

# GIUDICE AMMINISTRATIVO, SINDACATO SULLA COMPOSIZIONE DEGLI INTERESSI E TRANSIZIONE ENERGETICA: PRIME RIFLESSIONI\*

Vera Parisio\*\*

**Abstract [It]:** la preoccupazione crescente dei poteri pubblici, non solo a livello europeo ma anche globale, di proteggere l'ambiente, con particolare attenzione agli obiettivi climatici e di transizione energetica fissati dal Green deal e dal Piano europeo di ripresa dell'economia dell'UE, nonché dal PNRR nazionale ed atti complementari, ha ulteriormente valorizzato il ruolo del giudice amministrativo. Quest'ultimo è chiamato ad effettuare il suo penetrante sindacato sull'esercizio del potere, in particolare sulla legittima composizione dei confliggenti interessi in gioco, con tutti gli strumenti che il codice del processo amministrativo (c.p.a) gli mette a disposizione dal 2010. Lo scopo dello studio che segue è di verificare, soprattutto sulla base della giurisprudenza, l'adeguatezza del giudice amministrativo a garantire la transizione energetica soprattutto in un sistema come l'attuale nel quale, ancora, non sono stati espressamente costituzionalizzati i principi cardine della protezione dell'ambiente. La conclusione cui si perviene è che proprio grazie agli strumenti assicurati dal codice del processo amministrativo, il giudice amministrativo, oggi, anche a costituzione invariata, è in grado di assicurare il perseguimento degli obiettivi del Green deal e, da ultimo della "Legge europea sul clima".

**Abstract [En]:** *public authorities' increasing attention to environmental protection not only at European level but also globally, with specific focus on climate change and the energy transition provided for by the Green Deal, the Next generation EU, the Italian national PNRR, and all connected acts, has enhanced the Administrative Courts' position. The sharp Administrative Courts' review is focused on public administration's use of power, especially in harmonizing all the involved interests showing different natures and it is based on all the legal tools the administrative judicial procedural act (Codice del processo amministrativo) has been providing for since 2010. The aim of this essay is to verify, by analysing the line of cases of Administratives Courts, the ability of such Courts to ensure the energy transition, especially in our legal system where the main principles of environmental protection have not been formally included in our Constitution yet. The conclusion we reach is that thanks to all the powerful tools provided for in the administrative judicial procedural act, even if our Constitution has not been modified yet, Administrative Courts seem to be well suited to ensure the implementation of the Green Deal goals as much as the ones of the recent "European Climate Law".*

---

\* Le riflessioni che seguono, opportunamente sintetizzate, rientrano tra quelle esposte nel corso del convegno *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del NEXT GENERATION EU*, Villa Monastero, Varenna il 16-18 settembre 2021.

\*\*\*\* Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia.

**SOMMARIO: 1.** Introduzione. - **2.** Carta costituzionale italiana e "Charte de l'environnement": verso una parziale convergenza?. - **3.** L'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili (FER): tra procedimento e processo amministrativo. - **4.** *Segue*: Le procedure autorizzatorie per la realizzazione e il funzionamento degli impianti. - **5.** Giudice amministrativo e impianti per la produzione di energia da FER. - **6.** Conclusioni.

## 1. Introduzione.

La preoccupazione crescente dei poteri pubblici, non solo a livello europeo ma anche globale, di proteggere l'ambiente, con particolare attenzione agli obiettivi climatici<sup>1</sup> e di transizione energetica - in vista della costruzione di un'economia competitiva ma al tempo stesso rispettosa nella distribuzione delle risorse del principio dell'equità intergenerazionale - fissati dal "Green Deal Europeo", adottato a fine 2019, cui sono seguiti, anche a causa della grave crisi economica provocata dall'epidemia da COVID 19, il programma *Next Generation* EU (NGEU), il PNRR<sup>2</sup>, il

---

1 Da ultimo ripresi nella "Legge europea sul clima", contenuta nel regolamento 30 giugno 2021 n.119. Per un'attenta ricostruzione della tematica connessa ai mutamenti climatici, derivanti dalla presenza dei gas ad effetto serra nell'atmosfera, anche per l'analisi dei Trattati di Kyoto e Parigi, per tutti si rinvia a G. SANNA, *Cambiamenti climatici ed eventi estremi*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele. Norme processuali*, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. III, 69ss.; D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell'aria*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, V ed. 2021, 366 ss. Più recentemente il tema è stato oggetto degli impegni firmati a Roma nell'ambito del G20 e a Glasgow nell'ambito del G26. La questione climatica peraltro è al centro di un contenzioso che va sempre più amplificandosi, battezzato come "contenzioso climatico", che sta coinvolgendo tutte le Corti europee. Sul punto, si legga E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14.7.2021. Il tema della produzione di energia da fonti non fossili è strettamente collegato a quello del clima in quanto gli impianti alimentati da fonti fossili sono responsabili di più del 50% dell'inquinamento mondiale.

