetti da indagare riferiti a ciascuna componente tematica ambientale.

Gli impatti cumulativi devono essere valutati in relazione alle diverse tematiche e componenti ambientali nei confronti delle quali è possibile ipotizzare un impatto. A tal fine, può essere dunque individuata un'area di influenza da considerare. Per alcune tematiche, inoltre, nel caso non fosse possibile individuare a priori un criterio di perimetrazione dell'area di influenza, vanno considerate le caratteristiche dell'area interessata dall'impianto e le caratteristiche proprie dell'impianto e la perimetrazione dell'area di influenza va argomentata puntualmente.

---

· decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, articolo 4, comma 3;

· decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 5, comma 1, lettera c) e altri.

Di seguito si è cercato di fornire indicazioni anche dimensionali dell'area che dovrà essere oggetto di indagine al fine di rappresentare un quadro quanto più e possibile certo in merito ai criteri per la valutazione degli impatti cumulativi.

Gli elementi degli impianti eolici che contribuiscono all'impatto visivo degli stessi sono principalmente dimensionali <sup>147</sup> e formali.<sup>148</sup>

### ***3.4. Individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti eolici con potenza superiore a 20 kw***

Appare utile tenere in considerazione un'altra Delibera, la n. 533 del 4/10/2016 che ha per oggetto l'approvazione dei "Criteri per la individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti eolici con potenza superiore a 20 kw" sempre ai sensi del comma 1 dell'art.15 Legge regionale 5 aprile 2016, n. 6. Sono stati elencati molteplici punti in riferimento soprattutto alla tutela dell'ambiente e alla conservazione della morfologia del territorio. Secondo quanto ritenuto, appare necessario infatti assicurare il coordinamento tra la pianificazione energetica e le esigenze di tutela ambientale e paesaggistica per l'equo e giusto contemperamento dei rilevanti interessi pubblici in questione, anche nell'ottica della semplificazione procedimentale e della certezza delle decisioni spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte nella procedura autorizzatoria; occorre salvaguardare i valori della tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 9 comma 2 della Costituzione e della Convenzione Europea del paesaggio

---

<sup>147</sup>Il numero degli aerogeneratori, l'altezza delle torri, il diametro del rotore, la distanza tra gli aerogeneratori, l'estensione dell'impianto, ecc.

<sup>148</sup> La forma delle torri, il colore, la velocità di rotazione, gli elementi accessori, la configurazione planimetrica dell'impianto rispetto a parametri di natura paesaggistica quali ad es.: andamento orografico e morfologico, uso del suolo, valore delle preesistenze, segni del paesaggio agrario e boschivo.

sottoscritta in data 20/10/2000, volta a considerare il paesaggio in termini unitari, non limitando le azioni di tutela alle parti di territorio specificamente interessate da vincoli discendenti dal vigente codice approvato con D.Lgs. 42/2004.

Vengono specificati dettagliatamente gli obiettivi da perseguire per la salvaguardia delle risorse paesaggistiche, culturali, territoriali e ambientali, in coerenza con la visione unitaria di cui innanzi, che sono:

- 1) assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio, nel rispetto della biodiversità e della conservazione delle risorse naturali, ambientali e culturali;
- 2) assicurare che l'inserimento dell'impianto, pur nelle trasformazioni che induce, sia conforme ai caratteri dei luoghi e non arrechi danno territoriale e paesaggistico e che l'impatto visivo che ne derivano non determini la perdita dell'insieme dei valori associati ai luoghi, quali ad esempio la morfologia del territorio, le valenze simboliche, la struttura del costruito, i caratteri della vegetazione, evitando eccessive concentrazioni in alcuni ambiti territoriali e relativo effetto "selva";
- 3) assicurare la migliore integrazione dell'impianto nel paesaggio attraverso il rispetto dei criteri localizzativi, di progettazione e gestione;
- 4) evitare fenomeni di eccessiva concentrazione di impianti eolici su medesimi territori;
- 5) assicurare il corretto ripristino dei luoghi a seguito della dismissione degli impianti. Inoltre si rende necessario evitare ulteriore compromissione dei tratti identitari del territorio "*di pregio paesaggistico in quanto testimonianza della tradizione agricola della regione*" ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'art. 15 della legge regionale 6/2016; che detti tratti identitari risultano già gravemente compromessi

dagli insediamenti intensivi che hannocomportato gli effetti deleteri di cui al precedente punto 2).

A seguito di apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tuteladell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, dellabiodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili conl'insediamento che ha coinvolto gli uffici regionali competenti, sono stati elaborati i criteri di individuazione delle aree non idonee alla installazione di impianti eolici di potenza superiore a 20kW, anche tenendoconto degli insediamenti intensivi di cui al precedente punto e) del comma 1 dell'art. 15 della legge regionale 6/2016.

Da un esame comparativo fra l'installato ed i luoghi interessati, come agevolmente percepibile in loco edagli elaborati cartografici, si ricava che sono da considerarsi intensivi gli insediamenti che superano, subase comunale, di almeno 5 volte la media regionale dell'energia installata in rapporto alla superficie e che pertanto risulta necessario approvare l'Allegato documento *“Criteri per l'individuazione delle aree nonidonee all'installazione di impianti eolici con potenza superiore a 20 kW e indirizzi in materia diautorizzazioni energetiche da fonte eolica”*.

Tale Allegato descrive molto precisamente, nelle tabelle in esso riportate, quali sono le incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati dalle specifiche disposizioni e sembra opportuno, coerentemente con l'analisi fatta in questo elaborato, riportarne alcune.

La realizzazione degli impianti eolici può compromettere l'integrità dei valori paesaggistici posti a base dell'imposizione del vincolo dichiarato, in quanto capaci di creare effetti di severa interferenza visiva tra potenziali luoghi di installazione e la correlata area vasta del territorio, alterando quadri di pregevole bellezza, ciascuno dei quali caratterizzato dalle varieguate valenze paesaggistiche tipiche del territorio campano.

La realizzazione di impianti eolici comporterebbe significative e profonde alterazioni alla struttura, alla stabilità, alla funzionalità eco-sistemica dei territori contermini ai laghi, montani e/o vallivi, compromettendo le dinamiche e gli equilibri evolutivi dell'intero sistema lacuale, con negativa interferenza sugli aspetti visivo-percettivi, con la conseguente totale modifica dell'immagine naturale connaturata con l'unicità dei luoghi.

La realizzazione di impianti eolici comporterebbe significative e profonde alterazioni ai caratteri eco-sistemici, geomorfologici e storico-identitari delle aree montane, interferendo sensibilmente sui rapporti figurativi consolidati e le forme specifiche dell'insediamento antropico montano. Infatti, tale tipologia di impianti, per le loro dimensioni, impatterebbero sulle visuali di interesse panoramico, costituite dalle linee di crinale e dalle dorsali montane.

La struttura ed il funzionamento del bosco, quale perfetto ecosistema, ammettono unicamente interventi capaci di produrre limitatissime interferenze sugli equilibri paesistico-ambientali e sui correlati aspetti di percezione storico identitaria di tale tipologia di flora naturale. La realizzazione di impianti eolici nelle aree e nelle formazioni boschive, comporterebbe significative criticità generali sulla struttura e sul funzionamento dell'ecosistema boschivo, con sensibile interferenza sulla percezione storico-identitaria, e sulla fruibilità paesaggistica dei luoghi, provocando riduzione del livello di qualità e naturalità dei boschi nonché alterando i rapporti figurativi consolidati dei paesaggi forestali, oltreché ad incidere anche sugli aspetti legati a finalità di protezione idrogeologica e di riequilibrio climatico che viene anche perseguita con cicliche azioni di rimboschimento di tali aree.

La realizzazione di impianti eolici provocherebbe alterazioni degli assetti figurativi del paesaggio consolidatosi nel tempo dall'esistenza dell'uso civico, andando ad incidere sui valori idro-geo-morfologici, eco-sistemici, storico-culturali ed estetico-

percettivi, producendo frammentazioni e rotture del mantenimento delle caratteristiche di tali aree, testimonianza storica di gestione territoriale, fortemente legata alla destinazione agro-silvo-pastorale, che ha determinato, dall'epoca di assegnazione degli stessi alle comunità, peculiarità e riconoscibilità del paesaggio montano-collinare.

La realizzazione di impianti eolici comporterebbe significative e profonde alterazioni alle molteplici articolazioni morfologiche e ai complessi sistemi naturalistici che contraddistinguono le variegata identità culturali del territorio della Campania che costituiscono un patrimonio collettivo di eccezionale bellezza. Tali tipologie di impianti, per i loro notevoli impatti sulla componente visivo-percettiva, costituendosi come elementi di forte dominanza maggiormente sui margini paesaggistici, determinerebbero notevoli impatti sui valori storici, archeologici, architettonici, paesistici ed ambientali oggetto di particolare tutela da parte di ciascun Piano Territoriale Paesaggistico. Pertanto, la conservazione di tali categorie di beni paesaggistici è indispensabile in quanto rappresentano parti pregiate del territorio regionale che caratterizzano il paesaggio dell'intera regione e la cui tutela e valorizzazione è indispensabile per lo sviluppo socio economico del territorio campano e delle sue collettività.

La salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale. La realizzazione di impianti eolici comporterebbe significative e profonde alterazioni, il degrado degli habitat naturali e seminaturali e della flora nonché la perturbazione delle specie di fauna selvatiche e degli habitat di specie per cui le zone sono state designate. In particolare, si rileva un elevato e riconosciuto rischio di mortalità per gli uccelli, un elevato e riconosciuto rischio di mortalità per i chiroteri, un elevato consumo di suolo a carico di habitat naturali e seminaturali e habitat di specie ed infine, un aumento della

pressione antropica con l'apertura di nuove piste e la realizzazione delle infrastrutture annesse.<sup>149</sup>

Il D.M. 17 ottobre 2007 all'art. 5 comma 1 lettera l) pone il divieto di *"realizzazione di nuovi impianti eolici..."* La realizzazione degli impianti eolici in Zone di Protezione Speciale (ZPS) interferisce con il ciclo biologico degli uccelli selvatici in quanto altera i loro cicli migratori, e la loro nidificazione. la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale. La realizzazione di impianti eolici comporterebbe significative e profonde alterazioni, il degrado degli habitat naturali e seminaturali e della flora nonché la perturbazione delle specie di fauna selvatiche e degli habitat di specie per cui le zone sono state designate. In particolare, si rileva un elevato e riconosciuto rischio di mortalità per gli uccelli, un elevato e riconosciuto rischio di mortalità per i chiroterteri, un elevato consumo di suolo a carico di habitat naturali e seminaturali e habitat di specie ed infine, un aumento della pressione antropica con l'apertura di nuove piste e la realizzazione delle infrastrutture annesse.<sup>150</sup>

### ***3.5. Illegittimità costituzionale dell'art. 15 della Legge Regionale Campania 6/2016***

---

<sup>149</sup> Direttiva Comunitaria n. 43 del 21 maggio 1992, (92/43/CEE) del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva "Habitat")

<sup>150</sup> Direttiva Comunitaria del Consiglio del 2 aprile 1979 (79/409/CEE) concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Direttiva Comunitaria n. 43 del 21 maggio 1992, (92/43/CEE) del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva "Habitat") (Istituitiva dei SIC), Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 17 ottobre 2007 (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 258 del 6 novembre 2007)

Con sentenza n. 117 del 26/07/2018, la Corte Costituzionale considera la sospensione disposta in via generale dall'articolo 15, comma 3 della L.R. Campania 6/2016 (*Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016*) contrastante con le norme di principio della legge nazionale in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» (art. 117 della Costituzione) e con le norme europee (Direttiva 2009/28/CE) che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.

L'esigenza della Regione di assicurarsi gli spazi deliberativi, di cui all'art. 15, commi 1 e 2 della L.R. Campania 6/2016 si è tradotta, per il periodo della moratoria, in una sottrazione dell'intero territorio regionale alla costruzione e all'esercizio di impianti eolici. Ciò contrasta in modo evidente con quanto affermato da una precedente sentenza proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all'iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che «*il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare "le aree e i siti non idonei" alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale [...] perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea*».<sup>151</sup>

Prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici *"la disposizione censurata ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una*

---

<sup>151</sup>Corte Costituzionale n. 13 del 30/01/2014, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

*tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale; sotto tale profilo la disposizione sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale".<sup>152</sup>*

Invero, secondo il costante orientamento della Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «*tutela dell'ambiente*», anche nella

---

<sup>152</sup> In detto ambito, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 – che prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio – esprimerebbe un principio fondamentale della materia, con il quale colliderebbe la moratoria prevista dalle norme censurate. Il citato principio, peraltro, sarebbe stato originariamente attuativo dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità – secondo cui «[g]li Stati membri [...] valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di: [...] ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, [...] razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo» – e sarebbe ora attuativo, dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE – secondo cui «gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione [...] applicabili agli impianti [...] per la produzione di elettricità [...] a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]» – con la conseguenza che le norme censurate contrasterebbero anche con detta disposizione e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost. Infine, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 violerebbe gli artt. 97 e 41 Cost., in quanto la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, non troverebbe giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili. L'art. 1, comma 59, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 – che, peraltro, non incide sulla sospensione disposta dalle norme censurate, ma ne presuppone il venir meno – non è successiva all'ordinanza di rimessione, in quanto contenuta in una legge pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 31 marzo 2017, n. 28, ed entrata in vigore il giorno stesso del deposito dell'ordinanza di rimessione (il 1° aprile 2017). La citata disposizione, inoltre, non produce un effetto diverso da quello automaticamente conseguente al principio *tempus regit actum*, atteso che, anche in mancanza di esplicita previsione, la sospensione prevista dalle norme censurate avrebbe comunque determinato l'applicabilità delle determinazioni della Giunta regionale – eventualmente sopravvenute – in ordine all'idoneità delle aree di incidenza, una volta cessata la moratoria per effetto delle medesime determinazioni.

competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»* (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018).

Più in particolare, la Corte ha espressamente affermato che *«l'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo»*.<sup>153</sup> La norma impugnata collide con l'art. 117, primo comma, Cost. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE.

Ed infatti, *«la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa*

---

<sup>153</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 156 del 13/07/2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

*comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori».*<sup>154</sup>

Il percorso inaugurato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 387 del 2003, è proseguito con la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Quest'ultima direttiva, all'art. 13, prevede che gli Stati membri adottino misure *«appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato; d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano [...] proporzionate [...] e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».*

La normativa europea, dunque, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica – e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente contrastante, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»* e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.

---

<sup>154</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 275 del 6/12/2012, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

La moratoria prevista dalla Regione Campania, infatti, si inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale diversa da quella relativa alle fattispecie recentemente scrutinate dalla Corte con le sentenze n. 151 e n. 150 del 2018, in quanto connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa. È fondata pertanto anche la censura posta in riferimento all'art. 97 Cost.

A proposito degli impianti da fonte di energia rinnovabile, si deve osservare infatti che *«è nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, il loro adeguato prospetto, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.»*<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 69 del 11/04/2018, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

La scelta della norma censurata di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza – seppur momentaneamente – la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

In altre parole, l'esigenza della Regione di assicurarsi gli spazi deliberativi di cui all'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, è stata fatta valere al di fuori degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente e sostanzialmente si è tradotta, per il periodo della moratoria, in una sottrazione dell'intero territorio regionale alla costruzione e all'esercizio di impianti eolici. Ciò è in contrasto con quanto affermato da questa Corte proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all'iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che *«il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare “le aree e i siti non idonei” alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n.387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale [...] perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.»*<sup>156</sup>

Infine – ha osservato la Corte Costituzionale - merita accoglimento anche la censura posta in riferimento all'art. 41 Cost.

Prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, la disposizione censurata ha alterato il

---

<sup>156</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 13 del 3/02/2014, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Sotto tale profilo essa sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale. Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

Dunque, *«il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l'esigenza di concentrare i tempi [...] degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici” [...] le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo»*.<sup>157</sup>

Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale, poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, nella specifica fattispecie l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.

---

<sup>157</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 267 del 18/10/2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

### ***3.6. Energia pulita in Campania: produzione in forte crescita***

È bene chiarire innanzitutto che, per la prima volta in Europa, l'energia pulita ha superato quella prodotta dagli impianti a carbone e a gas. Eolico e fotovoltaico hanno aumentato del 2%, nel 2018, la produzione complessiva di energia, facendo diminuire del 6% invece quella prodotta dal carbon fossile. Dal Rapporto Rinnovabili 2018 di Legambiente emerge che la Campania ha realizzato un'ottima performance, in termini di bilancio energetico regionale, in quanto le fonti rinnovabili hanno confermato un ruolo di primo piano sia per la produzione di energia elettrica che per produzione di calore, con i circa 30 mila impianti (precisamente 29.978) diffusi nei diversi comuni. Il primato è senza dubbio del solare fotovoltaico, con il 98,2% degli impianti, seguito immediatamente dall'eolico con l'1,3% e poi da impianti idroelettrici e alimentati a biomasse. I dati provinciali collocano il Sannio al terzo posto per potenza da fonti rinnovabili installata. A primeggiare è anche Avellino in termini di produzione energetica, e non solo di energia trasferita e consumata, seguita da Salerno. Escludendo il settore idroelettrico, secondo il Rapporto di Legambiente, sono 100 i comuni in Campania che grazie alle fonti rinnovabili producono più energia elettrica di quella consumata dalle famiglie. Nella provincia sannita il territorio che viene definito 100% elettrico, è San Marco dei Cavoti, con una forte preminenza di impianti eolici che generano 19.592 kilowatt, seguiti dal fotovoltaico con 723 KW. Tra i primi dieci comuni che utilizzano il solare fotovoltaico per l'edilizia pubblica, con la produzione di 81 Kw di energia, c'è Benevento. San Nicola Manfredi invece è tra i comuni sanniti che hanno investito nel solare termico per soddisfare il fabbisogno di energia termica nelle strutture pubbliche come scuole, uffici o palestre. In tutta la Regione sono 412 i comuni che hanno deciso di sposare il progetto del solare termico. Più numerosi, invece, i

territori, ricadenti soprattutto nell'area dell'alto Fortore, che hanno investito nell'eolico.<sup>158</sup> Sassinoro, invece, si caratterizza per la presenza di mini impianti idroelettrici, con i suoi 1306 kilowatt di energia utilizzabile; si tratta dell'unico paesino sannita tra i 32 territori campani con impianti da fonte idrica. Sono 14 in tutta la Campania i comuni che hanno investito nella geotermia per la produzione di calore a favore di case, scuole, centri commerciali. Tra questi per il Sannio si distinguono Torrecuso e Benevento, città capoluogo di Provincia. San Salvatore Telesino è l'unico territorio sannita inserito nell'elenco dei primi dieci comuni del biogas per potenza elettrica, in un quadro generale che vede 172 comuni campani possedere sul proprio territorio un impianto a bioenergie. Insomma, ci sono buone premesse che la Campania possa orientare le politiche ambientali ed energetiche della Regione verso quelle che sono le proposte di Legambiente, in linea con la strategia energetica nazionale e l'accordo di Parigi: *“un piano clima ed energia per un futuro 100% rinnovabile in grado di far raggiungere alla Campania gli obiettivi entro il 2030 e la decarbonizzazione entro il 2050; regole semplici e trasparenti per l'approvazione dei progetti da fonti rinnovabili; incentivi all'autoproduzione finalizzata all'autosufficienza energetica di famiglie e piccole imprese; il recupero del patrimonio edilizio; un piano per la mobilità sostenibile.”*

---

<sup>158</sup>Foiano di Val Fortore, San Giorgio La Molara, Ginestra degli Schiavoni, Baselice, Molinara, Mintefalcone di Val Fortore. Ginestra degli Schiavoni e Foiano di Val fortore si distinguono, peraltro, anche per essere tra i primi 10 comuni campani 100% elettrici, cioè in grado di soddisfare il bisogno delle famiglie.

### ***3.7. Problematiche relative al caso nello specifico***

In questa sede, oggetto di specifica analisi sarà quanto è accaduto e sta accadendo nel Sannio, una zona della Campania, al confine con il Molise e con la Puglia che raccoglie quasi 290.000 abitanti. Un'antica terra, disegnata da vigne e uliveti centenari, dove si conservano ancora pressoché intatti piccoli borghi antichi di grande valore storico-culturale.

