

FOCUS

## QUANDO L'AMBIENTE ENTRA IN CONFLITTO CON SÉ STESSO: FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO.

Marisa Meli

**SOMMARIO:** **1.** Il problema – **2.** Il vento soffia a favore delle rinnovabili – **3.** Dalla storica contrapposizione al connubio Sviluppo e Ambiente – Il paesaggio: un terzo incomodo? – **4.** Paesaggio e ambiente: elementi determinativi della qualità della vita – **5.** L'impatto dei cambiamenti climatici: un capovolgimento dei valori di riferimento? – **6.** Il bilanciamento tra diversi interessi di pari rilievo costituzionale: un indispensabile esercizio di stile – **7.** Ma è davvero il paesaggio che ostacola la lotta ai cambiamenti climatici?

1. Un saggio recentemente apparso sul web, dal titolo *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*<sup>1</sup>, ha richiamato l'attenzione su una delle principali contraddizioni che caratterizzano il nostro tempo.

Da un lato, la maturata consapevolezza di quanto sia stata incisiva l'impronta ecologica lasciata dalle generazioni che si sono susseguite a partire dal secolo diciannovesimo ma, soprattutto, a partire dal dopoguerra, per l'utilizzo di nuove fonti energetiche, l'avvio di nuovi processi produttivi, il ricorso a nuove tecniche di coltivazione agricola, lo sviluppo dell'edilizia e tanto altro ancora.

Dall'altro lato, la constatazione che anche i tentativi di invertire la rotta possono essere, a loro volta, causa di difficile accettazione sociale: è quanto è accaduto con le varie sindromi *Nimby* (il depuratore, l'impianto di smaltimento vanno bene .... ma non nel mio giardino!) e quanto continua ad accadere rispetto all'esigenza di mettere al bando i combustibili fossili, volgendo l'attenzione alle fonti rinnovabili. Gli

<sup>1</sup> Il saggio, pubblicato su [giustiziainsieme.it](http://giustiziainsieme.it) è opera di P.CARPENTIERI, che al tema ha dedicato numerose altre riflessioni. Cfr., per tutte, la voce *Paesaggio*, Diritto on line Treccani

impianti (quali il fotovoltaico o l'eolico) contribuiscono alla decarbonizzazione dell'economia, ma attentano inesorabilmente al nostro paesaggio.

Il saggio a cui si faceva riferimento è richiamato anche dalla campagna *Sbilanciamoci!*<sup>2</sup>, sempre attenta a rappresentare i problemi della nostra società ed a fornirne una lettura fuori dal coro. In essa, si paventano i rischi collegati al nuovo grande business, la *green economy* con i suoi mega impianti per l'energia solare ed eolica, in grado di alimentare una forma di *"ambientalismo industriale della transizione ecologica"*. Nel nuovo scenario, l'imprenditoria si erge a paladino della salvaguardia del pianeta, ma in realtà persegue (come è sempre stato e com'è ovvio che sia) le proprie traiettorie di guadagno che oggi, messe (quasi del tutto) al bando trivelle e piattaforme petrolifere, puntano in una direzione nuova, ma in nulla diversa rispetto al passato: l'accaparramento e lo sfruttamento economico delle risorse, nella specie rappresentate dal paesaggio<sup>3</sup>.

2. Il conflitto è destinato ad acuirsi alla luce delle scelte operate dal legislatore, in sede di elaborazione del PNRR<sup>4</sup>. Accanto ad alcune misure di semplificazione (soprattutto relative alle procedure di valutazione degli impatti ambientali e dei procedimenti autorizzatori), il legislatore ha infatti introdotto una disposizione (art. 30) con la quale si prevede che, al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, con particolare riferimento all'incremento del ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili, il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico, relativamente ai progetti di impianti *"localizzati in zone sottoposte a tutela, anche in itinere... nonché nelle aree contermini a quelle sottoposte a tutela..."*, esprimendo un parere obbligatorio ma non vincolante<sup>5</sup>.

E' naturale che, togliendo ogni valore sovraordinato al vincolo paesaggistico e vanificando il ruolo dell'organismo rappresentativo degli interessi ad esso sottesi, si contribuisce ad alimentare un conflitto che, al momento, vede contrapposte le stesse associazioni ambientaliste. Così, da un lato si denuncia il fatto che le sovrintendenze intendono frenare la transizione energetica<sup>6</sup>, dall'altro si ribatte che *"la bellezza non deve soccombere"*<sup>7</sup>.

