

Il nodo dei procedimenti autorizzativi delle infrastrutture energetiche: prospettive di modifica

di Camilla Buzzacchi e Luciano Salomoni*

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il riparto di competenze legislative in materia di energia e le materie affini. - 3. L'esercizio di funzioni amministrative nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni in materia energetica: *focus* sulle criticità. - 3.1 Le disomogeneità della normativa settoriale. - 3.2 Procedimento unico e conferenza di servizi. - 3.3 La pluralità di interessi coinvolti nel procedimento. - 3.4. La fase successiva all'autorizzazione: i problemi di coordinamento. - 3.5. Le infrastrutture energetiche di competenza regionale: gli impianti da fonti rinnovabili. - 4. I recenti interventi normativi: verso nuove forme di semplificazione procedimentale? - 4.1 L'urgenza degli interventi nel settore energetico: i poteri «commissariali». - 4.2. Il superamento del dissenso delle Amministrazioni locali ed il potenziamento del potere statale. - 4.3. Le accelerazioni procedurali per la realizzazione della rete elettrica nazionale. - 4.4. Una disciplina settoriale: il caso del nucleare. - 5. Dalle criticità alle soluzioni possibili: le proposte per modificare le interazioni tra livelli istituzionali. - 6. Gli interventi possibili nel quadro normativo vigente. - 6.1. Il necessario ricorso a linee guida e alle c.d. «buone pratiche comuni». - 6.2. Un intervento sulle prassi delle Amministrazioni procedenti. - 6.3. Una diversa concezione della tutela dell'ambiente. - 7. Gli interventi di possibile riforma della disciplina di settore. - 7.1. Dal modello della conferenza di servizi agli accordi di pianificazione. - 7. 2. Verso regole procedurali settoriali per l'energia? - 7.3. L'ipotesi di un maggiore ricorso al potere commissariale. - 7.4. Differenziare funzioni statali e regionali. - 7. 5. Gli interventi per incrementare il ricorso alle fonti rinnovabili. - 8. Conclusioni.

1. Premessa

La disciplina normativa del settore energetico è stata soggetta a continui interventi, negli ultimi anni, che hanno condotto ad un quadro non sempre coerente ed effettivamente semplificato, nonostante le intenzioni che hanno animato il legislatore. Il quadro risulta ancor più complesso alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e dell'attrazione della materia dell'energia nella competenza concorrente regionale.

A determinare questa situazione concorrono almeno tre elementi. In primo luogo, la complessità delle norme e delle procedure da esse definite, che conduce anche a vere e proprie sovrapposizioni di moduli procedurali in funzione della pluralità di autorizzazioni richieste. In secondo luogo, l'incertezza interpretativa delle norme medesime, che produce conseguenze particolarmente critiche per gli operatori del settore. Infine, la molteplicità dei soggetti coinvolti, sia a livello dell'amministrazione dello Stato, sia a livello locale, con possibili – ed effettivi – conflitti di competenza ed una mancanza di un vero e proprio centro decisionale unico nelle diverse amministrazioni competenti.

L'urgenza di rilanciare coerenti ed efficaci politiche in campo energetico, volte a stimolare ulteriormente la positiva evoluzione che il settore ha vissuto grazie alla liberalizzazione del mercato elettrico, può dunque essere affiancata da una riflessione propositiva indirizzata a semplificare il

* Il presente contributo è frutto di un lavoro e di una riflessione comune degli Autori. Per la stesura finale, sono da attribuire a Camilla Buzzacchi i paragrafi 1, 2, 7, 8, e i restanti paragrafi 3, 4, 5, 6 a Luciano Salomoni.

sistema di regolazione degli *iter* autorizzativi, sia per quanto concerne la grandi infrastrutture lineari (gasdotti ed elettrodotti), sia per quelle puntuali (dalle centrali di generazione elettrica ai rigassificatori), sia per quelle di più piccola taglia (impianti a fonti rinnovabili).

L'obiettivo di queste note è quello di evidenziare, attraverso una ricognizione, nella prima parte, degli assetti istituzionali da un lato, e della disciplina procedimentale dall'altro, i punti di maggiore criticità nella normativa che limitano di fatto un organico sviluppo del settore energetico, cercando di individuare, nella seconda parte, alcune possibili modalità di intervento, tanto in una prospettiva di implementazione della disciplina esistente, quanto *de iure condendo*.

2. Il riparto di competenze legislative in materia di energia e le materie affini

Vari e di diversa natura sono i punti di criticità nell'attuale funzionamento del complesso e articolato settore energetico: si tratta di vincoli di natura tanto economica quanto giuridica, che congiuntamente rendono talvolta inefficiente e lento il governo di tale ambito, con ovvi effetti negativi nei confronti dell'erogazione e della distribuzione di un bene – quello dell'energia – che soddisfa evidentemente molteplici bisogni fondamentali.

Con riferimento ai profili giuridici, la definizione costituzionale del settore in esame prevede tra le materie di carattere concorrente la competenza *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, affidando dunque allo Stato la definizione legislativa dei principi fondamentali di tale ambito materiale, e alle autonomie territoriali – regionali – l'intervento con norme di dettaglio a completamento della disciplina nazionale. In più va notato che, in qualità di materia concorrente, quella del settore dell'energia risulta sottoposta alla competenza delle Regioni per quanto concerne l'esercizio del potere regolamentare; e sicuramente risente dell'applicazione dell'art. 118 Cost. in tema di attività amministrative, che sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

A fronte di tale quadro costituzionale, è sempre attuale la perplessità espressa da buona parte della dottrina circa l'opportunità della scelta di collocare il complesso e variegato insieme di attività che genericamente rientrano nella definizione di *energia* presso il legislatore nazionale solo in relazione alla determinazione dei principi fondamentali, lasciando per il resto ampi spazi ai legislatori regionali, e dunque ad un regime differenziato: da Regione a Regione potrebbero infatti scaturire scelte assai divaricate in merito alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, che per alcuni aspetti presenterebbero notevoli vantaggi, mentre per altri potrebbero rivelarsi di ostacolo al perseguimento di interessi a livello nazionale. Si può infatti affermare che al momento il punto di criticità del sistema avviato dal 2001 – ma del resto già radicato negli anni precedenti – che richiede maggior attenzione, ed eventualmente ipotesi di cambiamento, è quello dell'esigenza di una gestione unitaria ed accentrata in questo settore: esigenza che si pone in conflitto con l'effettività del riparto delle competenze che, come si è appena evidenziato, riserva invece spazi rilevanti non

solo agli enti regionali, ma anche a quelli locali.

Prendendo dunque atto di tali perplessità, si può tuttavia ragionare su vantaggi e controindicazioni della scelta del revisore costituzionale, che peraltro rappresenta un vincolo ineliminabile, rispetto al quale l'approccio più adeguato è quello di individuare appunto le ricadute positive di tale scelta, nonché i correttivi possibili allorché tale scelta si presenti particolarmente inefficiente e addirittura contraria all'interesse della collettività.

Nell'affrontare tali riflessioni, risulta indispensabile tener conto delle indicazioni – ormai già consistenti e rilevanti – fornite dalla Corte costituzionale, la quale si è dovuta ripetutamente occupare della questione a causa del contenzioso che è ben presto sorto tra Stato e Regioni, il primo esercitando competenze probabilmente esorbitanti il suo ruolo, ma necessarie per garantire il soddisfacimento di un interesse generale fondamentale quale è quello connesso alla produzione e alla distribuzione dell'energia; le seconde rivendicando competenze di cui hanno formalmente la titolarità, ma che si vedono sottratte in nome di una gestione unitaria.

La tensione tra l'esigenza di una direzione centrale e la necessaria compresenza di più soggetti politici – e dunque con poteri decisionali – nell'ambito del settore energetico è infatti il tema a cui maggiormente il giudice costituzionale ha dovuto dare risposte, fornendo indicazioni sulle possibili vie per uscire dallo stallo di tale tensione. Può dunque essere interessante presentare per sommi capi – al fine di dare preminenza alla riflessione di carattere propositivo – una giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sent. n. 6 del 2004 e con pochi o nulli scostamenti nelle pronunce che arrivano fino ai giorni nostri, si è posta il problema di dare risposta a tale questione.

La Corte costituzionale ha attribuito forte rilevanza alla necessità di una gestione unitaria, sbilanciando ampiamente il suo giudizio in tale direzione: e dunque rintracciando la sussistenza di interessi unitari che precludono l'esercizio di alcune competenze alle Regioni. D'altro canto, essendo conscia di un quadro costituzionale ineliminabile, e dunque di non poter comprimere le competenze regionali oltre determinati limiti, ha ampiamente attinto soprattutto alla risorsa della «leale collaborazione» e dell'«intesa forte» per salvaguardare le autonomie territoriali.