Negli ultimi anni il Sannio, oltre ad essere preso in grande considerazione per i suoi prodotti agricoli, nonché per i luoghi di forte attrazione <sup>159</sup>, è stato al centro dell'attenzione, anche oltre i confini regionali, per la questione relativa all'installazione di impianti eolici. Sebbene l'energia pulita sia un progetto da sposare in pieno in quanto in linea con il rispetto per l'ambiente, non poche sono state le problematiche con cui i cittadini hanno dovuto convivere e che devono tutt'oggi affrontare, né sono mancate anomalie in evidente contrasto con le vigenti normative, regionali e nazionali.

In particolare, non sfugge la gravità della situazione determinata dalla avvenuta autorizzazione e costruzione di un parco eolico gigantesco al centro di un comprensorio di grande pregio paesistico e storico-artistico, immediatamente contiguo a molteplici beni culturali e ambientali vincolati, senza che il MIBACT e la Regione Campania (Dipartimenti Salute, Risorse Naturali, Ambiente ed Ecosistema) fossero stati invitati a partecipare ai relativi procedimenti autorizzativi. Si fa riferimento in particolare al parco eolico nel territorio di Morcone, comune in provincia di Benevento a pochi chilometri dal Molise, dove sono avvenute, per gli impianti delle turbine, perforazioni a 30 metri di profondità, ad una distanza di meno di 50 metri da sorgenti e falde acquifere superficiali. I corsi

---

<sup>159</sup> Esempio: Morcone – il paese presepe impegnato nel progetto “Il Presepe nel Presepe” che accoglie ogni anno centinaia di turisti.

d'acqua e le sorgenti sono beni ambientali a cui è stato posto il vincolo paesaggistico, secondo regio decreto dell'11 dicembre 1993 n. 1775 poi ripreso dalla legge n. 42/2004, con le relative sponde o piedi degli argini per una distanza di 150 metri.<sup>160</sup>

Un'altra delle anomalie riguarda il fatto che l'area in questione è un'area SIC (Sito di Interesse Comunitario), cioè un'area protetta entro la quale, secondo un decreto della Regione Campania che stabilisce le misure di conservazione dei SIC, *“la produzione di energia elettrica con turbina eolica a pala rotante è consentita esclusivamente con impianti inferiori ai 20 kW”*. L'impianto in questione, invece, ha una potenza nominale di 59 MW.

Proprio in ragione delle anomalie esposte, sono stati depositati un ricorso al TAR e diversi esposti alla Procura.

Per quanto riguarda invece la situazione relativa all'installazione degli impianti eolici nel territorio del limitrofo paese, Pontelandolfo, la questione è stata sollevata in riferimento ad alcune anomalie/violazioni specifiche. Vanno fatte innanzitutto delle premesse. Al di là del fatto che le autorizzazioni uniche di cui all'art. 12 D.Lgs. 387/2003 riguardanti impianti eolici fino a 1 MW di potenza sono state rilasciate dalla Provincia di Benevento e non dalla Regione<sup>161</sup>, come l'attuale disciplina vuole, bisogna in particolare porre l'attenzione su tre aerogeneratori installati nella stessa area del Comune di Pontelandolfo, le cui autorizzazioni

---

<sup>160</sup>Anzi, in due perforazioni, quelle delle pale MR4 e MR6, in fase di perforazione è affiorata l'acqua di falda.

<sup>161</sup> La Regione ha revocato, con DGR n. 48/2014 tale delega, avocando a sé anche la suddetta competenza solo dopo che la Provincia di Benevento aveva già rilasciato alla STR S.r.l. ben sei distinte autorizzazioni uniche ex art. 12 D.Lgs. 387/2003, per la costruzione e l'esercizio, in una stessa fascia di territorio ai margini di un breve tratto della S.S. 87 (BN-CB) ricompresa tra i Comuni di Campolattaro, Casalduni e Pontelandolfo, di altrettanti imponenti aerogeneratori della potenza di 1 MW ciascuno.

<sup>162</sup>sono tutte viziate da molteplici e gravi illegittimità sostanziali e procedurali, poiché rilasciate:

1. in presenza di un evidente artato frazionamento della potenza complessiva dell'impianto (certamente superiore a 1 MW); <sup>163</sup>

---

<sup>162</sup>Rispettivamente: autorizzazione unica prot. 0002556 del 10.04.2012, relativa all'aerogeneratore installato sul terreno sito alla località "Malepara" riportato in catasto al foglio 22, particella 459, rilasciata a seguito di istanza acquisita in data 01.02.2011; autorizzazione unica prot. 0008651 del 17.12.2012, relativa all'aerogeneratore installato sul terreno indicato come sito alla località "Masseria Calabrese", ma in realtà ubicato nella medesima località "Malepara", riportato in catasto al foglio 22, particella 705, rilasciata a seguito di istanza acquisita nello stesso giorno di quella precedente e cioè in data 01.02.2011; autorizzazione unica prot. 1325 del 01.03.2013, relativa all'aerogeneratore installato sul terreno sito alla località "Saraceno", riportato in catasto al foglio 25, particella 15, rilasciata a seguito di istanza acquisita in data 30.12.2010;

<sup>163</sup>1) L'evidente artato frazionamento della potenza complessiva dell'impianto.

1.1 Dagli atti dei procedimenti emerge, innanzitutto, che gli aerogeneratori di che trattasi costituiscono, nella realtà, un unico parco eolico, il quale è stato artatamente frazionato dalla STR S.r.l. al fine di mantenere ciascun impianto sotto la soglia di 1 MW di potenza, così beneficiando del più semplice procedimento autorizzatorio di competenza (allora) della Provincia di Benevento in luogo di quello, ben più complesso, di competenza della Regione Campania, nonché violando le norme riguardanti gli incentivi, le quali prevedono differenti regole di accesso in funzione della potenza degli impianti e il criterio dell'equa remunerazione degli investimenti secondo cui gli incentivi medesimi decregono con l'aumentare delle dimensioni degli impianti.

*In primis*, l'artato frazionamento si ricava chiaramente dalla presenza, nella fattispecie, di una pluralità di indici *ictu oculi* rilevabili, quali:

a) l'unitarietà dell'iniziativa imprenditoriale (facente capo ad un unico soggetto, vale a dire alla Società STR S.r.l., con identici progetti redatti dallo stesso progettista, identica tecnologia, identiche relazioni descrittive);

b) la presentazione alla Provincia di Benevento delle singole istanze di autorizzazione unica *ex art. 12 D.Lgs. 387/2003* in date molto ravvicinate tra loro (due presentate addirittura nello stesso giorno);

---

c) la collocazione degli aerogeneratori nella medesima ristretta area (così che essi costituiscono i vertici di un triangolo i cui lati misurano, in senso orario, mt 380, mt 660 e mt 810).

La presenza di tali indici induce infatti a ritenere che l'impianto medesimo sia stato, ai fini di cui sopra, artatamente frazionato, a prescindere dalla presenza o meno di altro indice quale può essere l'unicità del punto di connessione alla rete elettrica dell'impianto, così come peraltro riconosciuto, in un caso del tutto analogo a quello di specie, dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale ha espressamente affermato: *«L'unicità del "punto di connessione", poi, altro non è che uno dei PLURIMI ELEMENTI che il Tribunale ha valorizzato per sostenere che l'impianto è stato artificiosamente frazionato, deponendo in tal senso, secondo i giudici del riesame, ALTRI ELEMENTI, quali la unicità del soggetto richiedente l'autorizzazione e, lo si rileva dal tenore del provvedimento, la contiguità delle aree frazionate, cosicché, pur volendo considerare diversamente collocato il "punto di connessione", i giudici avrebbero comunque utilizzato altri dati fattuali significativi»* (Cfr., da ultimo, Cass. Penale, Sez. III, 21 aprile 2015, n. 16624). I medesimi indici sono stati individuati anche dal Giudice amministrativo il quale, peraltro, ha interpretato in senso ampio il concetto di punto unico di connessione e contiguità delle particelle di cui alle procedure applicative emanate dal GSE, ritenendo, anche nel caso di impianti con diversi punti di connessione, che la contiguità degli stessi e la loro riconducibilità al medesimo ente societario siano elementi idonei e sufficienti a deporre per l'unitarietà dell'intervento, poiché, anche in tale caso *«In sostanza, le cabine elettriche, e il conseguente punto di connessione, pur essendo fisicamente separate, costituiscono un unicum»*(cfr., *ex multis*, Tar Puglia-Lecce, 21.03.2013, n. 620).

1.2 Del resto, che i menzionati indici siano elementi idonei e sufficienti per una valutazione di illegittimo frazionamento di un parco eolico è confermato anche dall'art. 29 D.M. MISE del 23.06.2016, rubricato proprio *«Frazionamento della potenza degli impianti»*, il quale, al comma 1, espressamente prevede che il GSE *«ha il compito di verificare la sussistenza di ELEMENTI INDICATIVI di un artato frazionamento della potenza degli impianti, che costituisce violazione del criterio dell'equa remunerazione degli investimenti secondo cui gli incentivi decregono con l'aumentare delle dimensioni degli impianti. In tale ambito, il GSE può valutare ANCHE, come POSSIBILE elemento indicativo di un artato frazionamento, l'unicità del nodo di raccolta dell'energia prodotta da impianti riconducibili a un medesimo soggetto, identificando tale nodo con la stazione di raccolta MT/AT per connessioni in alta tensione ovvero con la stessa cabina o linea MT nel caso di connessioni in*

---

*media tensione*» (è dunque di solare evidenza che non vi è un elenco esaustivo di fattispecie e criteri che possano condurre all'identificazione di un artato frazionamento del parco eolico e che, quindi, l'unicità del punto di connessione alla rete elettrica è solo uno degli indici che possono deporre in tal senso).

1.3 In ogni caso, due degli aerogeneratori installati nel Comune di Pontelandolfo, segnatamente quelli in località “Massa Calabrese” (foglio 22, particella 705) e località “Saraceno” (foglio 25, particella 15), hanno un unico nodo di raccolta, perché, come documentato dagli stessi preventivi Enel elaborati su proposta della STR e da quest'ultima accettati, essi sono allacciati alla medesima linea MT esistente, denominata “Pontelandolfo” che alimenta il contiguo “Centro Satellite Pontelandolfo” a 20.000 volts dell'Enel. A sua volta, l'aerogeneratore installato in località “Malepara” (foglio 22, particella 459), converge, al pari dei primi due, sulla sottostazione MT/AT preesistente, peraltro ubicata in un punto epicentrale e molto prossimo a tutti e tre gli aerogeneratori che alimenta, a sua volta, il medesimo “Centro Satellite Pontelandolfo”

1.4 È dirimente sul punto evidenziare, infine, che è stata la stessa STR, con ripetute e inequivocabili dichiarazioni di indubbio carattere confessorio contenute nelle varie relazioni prodotte nel corso dei procedimenti autorizzativi, ad ammettere e riconoscere l'unitarietà dell'intervento e, quindi, la sua riconducibilità alla figura di “parco eolico”.