2 Cfr. *Cambiare la Costituzione per devastare il paesaggio*, sbilanciamoci.info.

3 In maniera non difforme, un articolo recentemente pubblicato su *La Repubblica* (14 giugno), dal titolo *Il business del sole: i terreni della Sicilia ceduti a peso d'oro, l'isola diventerà un immenso "specchio" fotovoltaico*, mette in evidenza come, oltre all'impatto sul paesaggio, il rischio è che si dismetta l'agricoltura, trovando gli stessi proprietari terrieri più vantaggioso il business della cessione delle aree.

4 D.L. 31 maggio 2021, n. 77.

5 Val la pena evidenziare come sia ulteriormente previsto che non sia possibile attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti previsti dalla legge sul procedimento amministrativo.

6 Legambiente, cfr. *La Repubblica* 19 maggio 2021.

7 Italia Nostra, cfr. il sito [italianostravr.it](http://italianostravr.it).

Nel mezzo, molti episodi concreti forniscono elemento di prova all'una e all'altra opinione. Da un lato, infatti, è lo stesso Ministro della transizione ecologica a puntare il dito contro la burocrazia, evidenziando come, nonostante l'Italia sia leader nel settore delle rinnovabili, le aste pubbliche vadano deserte perché gli imprenditori non vogliono più rischiare anni di attesa, ricorsi al Tar e conseguente sospensione dei lavori. Dall'altro, si assiste increduli all'approvazione di progetti di dubbia compatibilità con l'ambiente circostante, come ad esempio la realizzazione di un mega parco fotovoltaico in una zona della Sicilia da tempo destinata ad area naturale protetta (Parco Naturale degli Iblei).

3. Nell'avviare una riflessione su questo tema partirò proprio dal saggio citato in apertura, che rappresenta una strenua difesa del paesaggio. Lo farò, non per la persuasività degli argomenti adoperati (al contrario, sovente oltremodo forzati), ma in ragione del fatto che proprio quelle forzature argomentative danno contezza delle preoccupazioni che si celano dietro chi ha sinceramente a cuore la tutela di interessi ambientali che non siano, solo ed esclusivamente, quelli legati al clima che cambia.

Questi, in estrema sintesi, i passaggi in cui si snoda il ragionamento:

a) ambiente e paesaggio sono nozioni distinte. Essi sono infatti espressione di un diverso sistema valoriale di cui si rivendica l'autonomia, innanzitutto, sul piano delle competenze. Ciò, a fronte di una tendenza che cerca di ricondurre ad una dimensione olistica il territorio nelle sue varie componenti e che considera le duplicazioni/differenziazioni di competenze lungaggini burocratiche. Al contrario, si ritiene che non sia possibile ricondurre verso un unico centro decisionale la tutela di interessi diversi e, spesso, tra loro in conflitto;

b) nel conflitto tra ambiente e paesaggio è quest'ultimo a dover prevalere. La tutela del paesaggio è infatti sintesi di un movimento di idee ben più antico rispetto a quello che si è sviluppato attorno alla salvaguardia dell'ambiente e all'utilizzazione razionale delle risorse naturali ed è di tutt'altra natura: è scienza dello spirito, non della tecnica (ovvero, sostrato fisico-chimico-biologico del mondo che ci circonda). Non è un caso se l'Unione europea, facendo propria un'idea di sostenibilità che lascia fuori ogni riferimento alla cultura ed al paesaggio, si interessi solamente della tutela dell'ambiente: ciò è testimonianza del suo imprinting mercatista e della sua capacità di accogliere tutto ciò che è monetizzabile, traducibile in un costo economico<sup>8</sup>. Il paesaggio, che si sottrae a tale logica, godrebbe dunque di una maggior dignità di tutela;

c) la preoccupazione per il clima non giustifica un'inversione di tali valori. Non si può sacrificare il certo per l'incerto. Mentre il paesaggio – anzi, le bellezze naturali, in

<sup>8</sup> Il riferimento è naturalmente, al principio chi inquina paga, fondamento della politica ambientale europea e principio volto alla internalizzazione dei costi ambientali, intesi come costi sociali prodotti dallo sviluppo.

un linguaggio volutamente rievocativo di una nozione estetica<sup>9</sup> - sono lì e si vedono, il contributo che la riduzione della CO2 potrà dare al clima è assolutamente incerto. Dunque “si incappa in un evidente errore logico, prima ancora che giuridico”, poiché si pongono a raffronto termini e valori non comparabili: da un lato la "speranza" futura, eventuale, incerta, che (un domani) il fotovoltaico o l'eolico possano contribuire alla lotta (globale) ai gas climalteranti; dall'altro il danno certo, immediato e reale, che si realizza qui ed ora.