2 Il PNRR è un atto del Governo italiano con funzioni di coordinamento per fini economico-finanziari dei principi contenuti nel regolamento 12 febbraio 2021 del Parlamento e del Consiglio UE 2021/241, che ha dato vita al "dispositivo per la ripresa e resilienza". Il PNRR si sviluppa attorno a 3 assi strategici: la digitalizzazione e l'innovazione; la transizione ecologica; l'inclusione sociale. Questi assi, a loro volta, poggiano su 6 pilastri, ai quali tutti i piani nazionali devono attenersi e sono i seguenti: 1) transizione verde 2) trasformazione digitale 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti 4) coesione sociale e territoriale 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

D.L. 77/2021<sup>3</sup>, nonché il D.l. 80/2021<sup>4</sup>, senza mai dimenticare i *Sustainable Developments Goals* (SDGs) elaborati dalle Nazioni Unite, ha ulteriormente valorizzato il ruolo della giustizia amministrativa e del suo giudice. Quest'ultimo è chiamato ad effettuare il suo penetrante sindacato sull'esercizio del potere, in particolare sulla legittima composizione dei confliggenti interessi in gioco, ormai nella gran parte dei casi tutti di pari rango e soprattutto di eguale sostanza pubblicistica (ad es. tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente mediante riduzioni di emissioni fossili ecc...) con tutti gli strumenti che il codice del processo amministrativo (c.p.a) gli mette a disposizione ormai da più di un decennio. Contribuisce così in modo determinante alla transizione energetica-ecologica<sup>5</sup>, operando anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva, prevista nell'art. 133 lett. o) e lett. p) del d.lgs. n. 104 del 2010 (c.p.a.). Nella fase di attuazione della transizione verde la consulenza tecnica d'ufficio (art. 67 c.p.a.) giocherà un ruolo di assoluta rilevanza, in considerazione dell'elevato grado di conoscenze tecnologiche e del loro rapido evolversi, necessarie per lo svolgimento di un penetrante controllo sulla discrezionalità, reso comunque complesso dal suo svolgersi in un contesto spesso privo di dati normativi e scientifici consolidati e ove i principi guida sono di recente elaborazione e non ancora rafforzati sul piano costituzionale.

Pertanto non va dimenticato che il diritto dell'ambiente deve il suo sviluppo proprio alla giurisprudenza coraggiosa non solo del giudice amministrativo, ma anche di quello costituzionale<sup>6</sup>, che a partire dalla famosa sentenza n. 641 del 1987<sup>7</sup> ha

3 Il D.L. 77/2021 fornisce i dettagli organizzativi sulla gestione del PNRR, precisando i ruoli e l'intervento delle diverse amministrazioni, la governance; nella seconda parte per accelerare il raggiungimento dei risultati, le misure di semplificazione da applicare nei diversi settori del PNRR tra cui la transizione ecologica, le opere pubbliche, la digitalizzazione. Sono state previste modifiche a VIA e VAS (artt. 17-29); alle disposizioni sulle rinnovabili, artt. 30-33; all'economia circolare e al governo del territorio, e tra gli altri sono previste modifiche alla legge generale sul procedimento amministrativo agli artt. 61-63.

4 Contiene misure di carattere organizzativo, relative agli apparati amministrativi (incluso il Ministero per la transizione ecologica) e giudiziari per favorire il conseguimento delle missioni del PNRR.

5 A dimostrazione dell'importanza del tema e della sua portata europea, si segnala un importante convegno webinar, organizzato dall'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani e francesi, svoltosi in data 11.6.2021, dal titolo "Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica". Le relazioni presentate da giudici italiani, francesi e tedeschi sono reperibili in lingua originale e in traduzione italiana sul sito [www.agatif.org](http://www.agatif.org).