Così, a titolo soltanto esemplificativo e non esaustivo, si legge a pag. 16 della “Relazione di inquadramento urbanistico e territoriale con verifica e descrizione dei vincoli presenti” che: Il quadro programmatico appena delineato mostra come il parco in progetto non solo sia perfettamente allineato con gli indirizzi comunitari, nazionali e regionali, ma faccia parte di quelle priorità progettuali per il nostro Paese che a tutti i livelli debbono essere supportate ed incoraggiate. Ancora, si legge a pag. 7 della “Relazione paesaggistica” quanto segue:

**La linea di collegamento tra gli aerogeneratori è interna al parco e quella di connessione all'elettrodotto è, si ripete, completamente interrata, mentre i trasformatori sono posizionati all'interno della navicella, per limitare ulteriormente l'impegno di superficie e l'impatto visivo.**

E inoltre, a pag. 18 della stessa:

**Il numero e la disposizione planimetrica sul sito degli aerogeneratori, previsti nel presente documento, sono stati desunti da considerazioni basate, in primis sul rispetto dei vincoli intesi a contenere gli effetti modificativi del suolo ed a consentire la coesistenza del parco eolico, oltre al rispetto dell'ambiente, anche delle attività umane in atto nell'area. Queste potranno essere continuate senza pregiudizio e senza controindicazione alcuna, per il pascolo, l'agricoltura o la pastorizia, come prima dell'intervento.**

2. in palese elusione della procedura di Verifica di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (V.A.),<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup>2) La conseguente illegittimità delle autorizzazioni uniche rilasciate dalla provincia di Benevento e palese elusione della procedura di “verifica di assoggettabilità” a valutazione di impatto ambientale (V.A.).

2.1 Dall’artato frazionamento di cui si è appena detto discende, innanzitutto, la illegittimità delle singole autorizzazioni uniche rilasciate dalla provincia di Benevento, poiché l’impianto, in realtà costituito da più aerogeneratori e quindi di potenza ben maggiore di 1 mw, avrebbe dovuto essere autorizzato dalla Regione Campania, alla quale era appunto attribuita la competenza al rilascio delle autorizzazioni uniche per impianti di potenza superiore a 1 MW.

2.2 Sempre in considerazione dell’artato frazionamento della potenza complessiva dell’impianto, si evidenzia, inoltre, l’avvenuta elusione della procedura di “Verifica di Assoggettabilità” a Valutazione di Impatto Ambientale (V.A.) e, cioè, del c.d. “*screening*”, con conseguente ulteriore illegittimità delle dette autorizzazioni uniche. A riguardo, si osserva che, proprio in considerazione del maggiore impatto su persone e cose degli impianti eolici di potenza superiore ad 1 MW, l’allegato IV alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell’ambiente), al punto 2 lett. e), espressamente impone l’assoggettamento dei relativi progetti alla suindicata procedura.

Tale obbligo è ribadito dal punto 14.7, lett. a), del D.M. MISE del 10.09.2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), mentre il successivo punto 14.9, lett. b) del citato D.M. espressamente prevede, poi, «*in attuazione dei principi di integrazione e azione preventiva in materia ambientale e paesaggistica*», l’obbligatoria partecipazione del MIBACT nel procedimento di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) successivo allo “*screening*”, anche se l’impianto eolico non è ubicato in area sottoposta a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Inoltre, il medesimo obbligo è ulteriormente ribadito dal Regolamento n. 2/2010 della Regione Campania recante “*disposizioni in materia di valutazione d’impatto ambientale*” (cfr. combinato disposto dell’art. 2, co. 3, e del punto 2, lett. e, dell’allegato B), nonché dal Decreto Dirigenziale della Regione Campania recante i criteri per l’uniforme applicazione delle suddette Linee guida (cfr. punto d.2). Infine, non va sottaciuto che - proprio per neutralizzare l’illecito *escamotage* (più volte stigmatizzato dai Giudici penali: cfr., *ex multis*, la giurisprudenza sopra citata) dell’artato frazionamento di un progetto unitario - le nuove Linee guida per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. dei progetti di competenza regionale,

3. comunque, anche considerando gli aerogeneratori singolarmente e indipendentemente dalla potenza di ciascuno di essi, in palese elusione delle prescritte procedure di Valutazione di Incidenza Ambientale (V.INC.A.) e di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.), ivi compresa quella riguardante gli Impatti Cumulativi;<sup>165</sup>

---

allegate al D.M. MATTM del 30.03.2015, ribadiscono, in maniera ancora più chiara, ove mai ve ne fosse stato bisogno, quanto già si ricavava dai principi generali in materia (ad esempio, dall'art. 5 del D.Lgs n. 152/2006 e dall'art. 4 del D.Lgs n. 28/2011 relativi, entrambi, alla necessità di una valutazione cumulativa degli impianti), così espressamente prevedendo, al paragrafo 4.1., che «*Un singolo progetto deve essere considerato anche in riferimento ad altri progetti localizzati nel medesimo contesto ambientale e territoriale. Tale criterio consente di evitare: la FRAMMENTAZIONE ARTIFICIOSA di un progetto, di fatto riconducibile ad un PROGETTO UNITARIO, eludendo l'assoggettamento obbligatorio a procedura di verifica attraverso una riduzione "ad hoc" della soglia stabilita nell'allegato IV alla parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006.*»

2.3 Alla stregua delle considerazioni che precedono, è di solare evidenza che la Società proponente ha utilizzato il menzionato (illecito) *escamotage* al fine di eludere la più stringente normativa riguardante gli impianti eolici di potenza superiore a 1 MW prevista:

- sia con riferimento all'iter autorizzatorio, neutralizzando la competenza della Regione (e non della Provincia) al rilascio dell'autorizzazione unica e la necessaria procedura di "Verifica di Assoggettabilità" a Valutazione di Impatto Ambientale (V.A.) e non osservando i conseguenti obblighi di informazione ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. n. 152/2006 finalizzati a rendere possibile la partecipazione al procedimento da parte dei titolari di interessi comuni e da parte della popolazione interessata;
- sia con riferimento all'accesso agli incentivi, violando le relative regole di accesso, graduate in forma e complessità differenti proprio in funzione della potenza degli impianti, e aggirando studiatamente il criterio dell'equa remunerazione degli investimenti secondo cui gli incentivi medesimi decrescono con l'aumentare delle dimensioni degli impianti.

<sup>165</sup> 3) La palese elusione delle procedure di Valutazione di Incidenza Ambientale (V.INC.A.) e di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.), ivi compresa la Valutazione degli Impatti Cumulativi.

---

3.1 È però di assorbente rilievo evidenziare che, pur volendo, per un solo istante, considerare i predetti aerogeneratori non già come elementi di un unico parco eolico, ma come singoli impianti individuali di potenza NON superiore a 1 MW, comunque risultano, nella specie, vistosamente e reiteratamente eluse le prescritte procedure di V.INC.A. e di V.I.A., con conseguente illegittimità, anche qui, delle singole autorizzazioni uniche rilasciate dalla provincia di Benevento. In proposito, va innanzitutto osservato che i tre aerogeneratori assentiti dalla Provincia di Benevento e costruiti dalla STR in una ristretta fascia di territorio, tra i borghi e le case del Comune di Pontelandolfo, risultano tutti ubicati in un'area di grande valore ambientale, storico e paesaggistico, segnatamente a ridosso di una "*Zona di protezione speciale*" (ZPS) e di ben due "*Siti di interesse comunitario*" (SIC), aree tutte appartenenti alla Rete Natura 2000, nonché all'interno di "*aree contermini*" ad una molteplicità di beni sottoposti a tutela ai sensi degli artt. 136 e 142 D.Lgs. 42/2004. I predetti aerogeneratori sono ubicati:

- a ridosso della "*Zona di protezione speciale*" (ZPS) relativa all'invaso del fiume Tammaro, cioè alla diga di Campolattaro (codice ZPS IT8020015), con oasi di protezione avifauna del WWF;
- a ridosso del "*Sito di interesse comunitario*" (SIC) dell'Alta Valle del Tammaro (codice SIC IT8000201);
- a ridosso del "*Sito di interesse comunitario*" (SIC) delle pendici meridionali del Monte Mutria (codice SIC IT8020009);
- all'interno delle "*aree contermini*" a beni paesaggisticamente vincolati, quali, a titolo soltanto esemplificativo e non esaustivo, il "*centro storico del Comune di Pontelandolfo*", soggetto a vincolo paesaggistico con D.M. 06 aprile 1973 (art. 136 D.Lgs. 42/2004), il "*Torrente Lente*" e le varie aree boschive circostanti, tra cui il "*Bosco Castellone*", soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142, lett. c) e lett. g), D.Lgs. 42/2004).

Alla luce di quanto sopra, non vi è dubbio che gli interventi in questione avrebbero dovuto TUTTI essere assoggettati alle preventive procedure di V.INC.A. e di V.I.A., le quali invece sono state eluse, malgrado la molteplicità e il valore dei beni soggetti a speciale tutela.

3.2 Quanto alla procedura di V.INC.A. si evidenzia che il D.P.R. n. 357/1997, modificato dall'art. 6 del D.P.R. n. 120/2003, ne prevede l'obbligatorio espletamento proprio per quei progetti che, come nelle specie, possono comunque avere degli effetti sulle aree appartenenti alla Rete Natura 2000.