La sent. n. 6 del 2004 – che è stata ampiamente commentata dalla dottrina, e che qui si riprende per inquadrare fin dai suoi inizi la problematica del difficile rapporto tra Stato e autonomie in materia energetica – è scaturita dal ricorso della Regione Umbria, che ha ritenuto che il d.l. n. 7/2002 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) dettasse una disciplina di dettaglio in una materia assegnata alla potestà legislativa concorrente, nonché attribuisse un potere autorizzatorio allo Stato in violazione dell'art. 118 Cost., riconoscendo quindi «una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale» all'amministrazione statale in assenza di esigenze di carattere unitario.

La risposta del giudice delle leggi è stata di delimitare i confini della materia, usando la tecnica della negazione, ovvero di escludere l'inerenza di altri ambiti materiali; e ancora, respingendo una

titolarità di funzioni in capo alle autonomie territoriali. La materia *energia* è risultata così definita per quello che non è, e dunque per la sua non coincidenza coi molteplici ambiti della tutela dell'ambiente, della tutela della salute, del governo del territorio, della tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dei servizi pubblici locali; nonché per non essere attribuita, in molteplici circostanze, alla potestà legislativa e amministrativa delle autonomie territoriali.

La successiva sent. n. 383 del 2005 definisce il ricorso della Regione Toscana nei confronti del d.l. n. 239/2003 per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione: l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della competenza ad autorizzare l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 mw, anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici, al fine di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, avrebbe infatti determinato un eccessivo accentramento in capo allo Stato di competenze da condividere, al contrario, con le istituzioni regionali.

Riprendendo le argomentazioni della ben nota sentenza del 2003 sulla legge-obiettivo, il giudice costituzionale ha ritenuto che pur senza negare l'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, va tuttavia riconosciuto un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle funzioni amministrative in relazione ai procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica. È dunque da considerare necessario il conferimento allo Stato della responsabilità amministrativa unitaria in materia di *energia*: la rilevanza dei valori coinvolti in materia di energia legittima infatti una deroga al riparto operato dalla Costituzione, ovvero la valutazione dell'interesse pubblico consente allo Stato di assumere funzioni regionali. La «chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato dei poteri amministrativi di determinazione delle linee generali di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica» diventa così principio che si estende ben oltre il comparto dell'energia elettrica, e assurge a criterio guida per tutto il settore energetico.

Dopo aver dato preminenza a tale interesse, l'attenzione della Corte è stata rivolta anche a salvaguardare la titolarità di competenze delle Regioni: e ciò è avvenuto dando forte risalto a modalità collaborative e concertative, che possono dare voce alle istanze regionali di fronte al marcato accentramento dell'intervento sussidiario dello Stato. In tale prospettiva la Corte ha anzitutto individuato come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali la Conferenza unificata; secondariamente ha indicato, come condizione imprescindibile per la legittimità dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale delle funzioni amministrative, la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata.

Non va, però, in tale direzione la sentenza n. 278 di quest'anno, che in materia di produzione di energia nucleare ha invece avallato la procedura prevista dagli artt. 25 e 26 della l. n. 99 del 2009 – e va segnalato che anche il decreto legislativo attuativo n. 31 del 2010 è attualmente sottoposto al sindacato del giudice costituzionale – che prevedono l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata e aprono la strada ad interventi sostitutivi del Governo in applicazione dell'art. 120 Cost.

Quindi se da un lato il giudice costituzionale ha strenuamente difeso le ragioni dell'unitarietà e dell'uniformità, e dunque la competenza esclusiva dello Stato, dall'altro ha compiuto aperture verso un panorama di differenziazione, riconoscendo che le Regioni possano legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento.

La tematica delle competenze non è tuttavia l'unica rilevante. L'altra peculiarità che emerge dal quadro costituzionale, e che è stata evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, è lo stretto legame tra la materia dell'energia e vari altri titoli di competenza, che con questa si intersecano con modalità talora inestricabili e sui quali conviene compiere una breve panoramica.

Rinviando alla parte propositiva del presente lavoro l'analisi della giurisprudenza amministrativa, si può esaminare ora come il quadro sia stato ricomposto dalla giurisprudenza costituzionale, osservando però come la stessa legislazione – l'art. 1 della l. n. 239/2004 (legge Marzano) – dimostri consapevolezza del fatto che le decisioni in materia di energia investono interessi che sono pertinenti anche ad altri ambiti materiali: nell'introdurre i principi fondamentali in materia energetica, essa fa riferimento anche a disposizioni per il settore energetico che possano contribuire «a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria».

Procedendo allora ad una panoramica necessariamente sintetica e richiamando solo gli estremi delle pronunce più significative della Corte, vi è anzitutto il tema della sicurezza: nella legge del 2004 il termine sicurezza ricorre insistentemente, declinato in termini di «sicurezza del sistema energetico», «sicurezza degli approvvigionamenti», «sicurezza dell'esercizio delle reti di distribuzione e trasporto», e tuttavia la Corte costituzionale fin dalla prima sentenza in materia di energia – la sent. n. 6 del 2004 – ha escluso l'inerenza della materia «sicurezza» intesa come «ordine pubblico e sicurezza», e dunque come insieme di interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, all'ambito dell'*energia*.

Un altro settore richiamato dalla stessa legge Marzano è quello dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che potrebbe risultare coinvolto nella misura in cui la disciplina della materia energetica ponga le basi per il soddisfacimento di bisogni fondamentali degli individui, e dunque fissi un livello di essenzialità nell'erogazione di prestazioni che realizzano diritti civili e sociali (di nuovo sent. n. 6 del 2004) .

Ancora, il riferimento va fatto alla materia «tutela della concorrenza»: essa chiaramente si riverbera sul settore energetico, soprattutto se si considera che quest'ultima tende verso una sempre maggiore liberalizzazione. Lo stretto collegamento dei due ambiti della *concorrenza* e dell'*energia* può influire fortemente sul versante delle competenze, contribuendo all'attrazione della materia *energia* nella sfera del legislatore statale, che di tale materia ha la titolarità esclusiva (sent. n. 88 del 2009).

Ma soprattutto settori assolutamente confinanti con quello energetico sono le materie del «governo del territorio», della «tutela dell'ambiente» e della «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali». Circa il primo ambito, il giudice delle leggi si è pronunciato nel senso che la disciplina del governo del territorio debba essere considerata più ampia dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, «comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»: la pluralità di interessi implicati in tale ambito va allora ben oltre la competenza legislativa regionale in materia di «governo del territorio», estendendosi ad attività di programmazione, progettazione, realizzazione delle opere o esercizio di attività che si riflettono sull'intera collettività (sent. n. 383 del 2005) .

In relazione alla «tutela dell'ambiente», è in gioco una competenza statale esclusiva che, con riferimento all'*energia*, implica la determinazione di *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili dalle Regioni, che tuttavia possono contribuire alla salvaguardia di tale valore con misure e politiche quali, ad esempio, l'azione di informazione ed educazione per il razionale utilizzo dell'energia; l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica volti ad assicurare il contenimento energetico; la predisposizione dei piani urbani del traffico (sentt. n. 166, 250 282 del 2009, n. 68 del 2010).

Ma ancora, è evidente come strutture quali gli impianti di produzione di energia abbiano un grosso impatto su tutta una serie di ulteriori attività e interessi, quali quelli legati alla «tutela della salute» (sentt. n. 342 del 2008, 250 del 2009), alla «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», al «turismo». In tutti questi casi non è possibile prescindere da valutazioni e decisioni degli enti territoriali, chiamati dunque a ponderare le scelte in materia energetica con riguardo ad una pluralità di interessi che spaziano in campi assai eterogenei.

La considerazione che si può compiere – e che è stata recentemente confermata dalla recentissima sent. n. 278 del 2010, già richiamata – è allora quella di constatare l'alto tasso di complessità delle decisioni che riguardano l'ampio ambito dell'energia: complessità dovuta agli interessi toccati e alle

diverse titolarità di competenza che questi interessi tutelano e promuovono; e complessità che pone dei limiti all'esigenza dalla quale si è partiti, quella di una gestione più accentrata di tale ambito materiale. La via di uscita, verso la quale ci si indirizza, non può essere che quella di considerare gli interessi non come valori a se stanti e contrapposti, ma piuttosto come componenti di politiche unitarie ma variegate, all'interno delle quali le varie istanze vanno coordinate.

3. L'esercizio di funzioni amministrative nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni in materia energetica: focus sulle criticità

3.1 Le disomogeneità della normativa settoriale

È noto come la disciplina dell'energia sia interessata da una molteplicità di norme che danno luogo a un quadro alquanto disarticolato. A ciò consegue che il procedimento amministrativo, nonostante il richiamo alla legge generale n. 241/90, risulti diversamente disciplinato, con differenze anche sensibili, in funzione della normativa applicabile per la diversa tipologia di autorizzazione, variabile in funzione dell'impianto. Di qui l'esigenza, su cui si tornerà in sede di proposte operative, di prevedere una revisione con l'obiettivo di dare più organicità alla materia. Basti considerare, sotto il profilo del livello di governo titolare delle funzioni amministrative, che la competenza per il rilascio delle relative autorizzazioni può essere regionale o statale a seconda della tipologia di impianto, ma in tutti i casi presuppone un adeguato coinvolgimento di livelli di governo differenti.