6 Le previsioni dell'art. 117, c. 2, lett. s) hanno dato vita ad un aspro contenzioso tra Stato e Regione, nei diversi settori inclusi nella nozione di ambiente, evitabile solo con una costante e rigorosa applicazione del principio della leale collaborazione. Sul punto cfr. A. FONZI, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 d 2021 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). L'A. peraltro evidenzia che il principio della leale collaborazione viene ad atteggiarsi in modo diverso a seconda degli ambiti. Laddove si tratti di livelli di protezione, l'applicazione del principio porta a ritenere ammissibile che la regione garantisca livelli più elevati rispetto a quelli dello Stato, mentre laddove è in gioco la localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili la leale collaborazione comporta che solo lo Stato sia in grado di stabilire tra i diversi confliggenti interessi in gioco, quali debbono essere considerati prioritariamente.

7 In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

identificato l'ambiente come bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può, anche autonomamente essere oggetto di cura, ma comunque tutte riconducibili a unità, fatto oggetto di considerazione legislativa, in quanto "elemento determinativo della qualità della vita". Ha inoltre costantemente delimitato gli ambiti di competenza dello Stato e delle regioni nelle questioni ambientali, come da ultimo ricordato nella sentenza n. 86 del 2021<sup>8</sup>. Il giudice ordinario, da parte sua, in assenza di disposizioni specifiche che tutelassero l'ambiente, ha garantito uno "zoccolo" costituzionale al diritto dell'ambiente inizialmente mediante la sua riconduzione alla tutela del diritto di proprietà, nelle ipotesi di immissioni nocive, e successivamente al diritto alla salute. Il giudice contabile, invece, ha ricompreso il danno all'ambiente nel danno erariale<sup>9</sup>, in modo da assicurare comunque una tutela giurisdizionale al diritto dell'ambiente prima del suo inquadramento come diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario.

Quanto al giudice amministrativo, il suo apporto è stato ed è determinante per l'accessibilità alla giustizia, influenzata dalla natura "a geometria variabile" delle condizioni per l'azione, in particolare della legittimazione a ricorrere<sup>10</sup>, particolarmente rilevante nelle ipotesi di ricorsi di associazioni di protezione dell'ambiente non rientranti nell'elenco di quelle alle quali "ex lege" (art. 13 della l. 349/1986) è riconosciuta tale legittimazione. È stato proprio il giudice amministrativo ad elaborare tutta una serie di criteri<sup>11</sup> in presenza dei quali si riconosce la

<sup>8</sup> In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>9</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. riun 16 giugno 1984 n. 378, in *Foro amm.*, 1985, 613 ss. La giurisdizione contabile venne poi superata dall'art. 18 l. 349/1986 che riconduceva alla giurisdizione ordinaria le controversie in materia di danno all'ambiente. Su tale passaggio, cfr. F. LILLO, *Controlli giurisdizionali della Corte dei conti in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele. Norme processuali*, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. III, 1051ss.

<sup>10</sup> Sulla quale per la verità, ad oggi, la Convenzione di Aarhus non ha inciso troppo, anche perché la stessa prevede che ciascun Paese sottoponga l'accesso alla tutela giurisdizionale a regole proprie. Sul punto, cfr. L. KRAMER, *Citizen's rights and administration duties in environmental matters: 20 years of Aarhus convention*, in *Revista Catalana de dret ambiental*, 2018, 1.

Va segnalata la recentissima sentenza del Cons. St., A.P., n. 22 del 2021, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in tema di legittimazione ad impugnare titoli edilizi, nella quale il supremo organo di giustizia amministrativa afferma l'insufficienza del mero criterio della *vicinitas* per integrare la legittimazione ad impugnare, sostenuto da gran parte della giurisprudenza (*ex multis*, cfr. Cons. St., IV, 22.2.2016 n. 719 e Tar Basilicata Potenza, sez. I, 28.11.2016 n. 1071, tutte pubblicate in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) risultando invece necessario per il ricorrente provare anche la sussistenza di uno specifico pregiudizio a suo carico. Quest'ultimo indirizzo non era sconosciuto, ma era stato fatto proprio solo da una parte minoritaria della giurisprudenza (cfr. Cons. St., IV, 2.2.2016 n. 383 e Tar Campania, Salerno, 18.4.2018 n. 755, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Si tratta di una tendenza che scoraggia le impugnazioni pretestuose, rendendo più difficoltoso l'accesso al giudice amministrativo.