In maniera più specifica, l'art. 2, co. 3, del Regolamento n. 1/2010 della Regione Campania, recante "*disposizioni in materia di procedimento di valutazione di incidenza*", espressamente prevede che «*La valutazione di*

---

*incidenza si applica inoltre ai progetti e agli interventi che riguardano ambiti esterni ai siti della rete Natura 2000 qualora, per localizzazione o natura, possono produrre incidenze significative sulle specie e sugli habitat presenti nel sito stesso»,* mentre il successivo art. 4, co. 2, addirittura impone direttamente, per i progetti ricompresi negli allegati III e IV alla parte seconda del D.Lgs n. 152/2006 (come quelli di specie), l'espletamento della vera e propria fase della Valutazione di Incidenza, vale a dire la "Valutazione Appropriata" e non semplicemente la fase di verifica preliminare, vale a dire lo "screening". Infine, la necessità dell'espletamento della procedura di V.INC.A. per interventi che ricadono anche in ambiti esterni ai siti della Rete Natura 2000 è ribadita nella "premessa" della DGR n. 324 del 19.03.2010 (ora sostituita dalla DGR n. 167 del 31.03.2015) recante "Linee Guida e criteri di indirizzo per l'effettuazione della valutazione di incidenza in Regione Campania".

3.3 Quanto alla procedura di V.I.A. deve essere ricordato che nelle ipotesi, come quella di specie, in cui gli impianti risultano ubicati in "aree contermini" a quelle sottoposte a tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004 trova applicazione la prescrizione di cui al punto 14.9 lett. c) del richiamato D.M. MISE del 10.09.2010, nonché le analoghe prescrizioni contenute nei DD.DD. 50/2011, 420/2011 e 516/2011 della Regione Campania, le quali tutte prevedono l'obbligatoria partecipazione del MIBACT ai relativi procedimenti di autorizzazione unica ai fini dell'espressione del parere di cui all'art. 152 del D.Lgs. 42/2004. Gli impianti in questione rientrano, dunque, nella tipologia di cui alla lettera c-bis) dell'Allegato III alla Parte II del D.Lgs. 152/2006 (*ratione temporis* vigente), richiamato dall'art. 6, co. 6, lett. a) del medesimo decreto legislativo, che espressamente prevede la necessità della VIA proprio in relazione agli «*impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del ministero per i beni e le attività culturali*». Identica prescrizione è contenuta nella lettera d) dell'Allegato A del Regolamento n. 2/2010 recante "Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale", emanato con DPGR Campania n. 10/2010. Infine, vale richiamare sul punto, la Circolare esplicativa della Regione Campania prot. n. 576019 del 08.08.2013, diramata alle cinque Province campane e riguardante la procedura di VIA relativa agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, nella quale, a chiarimento della normativa sopra riportata, espressamente si legge quanto segue: «[...] si rappresenta che secondo una recente interpretazione della Direzione Generale Valutazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (in allegato per opportuna conoscenza), la tipologia di cui all'allegato III del D.lgs. 152/2006, lettera c bis) Impianti eolici per la

---

*produzione di energia elettrica, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali: (analoga a quella riportata nel Regolamento regionale n. 2/2010, Allegato A, lettera d)) deve essere interpretata nel senso che sono “[...] sottoposti a VIA regionale TUTTI gli impianti eolici sulla terraferma con procedimento in cui è obbligatoria la partecipazione di un rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali, indipendentemente dalla potenza di tali impianti [...]».* 3.4 Il mancato espletamento della necessaria procedura di V.I.A. assume un’ancora maggiore gravità (ove immaginabile!), poiché ha comportato anche la omissione della necessaria valutazione degli IMPATTI CUMULATIVI prodotti dai tre imponenti aerogeneratori installati nella medesima area densamente antropizzata del Comune di Pontelandolfo. E ciò in palese spregio all’art. 5 lett. c) del D.Lgs. 152/2006 (*ratione temporis* vigente), secondo cui «*Ai fini del presente decreto si intende per: [...] c) impatto ambientale: l’alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, SINGOLA E CUMULATIVA, positiva e negativa dell’ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell’attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti*». Nonché in palese spregio alla Circolare esplicativa della Regione Campania prot. n. 981219 del 27.11.2011 con la quale, sul presupposto della normativa sopra richiamata, sono state diramate alle cinque Province campane le seguenti esplicite istruzioni: «*Ai fini dell’applicazione della normativa in materia di V.I.A., occorre considerare inoltre che la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue, sono da valutare in termini cumulativi nell’ambito della valutazione di impatto ambientale*». E ciò nonostante la inequivocabile nota prot. n. 10625 dell’1.8.2012 con la quale la Regione Campania (in relazione ad espresse precedenti segnalazioni) aveva evidenziato la necessità di una valutazione cumulativa dei progetti per la realizzazione di impianti localizzati nella medesima area o in aree contigue, come già rappresentato con la richiamata Circolare.

3.5 Malgrado tale inequivocabile e perentorio quadro delle prescrizioni statali e regionali da osservare, tutti e tre gli imponenti aerogeneratori sono stati invece autorizzati dalla Provincia di Benevento, impunemente costruiti dalla STR ed

4. in palese elusione delle normativa riguardante le distanze degli aerogeneratori dai centri abitati e senza alcun rispetto delle civili abitazioni, anche rurali o di uso agricolo, con conseguente grave rischio per la pubblica incolumità;<sup>166</sup>

---

entrati in esercizio, senza alcuna V.INC.A., senza alcuna V.I.A., senza alcuna valutazione del loro impatto cumulativo.

<sup>166</sup> 4) La palese elusione della normativa riguardante le distanze degli aerogeneratori dai centri abitati e il mancato rispetto delle civili abitazioni, anche rurali o di uso agricolo, con conseguente grave rischio per la pubblica incolumità.

4.1 È gravissimo dover evidenziare, infine, che gli aerogeneratori in questione sono anche TUTTI collocati all'interno di un'area densamente antropizzata, tra numerose abitazioni e luoghi abituali di lavoro (addirittura, come accertato dai Consulenti Tecnici della Procura della Repubblica di Benevento, ad una distanza inferiore ai 200 mt. da alcune di esse), nonché tra una molteplicità di "borghi", questi ultimi chiaramente individuati dal PUC del Comune di Pontelandolfo (adottato nell'anno 2006 e approvato nell'anno 2007) e costituenti aree perimetrare come "Zona Ar - Conservazione dei Nuclei e dei Complessi Rurali di valore storico ed ambientale". (PUC di Pontelandolfo, Tavola zonizzazione 5000 base catastale estratto dal portale del Comune all'indirizzo: <http://www.comune.pontelandolfo.bn.it/c062054/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/199>) . In particolare, tali "borghi" - contemplati anche nel PTCP della Provincia di Benevento come "Nuclei urbani storicamente consolidati", presenti nella ortofoto esistente sul "WebGis" del Ministero dell'Ambiente - furono descritti e perimetrati nel richiamato PUC fin dall'anno 2006 proprio per poter accedere ai finanziamenti previsti per la loro conservazione, ad esempio dalla L.R. Campania n. 26/2002 recante "Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei Beni Ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla Legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3". [i "borghi" investiti dagli aerogeneratori illegittimamente assentiti sono individuati con i seguenti toponimi: Borgo Tricchio; Borgo Russo; Borgo Ciova; Borgo Agnerone; Borgo Addona; Borgo Focareta; Borgo Fracasso.] Trova quindi applicazione, nel caso che occupa, il punto 5.3 lett. b) dell'Allegato 4 del D.M. MISE del 10.09.2010, il quale espressamente prevede una «*minima distanza di ciascun aerogeneratore dai centri abitati individuati dagli strumenti urbanistici vigenti non inferiore a 6 volte l'altezza massima dell'aerogeneratore*». Nella specie, tale "minima

---

*distanza*” – che avrebbe dovuto essere pari a mt 711 (altezza massima degli aerogeneratori mt 118,5 x 6) – è stata sfrontatamente violata, essendo la distanza degli aerogeneratori in questione dai predetti “borghi” di gran lunga inferiore a quella minima sopra indicata (mt 711). Di qui, la palese ulteriore violazione della normativa di settore e la conseguente illegittimità delle singole autorizzazioni uniche rilasciate dalla Provincia di Benevento.

4.2 Inoltre, per i predetti aerogeneratori è stata inopinatamente omessa ogni valutazione circa la loro vicinanza alle abitazioni, luoghi abituali di lavoro e “borghi” di cui sopra, di tal ché essi hanno un impatto gravemente lesivo della vivibilità, sicurezza e salute degli abitanti della zona.

Nello specifico, è stata innanzitutto omessa, in palese violazione del punto 7.1 dell’Allegato 4 al citato D.M. MISE del 10.09.2010 e del “principio di precauzione” in relazione all’art. 174 del Trattato UE e all’art. 3 *ter* del D.Lgs. 152/2006, ogni valutazione in ordine al rischio di incidenti di natura meccanica (in particolare, distacco di pala intera o frammento di pala oppure lancio o caduta di ghiaccio dalla pala) e/o al rischio di incidenti provocati da incendi (in particolare, da sorgenti interne o da fulminazione), in cui possono rimanere coinvolti i numerosi abitanti dei vicinissimi borghi (rischio da gittata), senza considerare, poi, gli ulteriori gravi rischi per la salute umana connessi all’impatto acustico e di ombreggiamento (c.d. *shadow flickering*) provocato dai suddetti aerogeneratori, impatto che, alla luce di approfondite verifiche, è risultato di gran lunga superiore ai limiti previsti dalla normativa di settore, la L. 447/95 così come attuata dal D.P.C.M. del 14.11.1997, con conseguente manifesta violazione della stessa. Il tutto con ulteriore violazione anche di quella normativa regionale che, in casi come quello di specie, tutela in maniera espressa la pubblica incolumità e, segnatamente, dell’art. 1, co. 249, della L.R. Campania 15.03.2011, n. 4, secondo cui «*Le autorizzazioni conclusive dei procedimenti per l’installazione di impianti eolici, ai sensi dell’articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), onde evitare rischi per la pubblica incolumità, devono essere rilasciate nel rispetto delle civili abitazioni anche rurali o di uso agricolo*». Nella specie, peraltro, i gravi danni alla salute umana e i rischi ulteriori prodotti alla popolazione esposta dall’impatto acustico e di ombreggiamento (c.d. *shadow flickering*) si sono purtroppo già ampiamente concretizzati, come è comprovato dalle sofferenze, lesioni e patologie refertate a numerosi cittadini da strutture sanitarie pubbliche di Benevento e di Napoli, come da ulteriori denunce-querelle sporte presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Benevento. È quindi evidente la

5. sulla base di plurime attestazioni mendaci e ingannevoli e della reiterata spendita nei procedimenti autorizzativi, da parte della STR S.r.l., di cartografie e ortofoto infedeli cioè non rappresentative della reale e attuale situazione dei luoghi. <sup>167</sup>

---

superficialità con cui da parte della STR, senza tenere in alcun conto neppure le più elementari esigenze di tutela e di rispetto della “popolazione” e della “salute umana”, nonché del territorio, degli *habitat*, del patrimonio culturale e del paesaggio (come espressamente prescritto anche dal vigente art. 5 del D.Lgs. 152/2006) siano stati costruiti e vengano tuttora tenuti in esercizio gli imponenti aerogeneratori di cui trattasi.