Come si è detto, si tratta spesso di evidenti forzature, indicative però delle difficoltà che si presentano, oggi, ad affrontare un tema classico, quello del rapporto sviluppo-ambiente, che ha radicalmente mutato la sua fisionomia. A ben guardare, infatti, non sono più sviluppo e ambiente ad essere in conflitto. Sull'altare dei cambiamenti climatici i due storici contendenti sembrano aver suggellato un patto di solidarietà e di convivenza pacifica, se non fosse per la presenza di un terzo incomodo: la tutela del paesaggio.

A partire da tale premessa, può ben comprendersi la ritrosia con cui si guarda anche alla proposta di modifica dell'art. 9 della Costituzione (che, peraltro, ha già compiuto il suo primo passo in Senato qualche giorno addietro). Il timore è che un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema ed alla promozione dello sviluppo sostenibile possa finire con “l'equiparare l'ambiente al paesaggio”. Ovvero, far girare la macchina dei soldi privati a spese del territorio pubblico.

Il problema, se ne converrà, non è di poco conto.

A maggior ragione se si riflette sul fatto che non è nemmeno vero che il conflitto si riassume nei termini sopra indicati. Molteplici sono le fonti rinnovabili ed ognuna di esse chiama in causa problematiche diverse. Ma anche a voler limitare il discorso agli impianti di fotovoltaico e ai parchi eolici, non è nemmeno vero che essi incidono solo sul paesaggio, ben potendo avere ripercussioni su molteplici ulteriori aspetti correlati, in senso lato, al loro impatto ambientale (si pensi al consumo di suolo, alla sottrazione di terreno agricolo, all'impatto sulle specie animali e vegetali).

Prenderemo, dunque, in considerazione il problema paesaggio, ma con l'auspicio che le considerazioni svolte possano avere una valenza più generale.

4. La questione relativa alla nozione di ambiente e, per conseguenza, all'individuazione del rapporto tra ambiente e paesaggio è risalente.

Non vi è riflessione sul tema che non prenda le mosse da quello che, a ragione, può esser considerato il primo lavoro sistematico sull'argomento<sup>10</sup>. La disciplina del

---

<sup>9</sup> L'a. non rinnega il contributo dato da Predieri e ripreso da tutte le successive evoluzioni della materia. Tuttavia considera fuorviante una concezione socio-antropologica (tutto il territorio è paesaggio..) che finisce per far perdere risalto alla sua componente estetica.

<sup>10</sup> “Ambiente”: saggio sui diversi aspetti giuridici, Riv.Trim.Dir.Pub., 1973, 15

diritto dell'ambiente era ai suoi esordi e Massimo Severo Giannini ci insegnava che essa dovesse essere scomposta in tre diversi ambiti: 1) la normativa e il movimento di idee relative al paesaggio (bellezze naturali, centri storici, parchi naturali); 2) l'insieme delle discipline relative alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua (tutela ecologica in senso stretto); 3) la normativa e gli studi sull'urbanistica (assetto del territorio).

Pur nella consapevolezza delle successive evoluzioni, a questa tripartizione si ispira ancora il saggio in commento, che infatti rivendica il primo posto ricoperto dal paesaggio e considera il diritto dell'ambiente materia circoscritta al secondo gruppo di discipline. Anche l'urbanistica sembra mantenere il suo ruolo di materia affine, ma concettualmente distinta.