<sup>11</sup> Questi criteri consistono nel perseguimento in modo stabile, a livello statutario, di obiettivi di tutela ambientale e nella dimostrazione di un adeguato grado di rappresentatività in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è localizzato il bene da proteggere, tali da far presumere la piena idoneità di tali associazioni non riconosciute nell'art. 13 l. 489 del 1986, ad agire a tutela di un interesse diffuso. *Ex multis* cfr. Cons. St., IV., 8.11.2010 n. 7907 e Id., VI, 13.9.2010 n. 6554, Tar Liguria, I, 28.1.2016 n. 198 e Tar Veneto, III, 9.5.2011 n.

legittimazione di un'associazione non riconosciuta a ricorrere in giudizio per la tutela dell'ambiente, costituendo così un "doppio canale" di legittimazione, legislativo e giurisprudenziale.

In tema di energie rinnovabili, come si preciserà a breve, nel conflitto tra tutela del paesaggio, deturpato dalla installazione di impianti per la produzione di energia "pulita" (*rectius* più pulita) e la protezione dell'ambiente connessa alla minor quantità di emissioni di CO<sub>2</sub>, ha dettato criteri per una loro legittima ponderazione, volti ad escludere posizioni aprioristiche a favore dell'un valore o dell'altro, a favore di valutazioni caso per caso, facendo uso del suo prudente apprezzamento.

Nelle osservazioni che seguiranno ci si soffermerà, data la vastità del tema e l'eterogeneità dei profili coinvolti, solo sull'aspetto della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare di quella derivante dall'uso di biomasse, intese, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. ff) d.lgs. n. 199/2021, come la frazione biodegradabile dei rifiuti, residui di origine biologica, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico, in quanto meglio di ogni altra è espressione dei principi dell'economia circolare<sup>12</sup>, è prevedibile nel suo quantitativo di produzione e più duttile nel suo utilizzo, permettendo il suo stoccaggio<sup>13</sup>. L'installazione e il funzionamento degli impianti per la produzione di energia da biomassa<sup>14</sup> e rifiuti, in particolare di biogas, miscela di gas, e biometano - gas ottenuto a partire da fonti rinnovabili con caratteristiche e condizioni di utilizzo corrispondenti a quelle del gas metano e idoneo all'immissione nella rete del gas naturale, ai sensi dell'art. 2 lett. aa) del d.lgs. 199/2021 - presuppone l'intervento dei pubblici poteri, a partire dall'individuazione delle zone di localizzazione, fino al rilascio del titolo autorizzatorio, al suo eventuale

803, tutte pubblicate in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

12 Sull'economia circolare si rinvia per una compiuta ricostruzione dei suoi caratteri a M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Franco Angeli, 2020, *passim*; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 cost.*, in *RQDA*, 2020, 1, 50 ss.; Id., voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2021, 161 ss.

13 Il PNRR punta a una produzione di biometano per 4 miliardi di metri cubi entro il 2026, che arriveranno a 6 nel 2030, anche grazie alla produzione di energia verde dall'agricoltura, nella quale massimo rilievo dovrà essere dato a nuove tecniche e tecnologie di coltivazione, per conseguire obiettivi di minimizzazione degli impatti ambientali e di autoproduzione energetica, proprio in applicazione dei principi dell'economia circolare. Il tutto nella prospettiva di ridurre fortemente le importazioni di metano dall'estero.

14 Le riflessioni che seguono sono state elaborate all'interno di un progetto di ricerca, finanziato dall'UE, del quale l'Università di Brescia con altri *partners* è risultata vincitrice, per la creazione di un HUB tecnologico integrato in cui soggetti pubblici e privati con competenze complementari, collaborano per la creazione di impianti tecnologici altamente evoluti per la valorizzazione del rifiuto organico (biomassa) attraverso la produzione efficiente di energia elettrica e biometano nella piena applicazione dei principi di economia circolare. Le finalità che con tale progetto si intendono raggiungere si sintetizzano: 1) velocizzare la transizione energetica lombarda verso le energie rinnovabili e la mobilità sostenibile; 2) promuovere l'applicazione dell'economia circolare al ciclo dei rifiuti con produzione di energia, chemicals e fertilizzanti rinnovabili (*end of waste*); 3) stimolare il processo di decarbonizzazione e la riduzione degli impatti ambientali derivante dalla circolarità del processo e dall'abbattimento delle emissioni prodotte.

annullamento e/o revoca, oltre all'ordinaria attività di vigilanza sullo svolgimento dell'attività stessa. Decisivo, peraltro, si è rivelato l'intervento del giudice amministrativo nel fornire indicazioni sul corretto esercizio della discrezionalità amministrativa rispetto ai limiti derivanti dalla pianificazione regionale nell'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia da FER, come avremo modo di precisare in seguito<sup>15</sup>.