<sup>167</sup> 5) Le dichiarazioni mendaci, le ortofoto e le cartografie infedeli nei procedimenti autorizzativi al fine di eludere l’espletamento della v.inc.a. e della v.i.a., ivi compresa la valutazione degli impatti cumulativi, nonché la normativa riguardante le distanze dai centri abitati e dalle civili abitazioni.

A tutti i suindicati gravissimi risultati in violazione di legge, la STR è pervenuta sia mediante plurime attestazioni mendaci e ingannevoli, sia mediante la callida e reiterata spendita nei procedimenti autorizzativi di cartografie e ortofoto infedeli cioè non rappresentative della reale situazione dei luoghi, tutte riportate e ripetute nelle relazioni e negli elaborati grafico-descrittivi dei progetti da essa stessa redatti. Il tutto come emerge dalle inequivocabili risultanze documentali che, a titolo soltanto esemplificativo e non esaustivo, qui di seguito si riportano e richiamano.

5.1 CON RIGUARDO ALL’ELUSIONE DELLA PROCEDURA DI V.INC.A.:

- è testualmente dichiarato a pag. 17 della “*Relazione paesaggistica*” quanto segue: *Il Progetto della STR s.r.l. riguardante la realizzazione dell’impianto eolico di Pontelandolfo (BN), come già evidenziato nella scheda dell’ambiente, non interessa alcun S.I.C. o Z.P.S. . (all. 1);- l’elaborato n. I-6\_1 “TAVOLA DEI VINCOLI: SIC E ZPS”, prodotto per tutti i progetti, è monco in quanto non riporta la rappresentazione grafica della ZPS relativa all’invaso del fiume Tammaro (all. 2);- è testualmente dichiarato pag. 16 della “*Relazione di inquadramento urbanistico e territoriale con verifica e descrizione dei vincoli presenti*” quanto segue: *L’impianto proposto non interessa Aree Parco, Aree appartenenti alla Rete Natura 2000 e nessun altro tipo di area vincolata.*(all. 3)*

5.2 CON RIGUARDO ALL’ELUSIONE DELLA PROCEDURA DI V.I.A.:

- si veda quanto testualmente dichiarato nella parte di Relazione sopra appena riportata, ove si afferma che «*l’impianto proposto non interessa [...] nessun altro tipo di area vincolata*»;

---

- l'elaborato n. I-6\_3 "TAVOLA DEI VINCOLI: VINCOLI PAESISTICI", prodotto per tutti i progetti, è monco in quanto non riporta i vincoli di cui al D.Lgs. 42/2004 (all. 4);- è stata conseguentemente sottaciuta l'esistenza delle "aree contermini" agli indicati beni paesaggisticamente vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004, all'interno delle quali ricadono come visto tutti gli aerogeneratori (con tutte le ribadite conseguenze circa la necessità della V.I.A.), rafforzando tale espediente mediante la spendita di ingannevoli attestazioni del MIBACT dal tenore sostanzialmente identico (all. 5) le quali, lungi dall'aver mai contenuto il parere di cui all'art. 152 D.Lgs. 42/2004 prescritto per i progetti ricadenti nelle suddette "aree contermini", si limitano, invece, esclusivamente ad attestare, sulla scorta dei meri "certificati di destinazione urbanistica" rilasciati dal Comune e circoscritti alle sole particelle interessate dagli impianti, che su di esse, singolarmente considerate, non esistono provvedimenti di vincoli *in itinere* e ciò ai sensi e per i diversi effetti di cui al punto 13.3. del D.M. MISE del 10.09.2010, così spacciando per inesistenti "pareri" mai resi, ben altre cartule, con un vero e proprio ingannevole "*aliud pro alio*";- è stata sottaciuta, in ciascuna delle distinte e separate istanze di autorizzazione unica presentate alla Provincia di Benevento (due delle quali addirittura nello stesso giorno e cioè l'1.2.2011), l'esistenza delle altre istanze, ancorché tutte si riferissero ad impianti della potenza di 1 MW, dei quali tre da ubicarsi nella medesima area del Comune di Pontelandolfo, con ciò eludendo la necessaria valutazione degli impatti cumulativi; anzi, nell'elaborato n. P-2-1 "*Planimetria generale di progetto dell'area di impianto e delle opere connesse*", prodotto a corredo di ciascuna istanza (all. 6), è contenuta e ripetuta la attestazione «*non esistono impianti installati nel raggio di 10 km dal WTG di Progetto*»: è evidente che la veridicità soltanto formale di tale dichiarazione, rende particolarmente callido il suo contenuto oggettivamente ingannevole, posto che la stessa STR era invece perfettamente consapevole, al momento della presentazione di ciascuna istanza di autorizzazione unica, della imminente costruzione, nella medesima area, di tutti gli altri imponenti aerogeneratori oggetto delle altre istanze da essa stessa presentate.

### 5.3 CON RIGUARDO ALL'ELUSIONE DELLA NORMATIVA RIGUARDANTE LE DISTANZE DEGLI AEROGENERATORI DAI CENTRI ABITATI E AL MANCATO RISPETTO DELLE CIVILI ABITAZIONI, ANCHE RURALI O DI USO AGRICOLO:

- è stata sottaciuta l'esistenza dei molteplici "borghi" individuati dal PUC del Comune di Pontelandolfo e costituenti aree perimtrate come "*Zona Ar - Conservazione dei Nuclei e dei Complessi Rurali di valore storico ed*

### ***3.7. L'energia eolica in una prospettiva futura***

Il vento è il motore del clima terrestre, è calore del sole trasformato in energia cinetica dall'atmosfera. I venti possiedono un'energia capace di soddisfare 200 volte il fabbisogno dell'umanità, distribuita su tutta la superficie terrestre. Tuttavia, a causa dell'attrito con il suolo, in molte zone il vento soffia lento o addirittura non soffia affatto. Ciò fa del vento un'energia utilizzabile a "zone", basti pensare alla pianura Padana, dove la velocità media annua del vento è di 5 Km/h. Per questo motivo le torri eoliche sono posizionate a diversi metri d'altezza e in Regioni dove il vento soffia in maniera più costante e senza variazioni di direzione. Solo le zone in cui sono soddisfatte queste caratteristiche è possibile installare parchi eolici produttivi in grado di alimentare gli aerogeneratori. Gli aerogeneratori hanno un'altezza che varia dai 60 ai 100 metri con pale lunghe dai 20 ai 30 metri. Ciascuno è in grado di erogare 1500 kW (quelli alti 100 m), in grado di soddisfare il fabbisogno energetico di circa 1000 famiglie. Per funzionare richiedono una velocità del vento di almeno 10-12 m/s, velocità minima per far funzionare il rotore a cui sono collegate le pale. Il rotore trasforma il moto del vento in momento angolare e lo trasmette ad un moltiplicatore di giri. Questo trasferisce il movimento ad un generatore di corrente elettrica. Le torri eoliche richiedono più tempo e materiali di

---

*ambientale*", così collocando gli aerogeneratori ad una distanza dai centri abitati di gran lunga inferiore a quella normativamente prevista (all. 7); - l'elaborato n. I-1\_4 "*layout dell'impianto su ortofoto con indicazione dell'ambito territoriale amministrativo (post operam)*", prodotto per tutti i progetti, presenta una ortofoto che, da come è stato possibile desumere dal Geoportale Nazionale del Ministero dell'Ambiente, risale all'anno 2000, nella quale non erano presenti svariati edifici che appaiono invece già nell'ortofoto dell'anno 2006, data antecedente sia a quella di redazione dei progetti che a quella di presentazione delle istanze di autorizzazione uniche (all. 8 e 9).

costruzione rispetto ai pannelli fotovoltaici, producendo però una maggiore quantità di energia. Sono sicuramente più “scomodi” da costruire poiché necessitano di luoghi isolati, a causa del loro impatto visivo, e una strada percorribile soprattutto da mezzi pesanti (ed ingombranti) per permettere il trasporto delle varie componenti. Più aerogeneratori costituiscono le “wind farm” (fattorie del vento) che costituiscono vere e proprie centrali elettriche, composte da 10 a più di 100 generatori, collegati tra di loro. Questi vengono posizionati ad una distanza che è circa 10 volte la lunghezza delle loro pale per evitare interferenze reciproche che causerebbero una diminuzione di produzione energia. Le wind farm occupano aree di diversi km<sup>2</sup>, però l’area occupata dai generatori è molto piccola e l’area circostante può essere destinata all’agricoltura o all’allevamento. In Europa il più grande parco eolico si trova a Glasgow e comprende 140 generatori sufficienti a fornire energia a più di 180.000 abitazioni. Le wind farm moderne sono quelle off-shore cioè quelle costruite in mare, ad almeno 3 km dalle coste. Si tratta di impianti molto più costosi rispetto a quelli tradizionali (on-shore) per via del costo del trasporto dei materiali e delle difficoltà costruttive, nonché delle problematiche legate alla manutenzione. Presentano però un triplice vantaggio: • Non creano nessun impatto paesaggistico (infatti non sono visibili dalle coste) e non creano disturbi legati al rumore prodotto dal movimento delle pale (a differenza degli impianti sulla terraferma) • Il secondo è legato alla produttività. In mare il vento non incontra ostacoli e soffia con maggior velocità e costanza garantendo energia per un periodo molto più lungo degli impianti on-shore. • Non crea ostacolo per le migrazioni degli uccelli. Danimarca e Regno Unito sono i paesi con il maggior numero di impianti offshore. Il più grande si chiama “Thanetwind farm” al largo delle coste di Kent in Inghilterra, con 100 turbine eoliche. Gli impianti offshore rappresentano dunque il futuro dell’eolico, quelli con minor impatto e maggior capacità produttive. Nel 2010 l’eolico ha

coperto il 2,5% del consumo mondiale di energia. In alcuni paesi l'eolico rappresenta una fonte molto importante di energia. Il paese con la maggior produzione eolica, in rapporto al numero di abitanti è la Danimarca, che produce il 27,1% dell'energia che consuma da impianti eolici. L'energia eolica, come quella solare, non inquina e permette di ottenere immediatamente grandi quantità di energia, tuttavia non è silenziosa. Il rumore delle rotore e delle pale è percepibile fino a 150-200 metri dalle torri. L'eolico offshore rappresenta sicuramente il vero futuro delle energie rinnovabili.