La frammentazione normativa è percepibile anche sotto un profilo temporale: la disciplina si è infatti succeduta a partire dal 2002 (l. n. 55/02, d.lgs n. 387/03, l. n. 239/04, d.lgs n. 330/04), determinando una stratificazione di non sempre agevole lettura.

Si tratta di ineliminabili fattori di complessità incrementati dal fatto che, come noto, in esito alla riforma del Titolo V della Costituzione le funzioni amministrative nel nostro ordinamento risulterebbero riservate ai Comuni, fatto salvo ai sensi dell'art. 118 Cost. il conferimento al livello di governo superiore per esigenze di unitarietà e in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Da tutto ciò emerge la necessità di un coordinamento tra livelli di governo. Si pensi alla competenza pianificatoria comunale, che influisce sulla localizzazione di tali impianti e che è – in parte – bilanciata dalle previsioni legislative che assegnano alle autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti valenza di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e la connessa variazione degli strumenti urbanistici con apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Accanto ad essa, anche le Province hanno competenze pianificatore sulla localizzazione delle infrastrutture. Il quadro risulta maggiormente complesso tenuto conto che il d.lgs. n. 112/98, solo in parte superato dalla disciplina di settore successiva, assegnava alle Province funzioni relative anche al rilascio di alcune autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia, nell'ambito della pianificazione di cui ai Piani Energetici Regionali, che costituiscono un ulteriore elemento del sistema.

Sotto il profilo procedimentale, è stato quindi riconosciuto un ruolo rilevante alle Regioni, ma, di

converso, ciò rischia di creare forti rallentamenti – se non vere e proprie paralisi – del procedimento autorizzatorio e quindi in certo qual modo può tradire quelle esigenze di celerità del procedimento, in ragione dell'utilità della realizzazione di detti impianti, che pure erano poste alla base di tale normativa.

Al riguardo, la disciplina di settore prevede in via pressoché uniforme la necessaria intesa tra Stato e Regione, ma i tentativi posti in essere dal legislatore per superare lo stallo che può sorgere dal mancato raggiungimento dell'intesa non appaiono sino ad oggi soddisfacenti. Infatti, il ricorso al potere sostitutivo statale, ai sensi dell'art. 120 Cost., non ha avuto l'avvallo della Corte costituzionale (sent. n. 383 del 2005), anche perché, rileva la Corte, manca come controbilanciamento un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo (che quindi potrebbe, in ipotesi, sopperire all'esercizio del potere sostitutivo). Ciò ha trovato conferma nella recente pronuncia n. 215 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme attributive di poteri commissariali per la determinazione di interventi in materia energetica (l. n. 102/2009), proprio in relazione al mancato coinvolgimento delle Regioni. Inoltre, trattandosi di materie nelle quali la funzione amministrativa statale si giustifica solo in ragione della «chiamata in sussidiarietà», vi è un ineliminabile spazio per le Regioni che deve essere garantito con l'intesa e che quindi non può essere eliminato.

L'ordinamento persegue quindi altre soluzioni per garantire il superamento della conflittualità tra Amministrazioni diverse, che fanno leva sulla particolarità dell'impianto e sulla sua rilevanza nazionale e che quindi risultano molto puntuali e tali da non costituire un quadro uniforme. Il riferimento è, ad esempio, a previsioni quale quella introdotta per le infrastrutture lineari energetiche (art. 52 *quinques*, co. 4, d.lgs. n. 163/06) secondo cui, in caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione nel termine per il rilascio dell'autorizzazione, un collegio tecnico costituito d'intesa tra Ministero delle Attività produttive e Regione provvede a una nuova valutazione dell'impianto oggetto di autorizzazione che comprenda l'eventuale proposta alternativa regionale.

In definitiva, da questi rilievi emerge come il quadro costituzionale delineato nel 2001 costituisca un presupposto ineliminabile attraverso cui vagliare le semplificazioni procedurali nel rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia che contemplino un intervento sostitutivo statale.

Ferme queste criticità di fondo, si cercheranno di evidenziare le problematiche comuni ai diversi procedimenti autorizzatori qui in esame.

3.2 Procedimento unico e conferenza di servizi

L'evoluzione normativa nel settore energetico ha portato all'introduzione dell'istituto del c.d. procedimento unico, volto a sostituire i diversi *iter* autorizzatori incardinati presso le singole Amministrazioni competenti, che vengono quindi coinvolte nell'unica procedura introdotta dalla

legge. Tale procedimento comprende e sostituisce, salvo ipotesi particolari, tutte le autorizzazioni necessarie e viene svolto, con le modalità di cui alla l. n. 241/90, ricorrendo allo strumento della conferenza di servizi che viene indetta dall'amministrazione individuata come responsabile a rilasciare il decreto autorizzativo.

Proprio l'istituto della conferenza di servizi caratterizza ormai ordinariamente lo svolgimento dei procedimenti autorizzativi per le diverse tipologie di infrastrutture energetiche. Alla stessa *ratio* semplificatrice risultano ancorate le successive modifiche che hanno interessato, a più riprese, l'istituto della conferenza di servizi, con esiti non sempre in linea con gli obiettivi prefissati e che danno luogo a diverse criticità applicative.

Per quanto riguarda l'ambito dei procedimenti qui in esame, si può anzitutto osservare che, nel caso dei procedimenti di competenza statale vi è una pluralità di amministrazioni coinvolte (in relazione ai diversi interessi coinvolti). Ma proprio la pluralità di soggetti, e di interessi coinvolti nella conferenza, rappresenta un potenziale fattore di criticità del procedimento, rendendo difficoltosa la ricomposizione unitaria delle diverse determinazioni che proprio questo modulo procedimentale vorrebbe perseguire.

Un elemento di novità di indubbio rilievo è rappresentato dalla recente previsione, ad opera della l. n. 69/2009, della facoltà per i soggetti proponenti il progetto di prendere parte alla conferenza, pur senza diritto di voto. È inoltre stata introdotta la facoltà di partecipazione dei concessionari pubblici portatori di interessi *super partes*, interessati e coinvolti dalla realizzazione delle opere soggette alle procedure autorizzative. Si tratta di previsioni che ampliano le facoltà partecipative degli interessati e che possono produrre effetti positivi nei procedimenti di autorizzazione in materia energetica, considerate le complessità anche tecniche dell'istruttoria, che potrebbero essere affrontate oralmente in seno alla conferenza fornendo i chiarimenti necessari, con l'accelerazione conseguente dell'*iter*.

Nonostante l'introduzione della forma del procedimento unico e il ricorso alla conferenza di servizi decisoria, alcuni *iter* autorizzativi in materia energetica sono ancora interessati dalla compresenza di procedimenti paralleli. Un'effettiva semplificazione, che garantisca il coordinamento tra procedimenti distinti, presuppone quindi, come vedremo, un intervento d'insieme sulle discipline settoriali.

3.3 La pluralità di interessi coinvolti nel procedimento

Un elemento di indubbia criticità insito in questo settore è costituito dal fatto che nel caso dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica vengono in rilievo una pluralità di interessi difficilmente riconducibili ad unitarietà. Ed in effetti, la realizzazione di tali impianti non evidenzia la tradizionale dicotomia tra interessi di tipo produttivo, da un lato, ed esigenze di salvaguardia e tutela dell'ambiente, dall'altro, poichè la produzione di energia elettrica persegue fini di utilità sociale, rappresentati dalla necessità di

garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica (richiesto anche dalla normativa comunitaria) e dal perseguimento di adeguati livelli essenziali delle prestazioni (che la l. n. 239/2004 indica tra gli obiettivi delle disposizioni di questo settore).

In altri termini, nel caso degli impianti di produzione di energia elettrica si è di fronte a una attività d'impresa che al contempo salvaguarda interessi sociali e ambientali, ma che rischia di comprimere (attraverso la costruzione di nuovi impianti) valori di natura ambientale e della salute. Il disorientamento che si va qui rilevando risulta ancor più evidente nel caso degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, dove l'attività risulta dichiaratamente posta a tutela dell'ambiente (il codice dell'ambiente pone tra le finalità di tutela ambientale anche l'utilizzo razionale delle risorse, e quindi gli obiettivi di risparmio energetico e di utilizzo delle fonti rinnovabili, come rileva il Consiglio di Stato, sez. III consuntiva, parere del 18 dicembre 2007), ma potenzialmente pregiudicante il medesimo (con l'intervento sul paesaggio).