Significativo che nel Regolamento UE 2021/241 il 37% delle quote di finanziamento va obbligatoriamente imputato alla transizione energetica, così come nel PNRR si rinvengono consistenti sostegni ai progetti di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, sulla scia del PNIEC, nell'attuazione delle scelte strategiche volte a ridurre l'emissione dei gas a effetto serra.

Il giudice amministrativo attraverso l'identificazione e la corretta applicazione dei principi costitutivi del diritto ambientale è chiamato a favorire l'omogeneizzazione delle diverse previsioni del diritto dell'ambiente attraverso l'applicazione del diritto europeo<sup>16</sup>, con l'ausilio delle pronunce della Corte di Giustizia UE, permettendo così contestualità e uniformità all'interno dell'Unione Europea delle scelte volte a conseguire un'effettiva riduzione di emissioni fossili nell'atmosfera.

Nel sistema italiano al momento non sono espressamente codificati in costituzione i principi posti a fondamento della protezione dell'ambiente, quali quello dello sviluppo sostenibile<sup>17</sup>, di precauzione<sup>18</sup>, di prevenzione<sup>19</sup>, ecc. ..., a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti, ad es. quello francese, dove la "*Charte de l'environnement*" (*Charte*) del 2005, in modo dettagliato e incisivo, si pone come parte integrante della costituzione, come si dirà a breve. Tale mancanza non ha tuttavia

<sup>15</sup> In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. IV, 8 aprile 2021 n. 2848, Tar Abruzzo, sez. I, 19 ottobre 2020 n. 363, Tar Molise, sez. I, 23 giugno 2016 n. 281 e Tar Sardegna, sez. II, 8 luglio 2020 n. 573. Si leggono tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>16</sup> Sul ruolo del giudice amministrativo italiano, giudice nazionale garante dell'applicazione del diritto eurounitario, si legga F. PATRONI GRIFFI, *Dal Consiglio di Stato all'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: una lunga storia contro il potere arbitrario*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>17</sup> Non è questa la sede per soffermarsi sulla nozione del principio dello sviluppo sostenibile, per tutti, anche per la sterminata bibliografia, si rinvia a F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali* diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. I, 559 ss., Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile* in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, V ed. 2021, 181 ss.

<sup>18</sup> Sul principio di precauzione, già codificato nell'art 15 della Dichiarazione di Rio del 1992, sia permesso il rinvio anche per la bibliografia e la giurisprudenza a V. PARISIO, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno e europeo*, in *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale e europeo*, a cura di C. BOTTARI, Rimini, Maggioli, 2015, 75 ss.

<sup>19</sup> Sul principio di prevenzione e gli altri principi si rinvia anche per la bibliografia a M. RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, in *RQDA*, 2012, 1-2, 62 ss.; M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. I, 30 ss.

impedito al giudice amministrativo di garantire, attraverso un penetrante sindacato sull'esercizio dell'attività amministrativa, l'interpretazione e la corretta applicazione di tali principi, fornendo preziose indicazioni sull'esercizio dell'azione amministrativa, in vista del raggiungimento di un'azione amministrativa di qualità e degli obiettivi di carattere ambientale sopra delineati.

Come rilevato in dottrina<sup>20</sup>, l'attività ermeneutica del giudice amministrativo incontra oggi alcuni nuovi e importanti condizionamenti derivanti proprio dalle previsioni delle fonti connesse al PNRR, in particolare del D.L. 77/2021, convertito nella l. 128/21, ove all'art. 2 assume preminente valore l'interesse nazionale alla celere realizzazione degli interventi previsti ai fini dell'attuazione del D.L. 77/21. Il prudente apprezzamento e la "*vis praetoria*" opportunamente miscelate, che da sempre caratterizzano l'operato del giudice amministrativo, si confrontano ora con il criterio del raggiungimento del risultato, sussunto nel principio di legalità, in virtù della fonte legislativa con la quale viene recepito il PNRR<sup>21</sup>.

I sei pilastri (missioni) previsti nel regolamento europeo 2021/241 sono funzionali al consolidamento di un nuovo modello sociale inclusivo, sostenibile ed equo nel riparto delle risorse<sup>22</sup>, basato su un apparato amministrativo digitalizzato, quindi più efficiente e controllabile, fondato sui principi dell'economia circolare, dove, in contrapposizione all'economia lineare, su imitazione dei cicli naturali, niente viene distrutto, ma tutto viene riutilizzato, evitando che si formino rifiuti. Spetterà proprio al giudice amministrativo farsi garante del raggiungimento di questi obiettivi.