Molte cose, da allora, sono cambiate, soprattutto a partire dall'introduzione della prima disciplina sul danno ambientale, con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente. Com'è noto, è stata la stessa Corte Costituzionale, chiamata in più di un'occasione a pronunciarsi sulle novità introdotte, a prediligere una "nozione unitaria di ambiente". Nelle sue parole l'ambiente, al di là dei possibili specifici settori in cui si dipana, rappresenta "un bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire oggetto di cura e tutela, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità"<sup>11</sup>. In un'altra pronuncia immediatamente successiva quel bene immateriale unitario è posto a fondamento di "un diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività"<sup>12</sup>.

A tale interpretazione si contrapponeva altro autorevole insegnamento, il quale viceversa avvertiva come, passando ad esaminare i molteplici interessi tutelati dalle diverse discipline di riferimento, non fosse possibile discorrere di bene giuridico unitario, né tantomeno porre tale bene a fondamento di una (unica) situazione giuridica soggettiva (il cd. diritto all'ambiente)<sup>13</sup>.

Punti di approdo di quel dibattito sono, oggi, innanzitutto la consapevolezza che quando si parla di ambiente non ci si riferisce (più) soltanto, alla tutela ecologica in senso stretto (intesa come sintesi delle discipline di settore che tutelano gli equilibri ecologici). La nozione è riferita anche al paesaggio, comprensivo delle risorse naturali e culturali, secondo un'accezione che ha sostituito al concetto di bellezze naturali quella di "insieme delle cose che presentano valore paesaggistico" (la cd. forma del territorio)<sup>14</sup>. Mentre rimane dubbio se possa essere destinata ad accogliere anche

<sup>11</sup> Corte Cost., n. 641 del 1987.

<sup>12</sup> Corte Cost., n. 210 del 1987.

<sup>13</sup> M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, *Riv.Crit. Dir.Priv.*, 1987, 547. Si è scelto di limitare i riferimenti bibliografici all'essenziale, data la natura del contributo; ma chi volesse approfondire può prendere le mosse da N.LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2020.

<sup>14</sup> Si tratta di una concezione che risale a PREDIERI, cfr. per tutte la voce *Pesaggio*, *Enc. Dir.*, XXXI, Milano 1981, ma sulla quale anche la nota pronuncia Corte Cost., n.367 del 2007.

l'urbanistica, nella sua più recente evoluzione che, da "assetto e incremento edilizio dei centri abitati", la proietta nel "governo del territorio", ovvero sintesi di un nuovo modo di intendere il rapporto dell'uomo con l'ambiente che lo circonda<sup>15</sup>.

Ma altrettanto consolidata è la consapevolezza che molteplici sono gli interessi tutelati, all'interno dei diversi ambiti considerati e molteplici e differenziate sono le situazioni soggettive ad essi correlati. Come dimostra la vicenda in oggetto, il diritto dell'ambiente (nella sua accezione ampia sopra rappresentata) è sintesi di molteplici interessi, che possono porsi anche in conflitto tra loro e che implicano il ricorso a procedure complesse per individuare, di volta in volta, quelli da ritenere prevalenti.

All'interno di un quadro così composito, il potenziale conflitto non riguarda solo ambiente (risorse naturali) e paesaggio (forma del territorio). Per rimanere nel campo delle rinnovabili, molteplici possono essere i profili di contrasto anche all'interno del primo gruppo di discipline: si pensi agli effetti delle pale eoliche sui volatili, agli effetti che può provocare la deviazione di un corso d'acqua per la costruzione di una diga, e via dicendo. E ciò a conferma del fatto che la politica ambientale è frutto anche di scelte discrezionali, che volta per volta privilegiano (o ostacolano) certi tipi di influsso delle attività antropiche.

Ciò non di meno, l'aspetto che merita di essere evidenziato è che si tratta, pur sempre, di scelte da operare tra valori di pari rilevanza costituzionale, venendo ognuno di essi in rilievo, per riprendere le parole della Corte, come "elemento determinativo della qualità della vita". Ciò significa che se è anche fisiologico che si proceda, con riferimento alle situazioni concrete, ad operazioni di bilanciamento, nessuno dei diversi valori potrà aprioristicamente definirsi prioritario e il fine ultimo delle politiche ambientali dovrà comunque essere la ricerca costante di un punto di equilibrio e di una protezione coordinata.