Rispetto alla pluralità di interessi in gioco, non si è giunti nel nostro ordinamento ad un punto di equilibrio con riguardo al settore energetico: il tradizionale principio secondo cui, nella determinazione dei limiti alla libertà di iniziativa economica, il bilanciamento deve essere effettuato in favore della tutela dell'ambiente e della salute (secondo quanto affermato sin da C. Cost. n. 196/1998) si rivela infatti insoddisfacente, posto che un impianto che produce energia è attività d'impresa, potenzialmente lesiva della salute e dell'ambiente (è inimmaginabile ottenere energia senza alcuna interferenza sull'ambiente), ma è teso proprio al perseguimento di obiettivi primari di tutela della salute e dell'ecosistema (quest'ultimo nel caso delle fonti rinnovabili). E la complessità è acuita dal fatto che sicurezza energetica e tutela del territorio sono interessi pari ordinati e il cui bilanciamento e contemperamento può essere effettuato solo facendo ricorso ai principi costituzionali di proporzionalità e al canone dell'adeguatezza.

In definitiva, quel che si intende qui delineare è l'estrema peculiarità dei procedimenti autorizzatori di impianti produttivi di energia elettrica, che si riflette sulle modalità di attuazione del procedimento stesso e in ragione del quale i moduli sperimentati dal legislatore, pur risolvendosi in un'indubbia accelerazione dell'*iter*, si rivelano insoddisfacenti per tutti i soggetti coinvolti, vale a dire i proponenti l'impianto, gli enti locali interessati dall'intervento e le stesse comunità locali.

Senza entrare nel merito della complessità delle diverse discipline, è da notare come il procedimento unico che vale per i diversi tipi di impianti, presuppone comunque una valutazione d'impatto ambientale quale «parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio» (art. 1, co. 2, l. n. 55/2002). Ma con una simile previsione si realizza un forte condizionamento della conclusione del procedimento che pure si voleva vocato a esigenze di celerità e certezza procedimentale (anche nei tempi), da cui dipende la stessa propensione degli imprenditori a investire nel settore (e il profilo diventa di rilievo essenziale nel caso di impianti, come quelli alimentati da fonti rinnovabili, che la normativa vorrebbe invece favorire). In altri

termini, per quanto la rilevanza degli interessi ambientali e la connessa procedura di impatto ambientale non risulti ovviabile, la previsione di un procedimento *ad hoc* di valutazione può non consentire di evidenziare quale interesse ambientale debba prevalere.

Proprio il fascio degli interessi ambientali evidenzia quindi che l'ambizione legislativa ad un procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio di tali impianti (introdotta per le diverse tipologie), volto al rilascio di un unico titolo autorizzatorio, è rimasta in qualche misura sulla carta. Infatti, se da un lato l'autorizzazione assorbe tutte le autorizzazioni di tipo urbanistico, a tal punto che gli interessi alla pianificazione del territorio assumono un carattere recessivo, dall'altro non pare – ancora – risolto il problema dei titoli autorizzatori relativi agli interessi di natura ambientale. Questi ultimi sono sì ricompresi in un'unica autorizzazione (integrata ambientale), di competenza del Ministero dell'Ambiente, ma il rilascio di tale titolo resta un procedimento parallelo rispetto a quello per la costruzione ed esercizio degli impianti, penalizzando fortemente quelle finalità di accelerazione e concentrazione procedimentale che sono alla base di queste riforme. Senza considerare inoltre che la stessa normativa sull'autorizzazione integrata ambientale (d.lgs. n. 59/2005, attuativo della direttiva 96/61/CE) subordina quest'ultima al previo rilascio di positiva valutazione d'impatto, che diviene il vero baricentro di questi procedimenti, con il rischio di condizionare l'autorizzazione finale a valutazioni a tasso discrezionale elevato.

3.4. La fase successiva all'autorizzazione: i problemi di coordinamento

La pluralità di Amministrazioni, statali e locali, coinvolte nell'iter autorizzativo connota anche le fasi successive al rilascio del titolo abilitativo, soprattutto nel caso di iniziative particolarmente complesse anche se soggette a procedimento unico. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso l'introduzione di prescrizioni formulate da amministrazioni diverse da quella procedente, cui subordinare l'inizio dell'attività.

In tale ipotesi, il controllo sul rispetto delle prescrizioni, demandato all'Amministrazione competente, può dar luogo ad incertezze applicative, che risultano particolarmente pregiudizievoli per il privato titolare dell'autorizzazione. La struttura della nostra amministrazione tradizionalmente «per comparti» risulta infatti insoddisfacente e non del tutto adatta rispetto alle competenze che mettono in campo questo tipo di procedimenti.

Al fine di evitare queste criticità, occorre superare la separazione funzionale tra i diversi uffici dell'amministrazione non solo nella fase autorizzatoria ma anche in quella successiva di controllo e verifica dell'attività. In altri termini, le amministrazioni coinvolte in questo tipo di procedimento dovrebbero dare vita anche a moduli organizzatori per la gestione dell'attività amministrativa successiva al rilascio dell'autorizzazione (pareri, controlli, richieste di chiarimenti, etc.).

3.5. Le infrastrutture energetiche di competenza regionale: gli impianti da fonti rinnovabili

Per semplificare e velocizzare l'iter autorizzativo degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, il d.lgs. n. 387/03 ha previsto che l'autorità responsabile del procedimento debba utilizzare lo strumento della conferenza di servizi e che l'esito della stessa sostituisca tutti i pareri, nulla-osta o

autorizzazioni necessari per la realizzazione ed esercizio degli impianti. Inoltre la medesima normativa ha stabilito che la durata massima del procedimento non possa essere superiore a 180 giorni.

Il problema è rappresentato dal fatto che, nella prassi applicativa, queste previsioni rischiano di venire ampiamente disattese. Anzitutto, non tutte le Regioni hanno dato attuazione al procedimento unico, mantenendo *iter* distinti per procedura di impatto ambientale, titoli edilizi e autorizzazione alla connessione alla rete. In molti casi, le amministrazioni non forniscono il loro parere nell'ambito della conferenza di servizi, ma svolgono interamente il procedimento interno, fino all'emissione formale dell'atto di propria competenza. Nella prassi i tempi medi per ottenere l'autorizzazione possono dilatarsi anche sino a due – tre anni.

Non bastasse, malgrado la normativa comunitaria e statale abbia ribadito l'urgenza di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili, negli ultimi anni alcune Regioni (Puglia, Sicilia, Molise, Calabria, Basilicata) hanno utilizzato lo strumento delle moratorie o, in generale, della sospensione dei procedimenti autorizzativi in corso, in attesa di compiere le valutazioni di carattere politico sull'opportunità di far realizzare tale impianti sul loro territorio. In alcuni casi queste moratorie non hanno avuto una scadenza precisa, ma venivano condizionate all'adozione dei piani energetici o altri provvedimenti legislativi o amministrativi. La giurisprudenza costituzionale ha già evidenziato l'illegittimità di tali provvedimenti, ma malgrado ciò si è continuato ad assistere all'utilizzo improprio di tali atti, con gravi ripercussioni sui procedimenti autorizzativi in corso. In definitiva il quadro della disciplina delle fonti rinnovabili, che è quello in cui maggiore è la presenza delle Regioni, è lontano dal raggiungere un effettivo assetto semplificato, sul quale occorrerà quindi operare.

In effetti, la disciplina per le fonti rinnovabili (d.lgs. n. 387/03) ha già introdotto forme di considerevole semplificazione procedimentale, attraverso l'istituto dell'autorizzazione unica, in cui momenti «lontani» sotto il profilo delle competenze coinvolte, vale a dire la costruzione e l'esercizio dell'impianto di produzione di energia, unitamente alle opere connesse e alle infrastrutture necessarie per la costruzione ed attivazione dell'impianto, sono tutte fuse in un'unica autorizzazione, di competenza regionale, rilasciata in esito ad un procedimento in conferenza di servizi che deve concludersi entro 180 giorni. La rilevanza di questa norma è tale da essere qualificata dalla Corte costituzionale come principio fondamentale della materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia in quanto ispirata alla semplificazione amministrativa (C. Cost. n. 364 del 2006; nonché la recente pronuncia n. 124 del 2010, che ha censurato l'utilizzo da parte delle Regioni – nella specie si trattava di una legge regionale della Calabria – di introdurre la possibilità di sospendere il procedimento autorizzatorio disciplinato dalla legge nazionale.

Nonostante tale semplificazione procedimentale, per converso si deve notare come la bozza di linee guida previste dall'art. 12, d.lgs. n. 387/03 per lo svolgimento del procedimento autorizzatorio, ora

all'esame della Conferenza unificata, non sembrano perseguire con altrettanta determinazione l'obiettivo di garantire la confluenza nel procedimento unico di tutte le procedure autorizzatorie sì da consentire la complementarità tra impianti e sviluppo della rete, con il rischio di permanere, per quest'ultima, di procedure distinte.