---

20 Cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Non è questa la sede per soffermarsi sulla natura del PNRR, tema sul quale si rinvia a M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

21 Art. 1, c. 2, D.L. 77/21 "*Ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e ambiente*". Dall'art. 1, c. 2, discendono a detta di alcuni Autori, cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, cit., importanti conseguenze. L'A. rileva che la discrezionalità dell'amministrazione derivante dal complesso intreccio normativo dovrà esercitarsi mantenendo come criterio ermeneutico fondamentale quello che favorisce il raggiungimento dello scopo, in quanto così stabilito dalle fonti dell'UE. Precisa infatti "*Il raggiungimento del risultato diventerebbe dunque una questione di diritto dell'UE e la proiezione verso il risultato delineato nel PNRR assumerebbe la valenza di principio munito di efficacia rinforzata, in grado di condizionare l'interprete e soprattutto di far riesperire la discrezionalità dell'amministrazione*".

## 2. Carta costituzionale italiana e “Charte de l’environnement”: verso una parziale convergenza?

La nostra Carta costituzionale, come noto, menziona l’ambiente all’interno dell’art. 117, c. 2, lett. s), ove si stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, e del c. 3 ove tra le materie di legislazione concorrente compare la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, mentre nulla stabilisce circa i principi cardini della protezione ambientale, che rimangono codificati nel d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell’ambiente), in particolare nell’art. 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*<sup>23</sup>. Nei principi fondamentali all’art. 9 invece menziona la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico<sup>24</sup>.

Nel contenzioso di carattere ambientale questa situazione ha ulteriormente valorizzato l’intervento del giudice amministrativo, il quale ha reperito volta per volta nell’ordinamento eurounitario e, implicitamente, in altre disposizioni della nostra Carta (art. 2 ad es.) i criteri ermeneutici di riferimento alla luce dei quali effettuare il sindacato sulle scelte fatte dall’amministrazione in presenza di interessi pubblici contrapposti.

Come si diceva in Francia nel 2005 è stata adottata la “Charte de l’environnement”<sup>25</sup> che riunisce in dieci articoli i principi costitutivi della protezione dell’ambiente, sparsi nella variegata legislazione di settore<sup>26</sup>. Alla “Charte”, che ai sensi del suo art. 10 ispira l’azione europea e nazionale della Francia<sup>27</sup>, è stato riconosciuto valore

22 Si leggano anche i considerando n. 11 e 12 del regolamento UE 2021/241.

23 L’art. 3-*quater*, in particolare consacra il principio dello sviluppo sostenibile, rifacendosi alla nozione già elaborata nel rapporto Brundtland, secondo il quale il soddisfacimento dei bisogni attuali deve avvenire in modo tale da non compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.

24 Non è questa la sede per soffermarsi sulla progressiva differenziazione della nozione di paesaggio (ormai inteso come rappresentazione identitaria, mutevole, frutto dell’interazione dell’uomo con l’ambiente, testimonianza di civiltà di un determinato ambito territoriale) da quella di ambiente, in alcuni momenti considerate sovrapponibili dalla giurisprudenza in assenza di disposizioni specifiche sull’ambiente. In tal senso cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 2018, 3 ed., 30-32, e P. MARZARO, *Paesaggio*, in *Trattato di diritto dell’ambiente. Tutele parallele. Norme processuali*, diretto da P. DELL’ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. III, 277 ss. In giurisprudenza, cfr. Corte cost. n. 151 del 1986; n. 39/1986 e n. 210/1987, tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sul punto, cfr. T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 giugno 2021.

25 Si legge in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

26 Per una completa descrizione della Charte de l’environnement, si leggano M. PRIEUR, *Promesses et réalisations de la Charte de l’environnement*, NCCC, 2014/2 n.43; J. UNTERMAIER, *La Charte de l’environnement face au droit administratif*, in RJE, n. special 2005, 145 ss. Si legga anche *Le juge administratif et le droit de l’environnement*, in dossier tematico, in [www.conseil-etat.fr/Infine](http://www.conseil-etat.fr/Infine). L’A. dopo aver evidenziato che la Charte modificherà tutto il diritto amministrativo attraverso la prospettiva dello sviluppo sostenibile, sottolinea che il diritto a un ambiente equilibrato andrà conciliato con gli altri diritti fondamentali nel suo concreto operare, attraverso l’intervento del giudice costituzionale e di quello amministrativo.