## CONCLUSIONI

In questo lavoro di tesi, che è apparso sin da subito dibattuto, ma anche complesso, in quanto supportato da una copiosa documentazione legislativa, si è cercato di delineare al meglio aspetti relativi alla tutela e alla protezione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto; è stata svolta un'analisi degli art. 9 e 32, tenendo ben conto della loro evoluzione e dell'evoluzione che ha avuto l'importanza del bene ambiente a seguito di due leggi fondamentali entrate in vigore nel giugno del 1939 e riguardanti i beni culturali (L. n. 1089/1939) e le bellezze naturali (L. n. 1497/1939); sono stati toccati i punti chiave delle numerose direttive europee, tenendo in considerazione anche la corposa giurisprudenza italiana.

L'ambiente è un bene della vita, materiale e complesso e la sua disciplina inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto e deve garantire un *elevato livello di tutela*, inderogabile dalle altre discipline di settore. Per raggiungere questo fondamentale obiettivo, le politiche internazionali, comunitarie e nazionali, a partire dal Protocollo di Kyoto (1997), si sono indirizzate nel dettare delle discipline miranti all'incentivazione dell'utilizzo di forme di energia, quali quelle rinnovabili, che non fossero pregiudizievoli per le risorse ambientali e naturali, in una prospettiva di tutela delle generazioni presenti e, soprattutto, di quelle future. Come si può evincere dall'analisi della più recente normativa italiana di riferimento, il nostro legislatore negli ultimi anni è intervenuto con frequenza sempre maggiore in materia di fonti di energia rinnovabile, prefissandosi lo scopo precipuo di attuare una semplificazione del quadro regolatorio e autorizzatorio, rendendo più snella e fluida l'azione amministrativa in questo campo. In particolare, l'art. 4 del decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28 ha ribadito la

centralità di questo elemento, stabilendo che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili siano disciplinati da regole semplificate, accelerate ed adeguate alle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione. L'intento semplificatorio del legislatore ha potuto trovare una concreta attuazione mediante la predisposizione di apposite procedure autorizzative che, nel corso del tempo, sono andate incontro ad un processo di semplificazione sempre più profondo.

Nel presente elaborato, si è fatto riferimento in particolare alle fonti rinnovabili, all'energia eolica, l'energia "pulita" per eccellenza e pertanto apparentemente più conforme ai celebri principi di salubrità dell'ambiente e tutela del territorio. Nonostante ciò, la questione relativa alla produzione di energia eolica appare controversa: i vantaggi dell'energia rinnovabile sono molteplici, ma purtroppo non mancano le criticità, tra cui quelle relative alla preparazione del territorio destinato, in questo caso, all'installazione degli impianti eolici. È infatti necessaria una quasi totale trasformazione dei luoghi destinati alle wind-farm, che consiste innanzitutto nella modifica delle infrastrutture, della viabilità soprattutto per il trasporto delle componenti degli aerogeneratori.

In via preventiva, va effettuata la localizzazione del sito, è perciò opportuno procedere al c.d. macrositing, che consiste nell'analisi preliminare, effettuata mediante i dati di ventosità del servizio meteorologico nazionale, i quali vengono riportati su di una carta topografica, allo scopo di definire le linee di isoventosità a partire dalle quali è possibile risalire ai siti maggiormente ventosi. Verificate approssimativamente le condizioni anemologiche del sito, inizia la fase dello studio di fattibilità del progetto che consiste nella verifica della disponibilità dei terreni e limitazioni imposte dalle autorità locali, della accessibilità al sito

con mezzi speciali, dei punti di interconnessione alla RNT limitrofi, della possibilità di rete di distribuzione.

Completata la fase di verifica preliminare, si passa alla valutazione concreta della producibilità dell'impianto attraverso una campagna anemologica eseguita mediante l'installazione nell'area di differenti torri anemometriche con le quali è possibile raccogliere i dati del vento specifici al sito e necessari per la successiva scelta delle turbine e per la definizione della loro disposizione ed altezza torre con l'obiettivo di ottimizzare la resa energetica del sito.

Se la fase preliminare ha esito positivo, si procede alla progettazione dell'impianto con l'obiettivo di ricercare l'ottimizzazione della resa energetica del sito ed allo stesso tempo, consentire trasporto, montaggio e avviamento degli aerogeneratori, congiuntamente alle migliori condizioni di inserimento ambientale compatibilmente sia con i vincoli legislativi che territoriali riscontrati.

Difatti le maggiori difficoltà incontrate dalla realizzazione in Italia di impianti eolici è dovuta dalla incidenza sul paesaggio e sui valori ambientali.

La presa di coscienza della problematica incidenza dell'eolico sul paesaggio, ha il proprio esplicito referente normativo nella emanazione della direttiva 97/11/CE, a cui l'Italia si è adeguata con DPCM 3 settembre 1999, in tema di V.I.A. regionale, con il quale ha espressamente esteso la V.I.A. agli impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento e nella direttiva 2001/42 /CE che ha introdotto la valutazione di incidenza ambientale, prima ai piani e poi ai progetti, volti alla realizzazione dei suddetti parchi eolici.

Il delicato rapporto tra tutela del paesaggio e parchi eolici emerge pienamente nelle previsioni normative, poco innanzi celermente richiamate.

La normata esigenza di una pianificazione programmata e concertata, a doppio livello (tra piani in primis e poi, tra piani e progetti) è chiaro sentore della complessità teorico ed esecutiva dell'eolico sul territorio.

La forza impattante, è innegabile, indipendentemente dal giudizio positivo o negativo che si abbia dei parchi eolici.

La valutazione dell'impatto riguarda differenti aspetti:

**a) la compatibilità con la destinazione d'uso del territorio circostante.**

Si ricordi a tal proposito che oltre al posizionamento degli aerogeneratori, la realizzazione di parchi eolici può comportare opere civili, quali strade d'accesso, fondazioni, piazzole per il montaggio, scavo e ricopertura linee e opere accessorie, tra cui sottostazione elettrica, regimentazione idraulica, sistemazione morfologica; opere queste che potrebbero risultare incompatibili, o quanto meno potrebbero gravare sulla destinazione d'uso del territorio circostante. A tal proposito, pertanto, un preventivo raccordo tra piani (ad esempio tra piani paesaggistici, piani territoriali di coordinamento provinciale e piani regolatori comunali) appare auspicabile.

**b) Impatto visivo e modifica del paesaggio.**

I metodi di valutazione dell'impatto visivo degli impianti eolici sul paesaggio si rifanno ad un approccio di tipo qualitativo, espresso attraverso un giudizio soggettivo di gruppi di esperti o attraverso un approccio quantitativo, che misura le caratteristiche del campo visuale. Si utilizzano altresì sempre più frequentemente dati cartografici, che consentono di valutare le variabili del

paesaggio. Una tecnica utilizzata per valutare l'impatto degli impianti sulla qualità visuale è stato l'uso dei differenziali semantici, che hanno consentito di verificare come i parametri quantitativi interferiscano sul paesaggio, in modo più rilevante (esempio: una forte interferenza è data dal numero delle pale). Così si è visto che la forma della distribuzione delle pale allineata è preferibile a forme di allineamento rettangolare o a gruppi. Parimenti, turbine in movimento, risultano più gradevoli, rispetto a strutture ferme.

#### **c) Impatto acustico**

Una localizzazione del sito in aree con scarsa densità abitativa consente di mitigare il problema. Sembra altresì, che studi sui materiali e sull'aerodinamica delle pale abbiano consentito il contenimento delle emissioni sonore.

#### **d) Disturbi elettromagnetici**

Sebbene se ne parli comunemente, in Italia, l'interferenza elettromagnetica causata dagli impianti eolici, è poco studiata.

#### **e) Interazione con la fauna**

Il rapporto tra impianti eolici e avifauna è ritenuto complesso e non facilmente quantificabile. L'impatto con gli uccelli può avvenire o direttamente, per scontro con le turbine e/o indirettamente per perdita dell'habitat in conseguenza della fase di cantiere, con disturbi della nidificazione e cambi di rotte migratorie. Gli effetti negativi potrebbero essere mitigati attraverso degli accorgimenti, ad esempio, una volta terminata la fase di cantiere, ripristinare il sito in condizioni, per quanto possibile, analoghe allo stato d'origine, minimizzare quindi le modifiche dell'habitat e provare a renderlo il più possibile simile allo scenario preesistente.

Riassumendo il delineato quadro, emergono due contrapposti schieramenti.

Da un lato, si sostiene fortemente la positività dell'energia eolica dettata dal fatto che gli impianti eolici sfruttano una fonte rinnovabile (l'energia del vento) senza utilizzare combustibili convenzionali, non provocando quindi emissioni di gas dannosi, manel contempo, consentendo l'adempimento degli impegni pattuiti con il Protocollo di Kyoto. I molteplici lati positivi sono sicuramente la reperibilità, la facilità di sfruttamento e trasformazione dell'energia, e la costanza. La produzione è ben più costante rispetto ad altre fonti rinnovabili come il fotovoltaico che può produrre solo di giorno, o l'idroelettrico, la cui produzione dipende da stagionalità e precipitazioni. Esistono sicuramente degli aspetti positivi anche per quanto concerne la vita dei macchinari, chiaramente più semplici da smantellare e da riciclare rispetto alle centrali di generazione fossile, malgrado comunque la vita di una turbina sia di 20-25 anni.

Di contro, vi è chi sottolinea gli aspetti negativi dei parchi eolici, quali: occupazione del territorio, deturpamento del paesaggio, effetti elettromagnetici, interferenze elettromagnetiche, effetti su flora e fauna, impatto visivo ed inquinamento acustico. Questi due ultimi aspetti in particolare, sono fortemente presi in considerazione nei paesi che vivono di turismo, in quanto spesso, per esempio, i punti di migliore esposizione al vento sono i litorali marini, dove però gli impianti di balneazione ne soffrirebbero, sia per l'impattante presenza degli aereogeneratori, quanto per il fastidioso rumore prodotto dagli elementi elettromeccanici e dai fenomeni aerodinamici degli stessi.