Nell'assenza delle linee guida nazionali, alcune Regioni – è il caso della Puglia – sono intervenute con intento liberalizzatore per ampliare l'ambito di operatività della denuncia di inizio di attività per impianti alimentati da fonti rinnovabili, estendendone la portata. La Corte (sent. n. 119 del 2010) ha però rilevato che spetta allo Stato la determinazione, ai sensi dell'art. 12, c. 5, d.lgs. 387/2003, delle maggiori soglie di capacità di generazione di energia cui applicare l'istituto della denuncia di inizio di attività. Per converso, la recente legge comunitaria 2009 (l. n. 96 del 2010) ha previsto la delega al Governo ad estendere l'utilizzo della denuncia di inizio di attività per impianti alimentati da fonti rinnovabili anche di potenze più elevate, venendo così incontro all'esigenza manifestata dalla Regione Puglia con la norma dichiarata incostituzionale.

4.1 I recenti interventi normativi: verso nuove forme di semplificazione procedimentale?

La semplificazione delle procedure autorizzative per la costruzione delle infrastrutture energetiche è fondamentale per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la creazione di un *mix* di generazione equilibrato.

Recentemente sono state introdotte una serie di previsioni che assumono il carattere della vera e propria legislazione dell'emergenza, costituendo conversione di decreti legge governativi che hanno riguardato, tra le altre cose, anche il settore energetico.

La strada della decretazione d'urgenza non costituisce, in linea generale e come sottolineato dai commentatori anche per altri settori, la modalità per poter dar luogo a riforme organiche di una materia, e tende piuttosto ad incrementare la frammentarietà e particolarità della disciplina. Tuttavia, si rinvengono significativi interventi che, anche in una prospettiva di un futuro riassetto dell'intero sistema energetico, è opportuno considerare, e che risultano mossi dall'esigenza di garantire la realizzabilità degli interventi nel settore energetico, anche a mezzo del superamento dei dissensi che spesso vengono espressi in sede locale e attraverso l'attribuzione di poteri straordinari in sede statale.

4.1 L'urgenza degli interventi nel settore energetico: i poteri «commissariali»

Con le misure c.d. «anticrisi» è stata introdotta una disciplina particolare per alcuni interventi relativi ad impianti di trasmissione e distribuzione dell'energia o di produzione dell'energia, da realizzare con capitale interamente o prevalentemente privato, che siano individuati come urgenti per lo sviluppo economico dal Consiglio dei Ministri (art. 4, d.l. n. 78/09 conv. in l. n. 102/2009 come modif. da d.l. n. 103/09 conv. in l. n. 141/2009).

Per questo genere di impianti, è prevista l'attribuzione di poteri straordinari a commissari nominati dal governo, che emanano direttamente gli atti sostituendosi alle amministrazioni che non rispettino i termini fissati – anche in misura più breve di quella di legge – dal medesimo commissario. Il potere del commissario straordinario nominato dal governo prevale sugli enti locali, che devono solo essere sentiti, ma che non potranno quindi opporsi.

Si tratta di una previsione, di evidente portata derogatoria oltre che acceleratoria, che si inserisce nel filone della legislazione introdotta *ad hoc* per la realizzazione di infrastrutture di interesse strategico. Il riferimento è alla disciplina, appunto speciale, prevista per la realizzazione delle opere di cui programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, di cui all'art. 1, l. n. 443/2001, per le quali si prevedono strumenti acceleratori e di superamento del dissenso delle amministrazioni locali avocando il potere di approvazione del progetto al consiglio dei ministri (art. 165, co. 6, d.lgs. n. 163/06).

La previsione aveva avuto da principio attuazione con la nomina, avvenuta con decreti del Presidente della Repubblica del 25 novembre 2009, dei primi quattro commissari straordinari per la realizzazione degli interventi urgenti sulle infrastrutture energetiche di cui all'art. 4, l. n. 102/2009. Sennonché, con la recente pronuncia n. 215 del 2010 la Corte costituzionale ha ravvisato la carenza delle ragioni di chiamata in sussidiarietà dello Stato. Rileva la Corte che, se motivi di urgenza possono legittimare – in termini generali – l'attribuzione di poteri statali, tali ragioni non vi erano nel caso di specie. Ciò in quanto il sistema di interventi in tema energetico voluto dal legislatore prevedeva l'iniziativa privata, che per definizione è aleatoria, variabile, tale per questo da far sfumare quella necessità dell'intervento unitario statale che, sola, avrebbe potuto legittimare la sottrazione di competenze alle Regioni. L'intera previsione introdotta dalle misure c.d. «anticrisi» è stata quindi dichiarata incostituzionale, travolgendo per l'effetto il tentativo di accelerare per tale via la realizzazione di nuovi impianti. Tutto ciò impone quindi di ripensare la modalità con cui intervenire a livello normativo per favorire interventi nel settore energetico.

4.2. Il superamento del dissenso delle Amministrazioni locali ed il potenziamento del potere statale

Elementi nella disciplina recente per superare il dissenso si trovano nell'art. 27, co. 24, l. n. 99/09 in cui, per il caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione relativamente alle reti di trasporto dell'energia e agli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 mw termici si prevede la devoluzione a un organismo *ad hoc*, i cui componenti sono di designazione ministeriale. E, in caso di mancato raggiungimento anche in questa sede dell'intesa, è prevista la devoluzione al consiglio dei ministri, che delibera con composizione integrata dal presidente della Regione o delle Regioni interessate, e il successivo decreto del Presidente della Repubblica che contiene l'autorizzazione .

Una disciplina con alcuni elementi di analogia (tesa cioè al superamento del dissenso e alla garanzia

dell'effettività del procedimento), è stata introdotta nel nostro ordinamento come normativa emergenziale per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche di interesse nazionale, che fruiscono di norme dichiaratamente derogatorie e straordinarie. Nel caso di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale (art. 20, co. 10 bis, d.l. n. 185/08 conv. in l. n. 2/09, che modifica l'art. 3, co. 4, d.p.r. 383/94) si prevede ora, in caso di dissenso di un'amministrazione espresso nella conferenza di servizi che dovrebbe approvare il progetto, che l'amministrazione statale assuma comunque la decisione finale sulla localizzazione dell'opera, d'intesa soltanto con la Regione interessata. Nel caso di dissenso espresso da un'amministrazione statale posta a tutela dell'ambiente e della salute, la deliberazione spetta però al consiglio dei ministri, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali.

4.3. Le accelerazioni procedurali per la realizzazione della rete elettrica nazionale

Il tema delle infrastrutture lineari di rilevanza nazionale solleva delicati problemi di coordinamento tra amministrazioni statali e locali, poiché queste ultime, non considerando la dimensione nazionale del problema, tutelano gli interessi di loro spettanza (governo del territorio su tutti) in maniera necessariamente particolaristica.

Ne discende così che i procedimenti autorizzativi trovano un rallentamento nel potere comunale di rilascio dei titoli edilizi potenzialmente interferenti con lo sviluppo di nuove infrastrutture elettriche. Per ovviare a questi problemi, è stata introdotta relativamente alle reti di trasporto dell'energia (con potenza superiore a 300 mw) una sospensione *ex lege* del potere di rilasciare tali titoli edilizi su aree potenzialmente impegnate per tali impianti sino alla conclusione del relativo *iter* autorizzatorio. Si tratta di una nuova misura di salvaguarda urbanistica, cui la legge assegna durata triennale (art. 27, co. 24, lett *b*, l. n. 99/09).

Al fine di velocizzare gli interventi sulla rete elettrica nazionale volti a migliorarne la sicurezza e la qualità, è stata introdotta una rilevante semplificazione dell'*iter* autorizzativo per varianti ad elettrodotti esistenti, che possono essere realizzate attraverso la sola denuncia di inizio attività, consentendo di evitare i tempi lunghi della procedura. Inoltre, non è più necessaria, relativamente a tali reti di trasporto dell'energia, alcuna autorizzazione per la sola manutenzione ordinaria degli elettrodotti esistenti, per il mantenimento od il ripristino immediato delle condizioni di sicurezza sulla rete elettrica (art. 27 co. 22, lett *d*, l. n. 99/09).

4.4. Una disciplina settoriale: il caso del nucleare

Un significativo intervento volto a dare un assetto *ex novo* in un settore sino ad oggi non contemplato nell'ambito energetico è rappresentato dalla normativa introdotta per consentire lo sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare. Si tratta di un caso emblematico, che occorre considerare anche in un'ottica di complessivo riassetto degli altri settori del mercato

energetico, e che è al centro di un forte conflitto istituzionale.

La l. n. 99/09 ha introdotto riguardo all'energia nucleare una delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi con cui anzitutto introdurre la disciplina per la localizzazione sul territorio nazionale dei nuovi impianti, nonché per stabilire le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'attività di costruzione ed esercizio di tali impianti. Tale disciplina è stata oggetto di diverse impugnative regionali avanti la Corte costituzionale, che ha recentemente (sent. n. 278 del 2010) confermato la legittimità di tali nuove norme.

Nel contempo, si è profilata l'impugnativa da parte del Governo avanti la Corte di tre leggi regionali (l.r. Puglia n. 30/09; l.r. Basilicata n. 1/2001; l.r. Campania n. 2/2010) che introducono divieti all'installazione di impianti nucleari. Il conflitto istituzionale, che per certi versi ripercorre quanto accaduto con la disciplina degli impianti da fonti rinnovabili (con alcune Regioni preoccupate di introdurre moratorie dichiarate poi incostituzionali) è evidentemente elevato, e ispessito dalla rilevanza ambientale e strategica che assume la questione.