27 Art. 10 “*La présente Charte inspire l’action européenne et internationale de la France*”.



costituzionale<sup>28</sup>, pertanto si colloca sullo stesso piano della Dichiarazione di diritti dell'uomo del 1789 e del Preambolo del 1946, dunque funge da parametro di legittimità per tutta la produzione legislativa e/o le politiche pubbliche. Queste dovranno rispettare in particolare il principio dello sviluppo sostenibile, richiamato espressamente nel preambolo<sup>29</sup> e nell'art. 6<sup>30</sup>. Quest'ultimo è di particolare interesse in quanto in esso è chiaramente stabilito che lo sviluppo sostenibile, al centro delle politiche pubbliche, si fonda sull'armonizzazione della protezione e valorizzazione dell'ambiente con lo sviluppo economico e sociale; dunque, l'ambiente diventa il volano per la realizzazione di nuove attività economiche. Non si delinea alcuna prospettiva di aprioristico predominio della dimensione ecologico-ambientale su quella spiccatamente economica, ma piuttosto viene concepita una loro sapiente armonizzazione. In una parola viene anticipato il disegno del *Green new deal* all'interno del quale la protezione dell'ambiente diventa il mezzo per conseguire un'economia vitale e solidale.

Ciò che più colpisce nella *Charte* è la previsione contestuale di un diritto a vivere in un ambiente equilibrato<sup>31</sup> e rispettoso della salute con il dovere posto in capo a ciascuno di prendere parte alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente<sup>32</sup>. L'ambiente, dunque, si definisce come patrimonio comune e su ciascun individuo grava la responsabilità della sua conservazione, nonché il dovere di prevenire o quanto meno limitare ogni forma di attacco all'ambiente stesso<sup>33</sup>. Viene anche scolpito il dovere di ciascuno di contribuire al risarcimento dei danni causati all'ambiente nei modi stabiliti dalla legge<sup>34</sup>.

Si tratta di una prospettiva nuova, visto che di norma sono per lo più i diritti ad essere enfatizzati ma non i doveri ad essi speculari. Vengono poi disciplinati il

28 Valore costituzionale definitivamente assodato quanto a diritti e doveri che discendono dalla "Charte" solo a partire dalla pronuncia del *Conseil d'Etat* del 3.10.2010 n. 297931.

29 "...*Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*". Il principio dello sviluppo sostenibile appare estremamente ampio nella sua formulazione, spetterà al giudice amministrativo definirne tutte le potenzialità. Cfr. J. UNTERMAIER, op.cit., 148.

30 Art. 6 "*Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*".

31 Nella *Charte* il riferimento all'"*équilibre*" evoca la stabilità degli ecosistemi, la quale può essere compromessa dalle catastrofi naturali e dal degrado provocato dall'uomo. L'equilibrio evoca proprio l'armonizzazione tra le opposte esigenze.

32 Art. 1 "*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*". Art. 2 "*Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement*".

33 Art. 3 "*Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences*". Viene qui introdotto il principio di prevenzione.

34 Art. 4 "*Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi*". Viene introdotto il principio "chi inquina paga".

principio di precauzione, già contemplato nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, il suo presupposto, ossia uno stato di incertezza scientifica sulla possibilità che da un'attività si produca un danno grave e irreversibile all'ambiente, le modalità con le quali le autorità applicano tale principio, ossia mediante la valutazione dei rischi e la successiva adozione di misure, provvisorie e soprattutto proporzionate, al fine di evitare il verificarsi del danno<sup>35</sup>. Nella Charte sono ovviamente riconosciuti il diritto all'informazione ambientale e alla partecipazione alla formazione delle decisioni destinate ad avere un impatto sull'ambiente<sup>36</sup> e viene riconosciuta la centralità della formazione<sup>37</sup>, della ricerca e dell'innovazione nella protezione e valorizzazione dell'ambiente<sup>38</sup>.

Dal gennaio scorso pende davanti al Parlamento francese una proposta del governo di modifica della Costituzione del 1958, in particolare dell'art. 1, con l'inserimento della previsione che la Francia *“garantit la préservation de l’environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique”*. La nuova formulazione dell'art. 1 non avrebbe solo un valore simbolico, ma sarebbe volta a creare un vero e proprio obbligo costituzionale per lo Stato di agire in materia di cambiamento climatico, invece di sancire semplicemente degli obiettivi programmatici, fornendo una base più solida per le azioni legali in materia di cambiamenti climatici<sup>39</sup>.