Sotto tale profilo, nessuna rilevanza può certo assumere il fatto che il paesaggio sia sintesi di un movimento di idee più antico e che, proprio in ragione di ciò, abbia trovato esplicito riconoscimento nel testo costituzionale (art. 9). Al contrario, una completa equiparazione dei diversi aspetti correlati al diritto dell'ambiente si è avuta anche grazie ad una lettura evolutiva del testo costituzionale, ancorandone il fondamento nell'art. 32 e nell'art. 44, così come riferibile ad un generale principio di razionale sfruttamento delle risorse<sup>16</sup>. Ne consegue che la stessa proposta di modifica dell'art. 9 non varrebbe certo a modificare l'assetto consolidato. In fin dei conti, essa non sarebbe nemmeno necessaria, sol che si consideri che i principi della tutela dell'ambiente e della sostenibilità rappresentano già la nostra cornice costituzionale di riferimento, essendo contenuti nel Trattato (e nella Carta europea dei diritti), ma è

<sup>15</sup> La Separazione tra paesaggio e urbanistica diventa, anzi, ancora più netta con la modifica del titolo V della Cost. ed il conseguente riparto di competenze. Per il rapporto urbanistica-ambiente cfr. B.CARAVITA et al., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2017..

<sup>16</sup> Per tutti R.SAIJA, *Dal paesaggio all'ambiente: l'art. 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, XXXVI Incontro di Studio del Ce.S.E.T, Firenze University Press, 2007, 131

pur sempre la benvenuta, ponendo esplicitamente la nostra Costituzione al passo con quelle più recenti.

5. Rimane da verificare se tale quadro ricostruttivo possa dirsi ancora attuale, alla luce dell'emergenza rappresentata dai cambiamenti climatici.

Si sente ormai da tempo parlare di cambiamenti climatici ma, soprattutto, ne stiamo già sperimentando i primi effetti: aumento delle temperature, bombe d'acqua, scioglimento dei ghiacciai, innalzamento del livello dei mari. Le conseguenze sono ben visibili in tutte le parti del mondo, chiamando in causa scenari apocalittici, in termini di perdita di biodiversità, processi di desertificazione, sconvolgimento degli ecosistemi che sostengono la nostra vita.

Senza alcun dubbio, i cambiamenti climatici finiscono col mettere al centro dell'attenzione una concezione dell'ambiente inteso come *habitat*, ovvero come condizioni esterne che consentono la migliore sopravvivenza della specie umana. Sono da leggere in questa chiave di gli impegni presi sul piano internazionale, intesi a scongiurare tali pericoli e a far sì che ogni ordinamento adegui il proprio diritto interno alle nuove esigenze.

C'è però un aspetto che viene spesso tralasciato: a tutt'oggi, non vi è certezza sulle cause. Le opinioni più accreditate sono nel senso che il riscaldamento globale sia conseguenza dell'azione dell'uomo. Non manca, tuttavia, il pensiero scientifico critico, anzi radicalmente contrario all'idea che siano in atto cambiamenti apocalittici e, in ogni caso, che siano conseguenza dell'azione dell'uomo, mettendo piuttosto in rilievo che si tratta di cambiamenti fisiologici, che più volte si sono ripetuti nel corso delle ere geologiche.

L'opinione prevalente è quella fatta propria dall'Unione europea.

Alla base di tale convincimento stanno, sostanzialmente, i dati scientifici elaborati dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici<sup>17</sup>. Ma non manca chi ha messo in discussione i lavori del Panel, sia dal punto di vista dell'organizzazione interna, sia sotto il profilo più strettamente scientifico, criticando l'affidabilità dei modelli adoperati o il fatto di aver sottovalutato il contributo dell'attività solare, tendendo peraltro ad ingigantire i cambiamenti climatici di oggi, rispetto a quelle che sono state le fluttuazioni climatiche del passato<sup>18</sup>.

17 Il Gruppo, formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, è composto da scienziati provenienti da diversi paesi, ai quali è affidato il compito di esaminare e valutare le informazioni scientifiche, tecniche e socio economiche prodotte in tutto il mondo.

18 Cfr. P.ACOT, *Storia del clima*, Donzelli, 2001, ma anche le osservazioni di Carlo Carraro, riportate sul sito [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), col titolo *L'Appello degli scienziati: "Così deve cambiare l'IPCC per salvare il Pianeta"* (2015).