A complicare lo scenario futuro giunge l'attuazione della legge delega, poiché il Governo ha recentemente emanato il d.lgs. n. 31/2010 che prevede:

- l'elaborazione di un documento programmatico governativo di «strategia nucleare» con cui determinare potenza degli impianti e tempi di realizzazione;
- l'elaborazione di uno schema di criteri tecnici, soggetto a forme estese di diffusione, pubblicità e consultazione, seguito dalla valutazione ambientale strategia;
- la certificazione da parte dell'Agenzia per il nucleare dei siti dove localizzare gli impianti, sulla base dell'istanza degli operatori interessati alla loro realizzazione e previa procedura di valutazione di impatto ambientale e acquisizione di autorizzazione integrata ambientale;
- la sottoposizione dei siti certificati all'intesa tra Stato e Regione interessata e l'approvazione dell'elenco degli stessi con decreto del Ministero per lo sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'Ambiente;
- l'autorizzazione unica alla realizzazione dell'impianto, su domanda dell'operatore interessato, da presentare entro 24 mesi dalla certificazione del sito, rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e con il Ministro delle infrastrutture.

Il recente quadro normativo disvela l'obiettivo di accompagnare a misure di semplificazione procedimentale particolari cautele che rafforzano l'interesse ambientale coinvolto in tali procedimenti. In questa linea si ritiene si possano leggere le previsioni che mantengono ferma e distinta la procedura di impatto ambientale, nonché il controllo riservato ad apposita agenzia e le competenze mantenute in capo al Ministero dell'Ambiente. Per converso, il contenzioso di legittimità costituzionale che si profila all'orizzonte pare destinato a portare ulteriori novità sulla questione, ancora in forte evoluzione.

5. Dalle criticità alle soluzioni possibili: le proposte per modificare le interazioni tra livelli istituzionali

Si è visto nei paragrafi precedenti come negli ultimi anni il legislatore si sia preoccupato di introdurre sistemi di semplificazione e accelerazione del procedimento autorizzatorio per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica.

Un percorso per certi versi simile ha interessato la disciplina generale sul procedimento amministrativo, soggetta a continui interventi di modifica, soprattutto su alcuni istituti – su tutti la conferenza di servizi – centrali nella manifestazione della volontà degli Enti in procedimenti complessi dove una pluralità di interessi generali devono essere coordinati.

Ma proprio l'angolo visuale degli *iter* autorizzatori per impianti di produzione di energia elettrica ha costituito il banco di prova dell'effettiva semplificazione del procedimento, consentendo di far emergere le questioni aperte e, in definitiva, le difficoltà per operatori ed Enti coinvolti nel giungere a una determinazione che sia ad un tempo rispettosa degli interessi generali e delle posizioni dei privati coinvolti nel procedimento.

I «nodi» principali di questa disciplina sono emersi come criticità nei paragrafi precedenti: in sintesi, essi possono essere individuati quantomeno nella necessaria interazione di diversi livelli istituzionali e nelle complessità che questo comporta nell'emanazione dell'atto finale che avviene in conferenza di servizi, nonché nell'impatto che questi procedimenti hanno sulle collettività locali e nella conseguente difficoltà di interazione con essa.

Avendo a mente tali problematicità si è quindi cercato di individuare alcune ipotesi di intervento, che spaziano dalla prospettiva *de iure condendo*, a quella di intervento in sede regolamentare (con l'introduzione di linee guida) alla mera assimilazione di prassi condivise in sede decisoria, e che prefigurano un ruolo attivo dei diversi livelli di governo (Stato e Regioni) coinvolti nella disciplina della materia, volto a rendere effettivamente cooperativo il disegno federalista che pervade anche la materia dell'energia, superando le complessità – e i veri e propri contrasti – che la compresenza dei due soggetti istituzionali molto spesso comportano.

6. Gli interventi possibili nel quadro normativo vigente

6.1. Il necessario ricorso a linee guida e alle c.d. «buone pratiche comuni»

La complessità della materia rende necessaria la predisposizione – a livello statale e regionale – di allegati tecnici (sul modello della legge Calabria, la cui l. n. 42/2008 contiene l'allegato tecnico «procedure ed indirizzi per l'installazione e l'esercizio di nuovi impianti da fonti rinnovabili») o di linee guida (sul modello della Regione Lazio che, per le fonti rinnovabili, ha introdotto linee guida

per lo svolgimento del procedimento unico), volte a definire le modalità di esercizio del potere da parte delle amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzatorio.

A tale proposito va sottolineato come il diverso regime di esercizio delle varie attività – produzione, trasmissione, dispacciamento – renda ulteriormente complicata l'applicazione dei procedimenti autorizzativi, che probabilmente proprio in sede di linee guida potrebbero trovare il momento di coordinamento. Se si considera, stando alla lettera dell'art. 1, d. lgs. n. 79/1999, poi ripreso dall'art. 1 della l. n. 239/2004, che «le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico contenuti nelle disposizioni del presente decreto; le attività di trasmissione e dispacciamento sono riservate allo Stato ed attribuite in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale; e l'attività di distribuzione dell'energia elettrica è svolta in regime di concessione rilasciata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato» appare evidente come l'attività di distribuzione risulti fortemente vincolata, mentre sia in gran parte liberalizzata quella di produzione. Per dirla in altri termini, per le opere puntuali il regime previsto è quello anche qui in gran parte libero, mentre quelle lineari soggiacciono ai vincoli tipici della procedura ad evidenza pubblica: da ciò scaturiscono una serie di inconvenienti e di inefficienze, che potrebbero essere in parte corretti nella definizione di «buone pratiche», capaci di dare risposte coerenti a tale contiguità tra le diverse fasi della filiera energetica.

Si sono accumulati vari ritardi a tale proposito, ma quantomeno il legislatore dovrebbe dare attuazione al d.lgs. n. 387/03 con l'approvazione di linee guida nazionali sullo svolgimento del procedimento di autorizzazione unica per impianti alimentati da fonti rinnovabili. Ciò farebbe venire meno la tendenza alla «supplenza» regionale che diviene elemento di complicazione del sistema.

Queste linee guida avrebbe il vantaggio di precisare le modalità di svolgimento di questi procedimenti particolarmente tecnici, introducendo quindi specificazioni ulteriori rispetto alla disciplina generale sul procedimento (modulata quindi secondo le esigenze di questa tipologia di procedimenti). Inoltre, l'elaborazione di linee guida può avvenire anche con una modalità concertata tra Amministrazioni e operatori privati, così da individuare un «tessuto» di regole comuni e condivise, con l'effetto utile di accrescere il consenso e l'efficienza del sistema e – potenzialmente – diminuire il contenzioso.

6.2. Un intervento sulle prassi delle Amministrazioni procedenti

Alcune criticità connesse alla posizione delle diverse Amministrazioni coinvolte in conferenza di servizi potrebbero essere affrontate stimolando la conoscenza del progetto sottoposto ad autorizzazione in una fase antecedente la conferenza decisoria, nella quale si rischia di arrivare a un diniego anche per le difficoltà nello svolgimento dell'istruttoria. A tal fine l'amministrazione

responsabile del procedimento potrebbe convocare, preliminarmente alla conferenza di servizi vera e propria in cui partecipano il soggetto richiedente e le amministrazioni locali interessate, una conferenza di servizi interna, sul modello della conferenza preliminare già prevista nell'ordinamento, con la partecipazione delle varie articolazioni dell'amministrazione statale coinvolte. In tale sede il responsabile del procedimento raccoglierebbe i pareri e i contributi delle diverse articolazioni dell'amministrazione, in modo da potere garantire un adeguato raccordo unitario in occasione della conferenza di servizi vera e propria.

6.3. Una diversa concezione della tutela dell'ambiente

Il dissenso espresso in conferenza di servizi da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute o della pubblica incolumità (che impone la remissione della decisione ad un organo politico governativo) pare spesso mosso da una concezione dell'interesse ambientale di tipo per così dire tradizionale, che fa perno cioè sulla nota dicotomia interesse economico privato da un lato e tutela del paesaggio e dell'ecosistema dall'altro, secondo il noto principio per cui l'attività d'impresa è per definizione pregiudizievole per l'ambiente e occorre valutare entro quali limiti può essere svolta.

In realtà, questo tipo di procedimenti impongono un ripensamento di questa concezione, di talchè l'interesse ambientale deve essere letto – e dovrebbe essere interpretato dalle Amministrazioni preposte alla sua tutela – in termini differenti da quelli tradizionali oppositivi, poiché l'impianto produce effetti benefici sull'ambiente per lo sviluppo dell'energia pulita sì che occorre considerare la compresenza di questi elementi positivi invece che basarsi soltanto sulla potenziale compromissione del paesaggio o dell'ambiente in sè, poiché anche gli obiettivi di risparmio energetico e quindi di utilizzo delle fonti rinnovabili attengono alla tutela ambientale.