Alla luce dello studio effettuato, che presenta, purtroppo, delle evidenti dicotomie, appare spontaneo un quesito: paesaggio ed impianti eolici potranno mai diventare alleati?

### Riferimenti bibliografici:

BOEZIO F. - A GALDENZI C., *Sulla competenza legislativa delle Regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili*. Nota a Corte Costituzionale, 5 aprile, 2018, n. 69, in Riv.Giur. Amb., Giurisprudenza, commenti e note, 2-2018, Editoriale scientifica, Napoli, p. 333-339

CARINGELLA F., GIUNCATO A., ROMANO F., *L'ordinamento degli enti locali nel Testo Unico*, Ipsoa, 2007, pag. 762.

CHIARAMONTI DAVID - Centro Ricerche Energie Alternative e Rinnovabili CREAR, c/o Dip.di Energetica "S.Stecco", Università di Firenze, Italia.

CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in Riv. Giur. Amb. 2/2003.

DEGRASSI L.(2013), *L'idea di paesaggio tra natura e cultura. Il rapporto con le aree protette*, in Studi in onore di Claudio Rossano (pp. 1997-2023), Napoli : Jovene.

DEL GIUDICE F. (a cura di) - *Costituzione esplicitata*, Gruppo Editoriale Simone, 2017

DIMITRIO GIULIA, *Sulla legittimità Costituzionale di disposizioni regionali che introducono vincoli alla disciplina dello sfruttamento dell'energia da fonti rinnovabili*, nota a Corte Costituzionale, 15 dicembre 2016, n. 267, in Riv. Giur.Amb., Giurisprudenza e note, 3/2017, p. 450-467.

FRACCHIA F., OCCHIENA M., a cura di, *Climatechange: la risposta del diritto*, Napoli, 2010.

GARGALLO F., (a cura di) Testata Giornalistica online "Diritto all'ambiente" -*L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*.

GIARDI DARIO, *Uomo, ambiente e sviluppo*, Geva edizioni 2006, pag. 56-67 e pag. 152-159.

GUSMEROTTI N.M., *La ponderazione dei valori paesaggistici e ambientali nei procedimenti di autorizzazione di impianti eolici*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009. fasc. XI. 711 ss., nota a T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, 10 aprile 2009. n 115.

LEONARDI R., *Ilimiti all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria tra tutela del paesaggio e del diritto di proprietà: applicazione di misure presuntive o accertamento concreto della compatibilità paesaggistica?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2013, fasc. 3, 474 ss.

LEVI F. (a cura di). *La tutela del paesaggio*: 155 ss. Lorz 1979.

LEWANSKI R., *Governare l'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 34.

MAESTRONT A., *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e corte di giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. Amb.*, 2012, pag. 569 ss..

MANFREDI G., *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.*, n. 6/2015, 5097.

MAROCCO T., *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perchè non cambi niente*, nota a Corte Costituzionale, 26 luglio 2002, n 407, in *Riv. Giur.Amb.*, 2002, p. 937.

MASSINETTI R., PERLINGIERI P. (a cura di), *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 2001.

MAZZOLA MARCELLO ADRIANO, *La competenza esclusiva della Regione nella localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, nota a T.a.r. Sardegna, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271, in *Riv. Giur. Amb.*, Giurisprudenza e note – 2/2017 – pag. 316 e ss.

MERUSI F., *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, p. 445.

MONTUSCHI L., *Rapporti etico-sociali: art. 29-34*, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1976.

NICOTRA I., *“Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future”* in *Rassegna di diritto pubblico Europeo*, Europa e Ambiente n. 2/2003, 121 ss.

- *“Sovranità e fonti europee nella protezione dell'ambiente”*, in *“I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea”*, CEDAM, 2013.

PATERNITI F., “*La riforma dell’art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea*”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, vol.3, p. 2101-2128.

PELLIZZONI L., Osti G., *Sociologia dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 260.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio. Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze: Vallecchi, 1969, p. 17 ss.

- (a cura di), “*Studi per il ventunesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*”, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 381-428.
- *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, 503 ss.

RAMACCI L., *Diritto Penale dell’Ambiente*, seconda edizione, CEDAM, Padova 2009, Capitolo I, pag.3-17.

RENNA V. M., *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1-2/2012, p. 62 e ss., p. 70.

- *L’allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in Rossi G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 135 e ss., p. 145.

ROSSI G., *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 149.

SAIJA R. (a cura di), “*Dal paesaggio all’ambiente: l’articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*” - Università Mediterranea di Reggio Calabria - XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., pp. 131-140, ISSN 1826-249X.

SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed. – scritti per Giuffrè*, 1967, vol. II, p. 70 ss e vol. III, p. 893 ss.

TROPEA M. F., *Competenza regionale e diffusione delle fonti rinnovabili di energia tra tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio*, nota a T.a.r. Sardegna, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271,

in Riv. Giur. Ed., Giurisprudenza amministrativa – 4/2017 – pag. 923 e ss.

URBANI P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, 2007, p.98.

WIZELIUS TORE, “Developing Wind Power Projects – Theory and practice”, Earthscan ([www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)), 2007. ISBN 978-1-84407-262-0.

ZINGARELLI, vocabolario della lingua italiana, anno 1941.

**GIURISPRUDENZA CITATA:**

Corte cost., 18 febbraio 1983, n. 183 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Corte cost., 7 maggio 1987, n.167

Corte cost., 15 maggio 1987, n. 167

Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210

Corte cost., 17-30 dicembre 1987, n. 641

Corte cost., 27 aprile 1993, n. 194

Corte cost., 7 novembre 1994, n. 379

Corte cost., 10 Luglio 2002, n. 407

Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407

Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367

Corte cost., 5 novembre 2007, n. 378

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2008 n. 118 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 1 aprile 2008, n. 709

T.A.R. Puglia, sez. I, 8 marzo 2008 n. 530

Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2008, n. 2849 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

TAR Sardegna, Sez. II – 30 marzo 2010, n. 412

Corte cost., 1 aprile 2010, n. 124

TAR Lecce, sez. I, 21 maggio 2010, n. 1216

Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 373

T.A.R. Molise, Campobasso, Sezione I, 8 marzo 2011, n. 98

Corte cost., 15 giugno 2011, n. 192

T.A.R. Puglia, 18 luglio 2011, n. 1356

Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 275

Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224

T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 1291

Corte cost., 6 dicembre 2012, n. 275  
T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 7 giugno 2013 n. 1347  
T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 7 giugno 2013, n. 1361  
T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 25 luglio 2013, n. 236  
T.A.R. Molise, 23 gennaio 2014, n. 55  
Corte cost., 30 gennaio 2014, n. 13  
Corte cost., 3 febbraio 2014, n. 13  
Corte cost., 13 luglio 2016, n. 156  
Corte cost., 18 ottobre 2016, n. 267  
T.A.R. Sardegna, sez. II, 21 aprile 2017, n. 271  
Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69

**FONTI NORMATIVE:**

*Fonti italiane:*

Decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267 in materia di Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

L. 1 giugno 1939, n. 1089, in materia di “Tutela delle cose d'interesse artistico o storico”

L. 8 luglio 1986, n. 349 - SUPPLEMENTO ORDINARIO n. 59, G.U.R.I., 15 luglio 1986, n. 162 Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale

L. R., 1 settembre 1993, n. 33 in materia di “Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania”

L. R., 1 settembre 1993, n. 33 - Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania

L. 1° marzo 2002, n. 39, in materia di disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2001 e, in particolare, l'articolo 43 e l'allegato B;

D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio

Allegato tecnico del D.P.C.M., 12 dicembre 2005, per la redazione della Relazione Paesaggistica

D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152

Decreto Ministeriale, 17 OTTOBRE 2007 - Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (Zsc) e a Zone di Protezione Speciale (Zps), in Gazzetta Ufficiale, 6 Novembre 2007, n. 258

Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 10 settembre 2010, n. 47987 - Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

D. lgs. 3 marzo 2011, n. 28

Legge Regionale, 1 luglio 2011, n. 11, in materia di “Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici”

D.Lgs. 3 aprile 2016, n. 152 (Testo Unico dell'ambiente)

Legge regionale 5 aprile 2016, n. 6 “Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell’economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016”.

Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF 2016)

Circolare 11 gennaio 2017, n. 5, Ministero dei Beni culturali (Mibact)

DPR 13 febbraio 2017, n.31

*Fonti europee:*

Atto Unico Europeo – Titolo VII – Ambiente – art 130 R, comma 2

Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano alla Conferenza su “L'Ambiente Umano”, Stoccolma 5-16 giugno 1972

Direttiva Comunitaria del Consiglio, 2 aprile 1979, n. 409 (79/409/CEE) in materia di conservazione degli uccelli selvatici.

Direttiva Comunitaria, 21 maggio 1992, n. 43 (92/43/CEE) - Direttiva "Habitat" in <https://eur-lex.europa.eu>

Direttiva Comunitaria, 19 dicembre 1996, n.92 (96/92/CE)

Direttiva Comunitaria, 27 settembre 2001, n. 77 (2001/77/CE)

Direttiva Comunitaria, 21 aprile 2004, n. 35 (2004/35/CE)

Protocollo di Kyoto (entrata in vigore: 2005)

Direttiva comunitaria 23 aprile 2009, n. 28 (2009/28/CE)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo*, 6 giugno 2012, COM (2012) 271, e nella Comunicazione *Tabella di marcia per l’energia 2050*, COM (2012) 885/2.

Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), art. 191

**SITOGRAFIA:**

[www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)

[www.fattodiritto.it](http://www.fattodiritto.it)

[www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)

[www.dejure.it](http://www.dejure.it)

[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.legaambiente.it](http://www.legaambiente.it)

[www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.altalex.it](http://www.altalex.it)

[www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)

[www.ricerca-amministrativa.it](http://www.ricerca-amministrativa.it)

[www.giurdanella.it](http://www.giurdanella.it)

[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

[www.ratioiuris.it](http://www.ratioiuris.it)

[eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

[www.iusambiente.it](http://www.iusambiente.it)

[www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

[www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