Non sono certo in grado di prendere posizione su questo, evidenziando, al contrario, come sia in ogni caso preferibile l'atteggiamento più cauto, ovvero non subordinare le decisioni politiche all'assoluta certezza scientifica. Nel contesto europeo, ciò è addirittura imposto dal principio di precauzione, enunciato dall'art. 191.2 Tr.

Che si tratti solo di misure di precauzione è un dato, a mio avviso, che riveste la massima importanza rispetto alla tendenza in atto di assicurare in via giudiziale forme di "giustizia climatica". Oggi anche in Italia, attraverso la presentazione del ricorso collettivo dal nome altisonante "Giudizio universale", chiamando in causa lo Stato, in barba ai più elementari principi di separazione dei poteri e contribuendo anche in tal modo, al di là di ogni buona intenzione, a quella ondata di antipolitica che infetta le nostre democrazie<sup>19</sup>.

Rispetto al nostro tema, viceversa, la circostanza che si tratti di una mera "speranza" (per riprendere le parole saggio) non significa certo che non sia doveroso intervenire con ogni sforzo massimo. Ciò, sia rispetto alle misure di adeguamento (rispetto alle quali, del resto, è del tutto influente conoscere le cause), ma sia rispetto alle misure di mitigazione, come quelle relative alla riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>.

Quanto detto non significa, tuttavia, che la tutela del paesaggio sia destinata a perdere il suo peso specifico, attribuendo valore prioritario all'installazione di impianti di energia rinnovabile per il contributo reso all'obiettivo della decarbonizzazione dell'economia.

Di ciò è ben consapevole la Corte Costituzionale, alla quale è stato ingiustamente rimproverato<sup>20</sup> di aver fatto da voltagabbana, "lasciandosi affascinare dall'idea della transizione ecologica e della lotta al *climate change* ....".

In realtà la Corte ha in più di un'occasione (comprensibilmente) espresso un *favor* verso tutte le iniziative che sono volte ad accrescere il ricorso a fonti rinnovabili, senza tuttavia che ciò le impedisse di sindacare la legittimità di alcune disposizioni regionali volte a disattendere le normative statali in materia di impatto ambientale<sup>21</sup>,

---

19 Al tema è dedicato il mio contributo *Piove. Governo Ladro!. Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in A.ANDRONICO – M.MELI, *Diritto e Antropocene. Mutamenti climatici e trasformazioni giuridiche, Teoria e critica della regolazione sociale*, 2/ 2020.

20 Sempre dall'a. del saggio in oggetto.

21 Corte Cost., n. 258 del 2020: "*La ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Si ribadisce che, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, «è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale».*



o di evidenziare come le Regioni possano individuare aree e siti non idonei .. per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti<sup>22</sup>.

Al contrario, questa sembra essere la direzione presa dal nostro governo, che consente la localizzazione di impianti *“in zone sottoposte a tutela, anche in itinere... nonché nelle aree contermini ..”*. Una indicazione che, oltre ad essere oltremodo imprecisa, finisce a mio avviso per sollevare dei dubbi di legittimità costituzionale, sol che si consideri che la tutela del paesaggio ha un addentellato anche con l’art. 117 Cost. e con il rispetto degli obblighi internazionali. Obblighi che, nella specie, derivano dalla ratifica della Convenzione europea sul paesaggio, di cui si è appena festeggiato il ventennale<sup>23</sup>, e dalle indicazioni in essa contenute di guardare al paesaggio in una dimensione che coinvolge anche la sostenibilità ed uno sviluppo fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, attività economica ed ambiente (così recita il Preambolo).

Per comprendere il senso di tale collegamento è sufficiente evidenziare che il contrasto ai cambiamenti climatici non si realizza, solo ed esclusivamente, con la transizione energetica. E’ questa solo un tassello, fondamentale, ma parte di una serie di misure che passano, in generale, da una maggiore attenzione al nostro territorio e ai nostri mari (polmoni verdi, aree marine), nonché al cambiamento dei nostri stili di vita.