7. Gli interventi di possibile riforma della disciplina di settore

7.1. Dal modello della conferenza di servizi agli accordi di pianificazione

Un possibile intervento è costituito dall'elaborazione in sede regionale di modalità di semplificazione delle procedure autorizzative. Una Regione, in particolare, si sta avviando in tale direzione, e potrebbe quindi essere monitorata per verificare l'efficacia dei percorsi avviati. La Regione Liguria ha infatti elaborato in materia urbanistica con l. n. 36/1997 un nuovo assetto del governo locale del territorio fondato sui principi della concertazione degli atti di pianificazione territoriale tra gli enti coinvolti introducendo a tal fine gli accordi di Pianificazione, modellati sull'istituto degli «accordi di programma», e concepiti come strumenti concertativi alternativi alla conferenza di servizi.

Lo strumento dell'accordo di programma, infatti, calato nel procedimento autorizzatorio introduce una modalità di determinazione della volontà della Pubblica Amministrazione che è contrattualizzata – a differenza della conferenza di servizi – con assunzione di impegni da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti, consentendo di concordare in un'unica sede tutti gli atti occorrenti (impedendo quindi la «pluralità» di Conferenze di Servizi cui si assiste nei procedimenti più complessi).

In più la medesima Regione, con l. n. 22/2007 in materia specificamente di energia, prevede tra le proprie competenze la semplificazione delle procedure per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi in campo energetico.

Si consideri del resto che forme accordo di programma tra lo Stato e le Regioni interessate sono state introdotte per definire «le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più Regioni» (art. 1 *sexies*, co. 6, l. n. 290/2003). Si tratta di una previsione *ad hoc*, che potrebbe avere utili riflessi se generalizzata negli altri procedimenti relativi agli impianti energetici, poiché l'accordo di programma è un modulo proceduralizzato che, a differenza dell'intesa, presuppone la formazione progressiva della volontà degli Enti che stipulano l'accordo e che assume valore giuridicamente vincolante con la sua sottoscrizione.

Ma oltre che nei moduli procedurali, strumenti concertativi quali gli accordi di programma possono risultare particolarmente utili al fine di definire gli interventi volti al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica fissati a livello comunitario. Infatti, con la direttiva 2009/28/CE lo Stato italiano è impegnato all'adozione di un Piano d'Azione Nazionale (art. 4) per le energie c.d. «pulite», che deve garantire l'ottenimento degli *standard* quantitativi di produzione da fonti rinnovabili fissati sulla base della suddivisione operata tra gli Stati membri a livello europeo (c.d. *burden sharing*). In questo sistema vengono quindi coinvolte, sulla base dell'art. 8 bis, l. n. 13/09 (che modifica interamente l'art. 2, co. 167, l. n. 244/07), le Regioni, secondo un sistema analogo a quello voluto dalla direttiva 2009/28/CE nel rapporto tra Stati: nello specifico, gli Enti regionali sono coinvolti nel perseguimento degli obiettivi fissati a livello nazionale sulla base di obiettivi regionali che sono in via di definizione (una c.d. *burden sharing* regionale). In questo sistema, all'esito della determinazione degli obiettivi finali e intermedi per ciascuna Regione (che avviene, ai sensi dell'art. 8 bis, l. n. 13/09 con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico adottato d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e con la Conferenza Permanente per i rapporti Stato Regioni), la programmazione ed esecuzione degli interventi che garantiscono il perseguimento di tali obiettivi di efficienza energetica potrebbe essere effettuata attraverso lo strumento degli accordi di programma, vincolando le Regioni (e gli enti locali) al perseguimento di quei risultati che, ove non venissero raggiunti, costituirebbero mancata ottemperanza agli obblighi comunitari da parte

dello Stato stesso.

7.2. Verso regole procedurali settoriali per l'energia?

Analizzando il procedimento con gli strumenti dell'analisi economica, emerge la necessità di modifica della disciplina in essere che incida sulle incertezze normative, che introduca *standard* uniformi, che possa per quanto possibile evitare che tutto dipenda dall'esito positivo di una procedura (la valutazione di impatto ambientale) dal tasso di discrezionalità elevato per carenza di parametri certi di riferimento e che incida in definitiva sui tempi del procedimento che, pur determinati a livello normativo, restano saldamente definiti come meramente ordinatori, sì che la loro inosservanza resta priva di conseguenze sotto il profilo giuridico.

L'anticipicità di questo genere di procedimenti e la loro rilevanza per l'ambiente e l'economia nazionale potrebbe giustificare l'introduzione di regole procedurali *ad hoc*. Un modello di riferimento nel settore energetico potrebbe essere la legge n. 18 del 2008 della Comunità Autonoma Catalogna, dove si prevede che il progetto di un nuovo impianto deve essere rimesso al Comune o ai Comuni corrispondenti, perché possano valutare se è conforme al piano urbanistico, ma – ed è questa la peculiarità – se i Comuni interessati comunicano la non conformità del progetto rispetto al piano urbanistico, si prevede la creazione di una commissione formata paritariamente da rappresentanti dell'Administración della Comunidad e da tali Comuni per l'elaborazione di una nuova proposta nell'arco di un mese. E, in caso di persistente disaccordo, l'assessore del dipartimento competente in materia di urbanistica deve portare il progetto al Governo regionale, il quale, considerati i motivi di urgenza o di interesse generale, decide circa l'approvazione del progetto. Se il progetto viene approvato dal Governo, va modificato il piano urbanistico per adattarlo al progetto approvato.

Il nostro ordinamento ha introdotto recentemente previsioni (cfr. *supra*) per superare il dissenso in conferenza di servizi in modo differente da quello di cui all'art. 14, l. n. 241/1990, che presenta alcuni tratti di analogia con la normativa della Catalogna sopra richiamata. Si tratterebbe quindi di far perno sul carattere strategico e di preminente interesse nazionale che rappresentano questo genere di impianti, pur a prescindere dal carattere pubblico dell'opera o dal finanziamento pubblico stante la natura viceversa imprenditoriale dell'attività stessa, per introdurre previsioni *ad hoc* modellate sull'esempio delle grandi infrastrutture strategiche.

Le regole settoriali dovrebbero riguardare anche la fase successiva al rilascio dell'autorizzazione: si potrebbe infatti prevedere che l'amministrazione che rilascia l'autorizzazione sia il destinatario di eventuali richieste di chiarimenti e verifiche sui contenuti dell'autorizzazione e risponda direttamente all'interessato, entro tempi prestabiliti, anche nel caso debba coinvolgere altre amministrazioni per espletare tale compito. Sarebbe, inoltre, opportuno che nell'ambito dell'autorizzazione, venisse individuato un soggetto responsabile del procedimento, al quale

rivolgersi e dal quale ottenere le risposte attese. In altri termini, la figura del responsabile del procedimento, che la l. n. 241/90 ha introdotto e disciplina con riguardo alla fase procedimentale, dovrebbe riguardare anche la fase successiva all'emanazione del provvedimento, individuando una sorta di riferimento interno all'Amministrazione per l'attività svolta dal soggetto privato istante in esito al rilascio del titolo autorizzatorio.

In definitiva, l'introduzione di regole procedimentali settoriali potrebbe passare per il consolidamento dell'intera normativa all'interno di un Testo Unico, in cui prevedere un modulo procedimentale omnicomprensivo ed univoco, individuando altresì, a seconda della tipologia dell'opera, l'Amministrazione atta ad istruire il procedimento. Nell'indirizzarsi verso tali modifiche occorrerà tenere presente lo scenario a «Costituzione invariata», che allo stato – come si è visto – assegna competenze legislative anche alla Regione e un ruolo a queste ultime nell'esercizio delle funzioni amministrative tramite l'istituto delle intese.

Infine, poiché una delle criticità della conferenza di servizi decisoria è la presenza di una pluralità di livelli di Governo, si potrebbero introdurre, sull'esempio della legge sul procedimento amministrativo in Spagna (legge n. 4 del 1999), previsioni di Conferenze di Servizi che, per questo genere di procedimenti, coinvolgono solo il livello statale e quello regionale, ammettendo rappresentanti degli enti locali ma senza potere deliberativo. Ciò andrebbe però previsto con disciplina statale che affianchi tale strumento a quello della conferenza di servizi tradizionale.

7.3. L'ipotesi di un maggiore ricorso al potere commissariale

Accanto all'elaborazione di regole settoriali per l'energia, si potrebbe prevedere un ulteriore ricorso alla figura dei commissari straordinari di Governo, previsti dall'art. 11, l. n. 400/88 e cui la recente legislazione ha fatto affidamento proprio per garantire la realizzazione degli interventi urgenti nel settore energetico (art. 4, d.l. n. 78/09 conv. in l. n. 102/09, di cui si è detto al par. 4.1). Si tratta di un potere che si giustifica in ragione del perseguimento di determinati obiettivi e per esigenze di natura temporanea, tali da ammettere il ricorso ad una figura monocratica, che sostituisce le diverse amministrazioni interessate, di nomina governativa.