Sotto tale profilo, è suggestiva, anche se rischia di apparire ingenua, la conclusione cui giunge il saggio da cui ho preso le mosse: *“oggi la politica è chiamata a decidere come articolare e declinare il Green New Deal e la così detta transizione ecologica ... : se in una logica puramente industrialista e globalista (che vedrebbe le esigenze paesaggistiche soccombere al dilagare dei campi fotovoltaici, dei parchi eolici, delle dighe nei fiumi e nei torrenti, etc.) o in una (più equilibrata) logica di attenzione (locale) alla qualità dei territori, orientata soprattutto nella direzione della manutenzione dei territori, di una rigenerazione delle aree compromesse e degradate delle periferie urbane, della prevenzione del dissesto idrogeologico e del risanamento e recupero dei borghi appenninici nelle aree interne...”*.

A parte l’ovvio rilievo che la questione non investe solo i borghi dell’Appennino.. ciò che si vuol dire, e che ritengo meriti la massima attenzione, è che la lezione che ci giunge dal passato è anche quella di rivedere il nostro modello di sviluppo e non di sostituire (è proprio il caso di dire) il carburante ad un motore che continua ad andare sempre nella stessa direzione. Il bisogno, più generale, è quello di ricostituire un equilibrio fortemente compromesso dalla pressione antropica, di cui i cambiamenti climatici rappresentano solo l’emblema.

<sup>22</sup> Corte Cost., n. 286 del 2019.

<sup>23</sup> La Convenzione europea del paesaggio è stata ratificata in Italia con legge 9 gennaio 2006, n.14

6. Naturalmente, fermo rimane il fatto che l'Italia ha assunto degli impegni ben precisi, in termini di riduzione dei combustibili fossili. Ed ancor più ha fatto l'Europa, che intende giungere alla completa decarbonizzazione entro il 2050.

Si tratta di un cambiamento epocale, destinato a diventare una pagina della storia di cui la sorte ha voluto renderci protagonisti. Tutto sta a scriverla bene, quella pagina, a partire dalla considerazione per cui si tratta di un cambiamento che si iscrive in un rinnovato (e più generale) contesto di sensibilità ambientale.

Vista dalla giusta angolazione, la progressiva eliminazione dei combustibili fossili, unita al processo di trasformazione del mercato dell'energia ed all'innovazione tecnologica, porterà a trasformazioni da guardare con favore, a partire dal passaggio da un sistema centralizzato a un "regime energetico distribuito e collaborativo"<sup>24</sup>.

In questa direzione già vanno (sia pure ancora a livello sperimentale) le prime forme di autoproduzione collettiva e le comunità energetiche, di sicuro interesse anche come esempio di transizione che parte dal basso, che coinvolge il territorio e che realizza benefici, oltre che ambientali, economici e sociali (ma sempre nel rispetto dei vincoli paesaggistici e attraverso l'adozione di soluzioni di minor impatto laddove si tratta di tutelare edifici o centri storici<sup>25</sup>).

E' ovvio, però, che la transizione energetica non è solo questo.

E non è nemmeno solo eolico e fotovoltaico, ovviamente.

Riguardo a quest'ultimo, sarebbe interessante conoscere, almeno in via approssimativa, quanti impianti sarebbero necessari per mantenersi nelle traiettorie fissate da Bruxelles. Può sembrare una banalità, ma circolano al riguardo le informazioni più disparate. Capita di leggere che gli imperativi legati al clima dovrebbero portare all'impiego di chissà quanti campi di calcio... nota unità di misura, oppure di scoprire che sarebbe sufficiente occupare lo 0,5% del territorio nazionale<sup>26</sup>. Sarà vero? Ma se è così, davvero è inevitabile che entro i confini di quella percentuale debbano necessariamente rientrare aree destinate a vincoli ... e zone contermini?

Si tratta, come si è già detto, di un problema di bilanciamento tra gli opposti interessi coinvolti. Operazione non semplice, perché richiede delle *experties* ed una predisposizione al *problem solving*, non così scontate, nelle nostre pubbliche amministrazioni.

Indubbiamente, richiede anche una certa disponibilità al compromesso. A partire dall'idea che il paesaggio non è certo immodificabile<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Utilizzo la profetica espressione di J.RIFKIN, *La terza rivoluzione industriale*, Mondadori, 2011.

<sup>25</sup> Così ad es. Tar Sicilia, Palermo, 31 maggio 2021, n. 1806, esclude dal regime di mera comunicazione la realizzazione di impianti solari o fotovoltaici in immobili ricadenti in area gravata da vincolo paesaggistico.

<sup>26</sup> *Non solo rinnovabili. La sfida tra le tecnologie energetiche del prossimo futuro.*, Il sole24ore, 6.5.2021.

<sup>27</sup> Sotto tale profilo sembra condivisibile la posizione espressa dal Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1210; e più recentemente 12.4.2021, n. 2983, quando afferma che le ragioni del diniego dell'autorizzazione

Non possiamo fingere di non saperlo, dopo avere assistito inermi a scempi di ogni tipo ma, anche, dopo avere sopportato scelte necessarie: poiché sempre in nome delle indispensabili fonti energetiche abbiamo accettato ciminiere ed architetture industriali che sul paesaggio hanno inciso in modo massiccio. Tanto non si premette certo per dire che lo scempio può dunque continuare, ma nel convincimento che si possano trovare ragionevoli punti di incontro rispetto ad impianti che, comunque, sono meno impattanti dei pozzi petroliferi e delle industrie per la lavorazione del petrolio ed il cui smantellamento non richiederà certo interventi di bonifica, come quelli di cui ancora non si riesce a venire a capo.

Il tema, dunque, non è quello dell'intangibilità del paesaggio, ma di cercare di assicurare, nella commistione tra fattori naturali ed umani, almeno il più possibile il mantenimento di un paesaggio di qualità. Anche questo è un concetto in evoluzione: oggi, per rimanere al tema delle rinnovabili, è paesaggio di qualità anche quello caratterizzato dalla presenza di mulini al vento (con buona pace di Don Chisciotte).

Ma non tocca certo al giurista fornire indicazioni in tal senso. Importa invece rilevare che, affinché il meccanismo funzioni, occorrono regole certe, procedure chiare, strumenti di pianificazione specifici.

Noi siamo molto lontani da tutto questo: non perché manchino le regole, ma il sistema è spesso farraginoso ed accompagnato da normative regionali che lo hanno ulteriormente complicato<sup>28</sup>. Le linee guida sono del 2010, cioè antecedenti le normative europee la cui attuazione dovrebbero guidare. Molte indicazioni importanti, per la verità, ci sono, anzi sembrano rappresentare un sistema che funziona a meraviglia. Ma è il risultato applicativo ad andare nel senso contrario: procedimenti bloccati, durate estenuanti, intralci burocratici, cui fanno da contraltare miracolose e tempestive accettazioni di progetti di dubbia qualità. Spesso, per i progetti approvati, non è nemmeno chiaro il contributo che daranno, in termini di *burden sharing*.

7. In realtà, come appare evidente da questo scenario, siamo ben lontani dalla sindrome *Nimby*. Qualunque scelta, anche la più utile alla collettività, scontenterà qualcuno ed a questo c'è persino rimedio, con gli opportuni meccanismi di compensazione. Ma non è questo il caso. O, per lo meno, non è questo il caso visto dalla mia terra (che, come sempre nella storia, diviene terreno di conquista).

---

paesaggistica devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio, sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica.

28 Per una efficace sintesi delle complicazioni, normative e procedurali, cfr. M.SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, *Urb. appalti*, 3/2020, 301

Qui si assiste piuttosto ad una crescita (soprattutto del) fotovoltaico disordinata e casuale. Il grido è quello dell'arrembaggio, nello stesso identico modo in cui una volta (prima di un'altra importante transizione energetica) si cacciavano le balene.

Ed allora può concludersi nel senso che il problema non è il paesaggio.

La ricerca di un equilibrio, tra l'obiettivo della riduzione di emissioni nocive e il mantenimento delle condizioni che determinano la qualità della vita non può che passare da scelte politiche consapevoli e da strategie di lungo periodo, che sappiano guardare alla crescita con una visione di insieme e che non siano preda degli interessi economici predominanti.

E' il problema di sempre.

Stando così le cose, il connubio Sviluppo e Ambiente non potrà durare a lungo, perché c'è ancora un anello mancante: una crescita davvero consapevole e sostenibile rimanda, prima di ogni altra cosa, ad un'idea di Buon Governo (per dirla con Cassese<sup>29</sup>) e ad una amministrazione orientata al bene comune, che sarebbero davvero la transizione prioritaria di cui il nostro paese ha bisogno.

---

29 S.CASSESE, *Il buon governo. L'età dei doveri*, Mondadori