Nel caso dell'energia, simili poteri si giustificerebbero – come si sono giustificati per gli interventi urgenti di cui alla l. n. 102/09 – in relazione alla necessità di garantire gli obiettivi di efficienza energetica fissati a livello comunitario, che lo Stato italiano si è impegnato a raggiungere, tali da giustificare un intervento di tipo statale e che prescinde dal coinvolgimento delle diverse amministrazioni.

Occorre tuttavia osservare che le modalità con le quali il legislatore statale ha fatto ricorso a tale istituto sono state recentemente censurate dalla Corte costituzionale con sent. n. 215 del 2010, come già si è segnalato in precedenza. Il giudice delle leggi ha considerato lo spostamento di competenze a favore dello Stato, pur motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere

legate ai siti di produzione dell'energia, sproporzionato e non pertinente: la dichiarazione di illegittimità della disposizione ha investito anche i poteri commissariali, che andranno quindi eventualmente istituiti sulla base di una diversa giustificazione.

7.4. Differenziare funzioni statali e regionali

Sempre in un'ottica *de iure condendo*, alcune scelte strategiche (quelle relative alle reti di interesse nazionale, agli impianti nucleari, etc.) potrebbero essere mantenute saldamente ancorate al livello centrale, senza interferenze locali (pur nell'ambito dei vincoli costituzionali della competenza regionale in tema di governo del territorio delle funzioni amministrative degli enti locali) nonché quelle relative agli impianti nucleari (per i quali si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo 4.4), anch'essi suscettibili di una valutazione da effettuare prevalentemente a livello nazionale.

In particolare per gli impianti e le reti di interesse nazionale si potrebbero ipotizzare procedimenti semplificati ed accentrati quali quelli che si sono evidenziati nel par. 4.2 sia per l'energia elettrica (l. n. 99/2009) che per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche di interesse nazionale: l'avocazione al centro delle decisioni potrebbe legittimarsi in ragione della tutela di due interessi fondamentali – la sicurezza e l'ambiente – che risultano attualmente sottoposti alla competenza esclusiva dello Stato, che avrebbe titolo, di conseguenza, ad assumere il provvedimento autorizzatorio in caso di mancata intesa con le Regioni e gli enti locali. Tra l'altro parrebbe anche opportuno, malgrado la giurisprudenza costituzionale, come si è detto, si sia finora espressa contrariamente, estendere la portata della nozione di «sicurezza»: in relazione alla materia energetica essa, oltre ad implicare ragioni legate alla sicurezza degli approvvigionamenti, potrebbe connotarsi anche in termini di garanzia dell'ordine pubblico, ovvero come insieme di interventi finalizzati al mantenimento di un ordine che può dipendere anche dal livello adeguato di produzione e di distribuzione dell'energia.

Avventurandosi verso modelli radicalmente nuovi, si potrebbe giungere ad avocare alle decisioni statali l'avvio di impianti anche di minore potenza rispetto a quanto prevede ora la legislazione nazionale, sull'esempio della disciplina spagnola, che prevede sì una forte competenza delle Comunità Autonome, ma limitata a impianti di minore potenza (50 MW < 300 MW) e a reti che interessano solo un territorio regionale. In tal modo muterebbe il punto di equilibrio del nostro federalismo energetico, che vedrebbe un ruolo più decisivo delle Regioni, ma circoscritto a impianti più piccoli.

Per quanto riguarda il caso spagnolo – che ancora una volta appare veramente interessante e meritevole di attenzione – anzitutto la legge del settore elettrico n. 54/1997 riserva allo Stato le autorizzazioni degli impianti elettrici di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 50 mw, quelli di trasporto secondario e distribuzione che riguardino l'ambito territoriale di più di una Comunità autonoma, e tutti gli impianti di trasporto primario; e affida alle Regioni l'autorizzazione

l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica non previsti nella competenza dello Stato, nonché degli impianti di trasporto secondario, di potenza tra 220 kV e 380 kV.

Circa il procedimento autorizzativo, tale legge non prevede un unico procedimento, pur richiamandosi in certi passaggi genericamente alla legge sul procedimento amministrativo in generale n. 4/1999.

Il procedimento autorizzativo viene infatti affidato all'amministrazione competente – dunque lo Stato o la Comunità autonoma, in relazione all'entità dell'impianto e della rete di trasporto – salvo il caso degli impianti di trasporto la cui autorizzazione spetta alle Comunità, che dovranno chiedere previo parere allo Stato, nel quale devono essere segnalati possibili effetti dell'impianto progettato rispetto ai piani di sviluppo della rete. Va tuttavia segnalato che è intervenuto il Real Decreto n. 1955/2000: si tratta di un regolamento statale concernente le attività di trasporto, distribuzione, commercializzazione, somministrazione e i procedimenti di autorizzazione degli impianti di energia elettrica, che trova applicazione quando sono interessate più Comunità.

Le singole Comunità hanno dunque approvato le proprie leggi in materia di energia, che riguardano anche i procedimenti di autorizzazione, e nella sezione 7.2 sono stati richiamati la legge e il procedimento della Catalogna: le singole Comunità appaiono dunque, esclusivamente per la dimensione regionale, pienamente padrone dell'intero processo di governo del settore energetico.

7.5. Gli interventi per incrementare il ricorso alle fonti rinnovabili

Un ultimo breve ragionamento può essere fatto sui procedimenti che riguardano gli impianti da fonti rinnovabili, destinati a svolgere un ruolo sempre più importante e del resto fortemente incentivati dalle istituzioni europee.

Al fine di semplificare e ridurre i costi e i tempi per la costruzione dei nuovi impianti sarebbe auspicabile anzitutto ampliare l'istituto giuridico del silenzio-assenso nel procedimento autorizzativo così da consentire il rispetto dei termini stabiliti dalla legge e dare tempi certi agli imprenditori che investono nel settore onde evitare l'insorgere di barriere che ne ostacolano lo sviluppo; nonché estendere le possibilità di utilizzo della semplice denuncia di inizio di attività, volta a rendere più snello tale settore. In realtà proprio su questo ultimo aspetto si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale – sentt. n. 119 e 124 del 2010 – ponendo rigidi limiti agli interventi dei legislatori regionali. Infine parrebbe opportuno limitare l'eccessivo proliferare di commercio delle autorizzazioni che rappresenta una forte distorsione nella filiera del valore dell'industria delle rinnovabili penalizzando gli operatori virtuosi realmente intenzionati a costruire ed esercire l'impianto.

Per finire, potrebbe rivelarsi opportuno raccogliere a parte la disciplina concernente tali fonti, facendola confluire in un autonomo Testo Unico delle Fonti rinnovabili, pensato anche nell'ottica di

un approccio diverso nei confronti dei piccoli operatori tipici di questo ambito energetico, che spesso trovano difficoltà ad orientarsi nella quantità di norme che, spesso sovrapponendosi nel tempo, rendono inefficace il sistema di sviluppo delle fonti rinnovabili.

8. Conclusioni

La parte propositiva di questo lavoro – che avanza idee e soluzioni che volutamente si spingono in avanti e prospettano scenari che indubbiamente sono per ora di difficile realizzazione – vuole raggiungere l'obiettivo di diffondere la consapevolezza di un quadro ancora eccessivamente lento e impacciato nel governo del settore energetico, come si è cercato di spiegare nella prima parte delle riflessioni.

L'obiettivo di una semplificazione decisionale in questo ambito è effettivamente ambizioso, perché i vincoli sono complessi e numerosi, e scaturiscono da una molteplicità di norme finalizzate a tutelare e promuovere una molteplicità di interessi: cosicché gli intenti garantistici finiscono per rallentare e ridurre l'efficienza di un settore che sempre più necessita invece di un governo snello, tempestivo nelle determinazioni ed efficace nei risultati.

Da un lato pare opportuno invocare una logica di *governance* fortemente coordinata e che assuma come criteri guida quelli dell'integrazione e del bilanciamento: la realtà attuale, per quanto concerne lo scenario nazionale, non è ancora soddisfacente in tale prospettiva, posto che il dialogo tra i soggetti istituzionali è tuttora difficile e gli interessi coinvolti sembrano talvolta inconciliabili. Dall'altro pare indifferibile un intervento semplificatorio sui procedimenti, tanto più quando a questi partecipano tutti quei soggetti istituzionali attualmente coinvolti, portatori ora di questi, ora di quegli interessi, che trovano nei procedimenti stessi gli strumenti più idonei a far prevalere interessi particolari a scapito di una visione unitaria dell'interesse *energia*, che rimane un bene primario di tutta la collettività nazionale, al cui governo sarebbe auspicabile provvedere con una visuale ampia, capace di ponderare i molteplici interessi, e al tempo stesso con decisioni meno complesse e articolate, capaci di concludersi in tempi certi.