Al momento, la scelta rinvenibile nella nostra Carta costituzionale è invece radicalmente diversa. Pochi riferimenti all'ambiente nell'art. 117 Cost. circoscritti ai soli profili delle competenze, con conseguente intervento, compensativo, massiccio da parte della giurisprudenza chiamata a reperire i principi fondanti della tutela dell'ambiente in altre fonti.

---

35 Art. 5 *“Lorsque la réalisation d’un dommage, bien qu’incertaine en l’état de connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l’environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leur domaines d’attribution, à la mise en oeuvre de procédures d’évaluation des risques et à l’adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage”*.

36 Art. 7 *“Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement”*.

37 Art. 8 *“L’éducation et la formation à l’environnement doivent contribuer à l’exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte”*.

38 Art. 9 *“La recherche et l’innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l’environnement”*.

39 Cfr. J. DUBOIS VERDIER, *Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica: la prospettiva francese*, Relazione presentata al webinar *“Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica”*, 11.6.2021, in [www.agatif.org](http://www.agatif.org).

Il 9 giugno 2021 il Senato ha approvato, in prima deliberazione, la proposta di legge costituzionale in un testo unificato<sup>40</sup> di modifica della nostra Carta costituzionale. In particolare, si prevede l’inserimento di un comma aggiuntivo all’art. 9 che prevederebbe “La Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”. L’art. 41, contemplante, come noto, la disciplina dell’attività economica privata, verrebbe modificato nel suo secondo comma con l’inserimento del divieto di “arrecare danno alla salute, all’ambiente e con l’aggiunta della parola “ambientali” dopo “sociali” alla fine del terzo comma. In sostanza verrebbero esplicitati ulteriori limiti all’esercizio dell’attività economica privata nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, in una logica di equità intergenerazionale nel godimento delle risorse naturali. Nell’art. 117, c. 2, lett. s) verrebbe riformulata la competenza legislativa statale esclusiva con riferimento a “tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e degli animali; tutela dei beni culturali”. Se la riforma andrà in porto sarà ancora più evidente cogliere il fatto che la tutela complessiva prevista si estende necessariamente, nell’era del cambiamento climatico anche al programma del PNRR e atti collegati, in quanto grava sulle amministrazioni l’obbligo di avviare senza indugio le misure volte al contrasto del cambiamento climatico dopo aver attentamente ponderato le conseguenze su tutti i beni costituzionalmente protetti dalla costituzione<sup>41</sup>.

Tale proposta ha suscitato reazioni contrastanti. Vi è chi reputa inutile modificare la Costituzione, visto che proprio la giurisprudenza costituzionale, ma non solo, da tempo ha ampiamente rimediato alla mancanza di riferimenti espressi alla protezione dell’ambiente, ricorrendo all’art. 2 della Costituzione<sup>42</sup>, la cui natura di

40 Testo unificato AC 3156 “*Modifica agli artt. 9, 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*”. In Senato l’atto n. S 2438 recante “Modifica all’articolo 9 della Costituzione per l’introduzione del concetto di ambiente”, presentato su iniziativa del Sen. Di Nardo era stato oggetto di una *Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 7.7.2011*, XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2438, dalla quale emerge la “ratio” dell’intervento riformatore: modificare in modo sintetico l’art. 9 per permettere all’ambiente di trovare tutela nelle sue componenti naturali, senza sminuire l’importanza del paesaggio, dando attuazione al principio dello sviluppo sostenibile. Per un’accurata ricostruzione di tutte le iniziative proposte in tema di riforma dell’art. 9 (e 41) si rinvia a M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizioni sui Disegni di legge costituzionale nn.83 e connessi ( 14 novembre 2019 )*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1 dicembre 2019.

41 Cfr. R. SESTINI, *Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica*, Relazione presentata al webinar “*Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica*”, cit.

42 Cfr. T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, cit. L’A. rileva tre ordini di ragioni. La prima di metodo. Come ha precisato la Corte costituzionale, nella sua pronuncia n. 1146 del 1988, non si modificano i principi supremi, contenuti negli artt. da 1 a 12 della Carta costituzionale, in quanto si darebbe vita ad una revisione della Costituzione non ammessa quanto alla forma repubblicana ai sensi dell’art. 139 della Costituzione. In secondo luogo, l’inserimento dei termini “ecosistema” e “biodiversità” sarebbe foriero di gravi incertezze ermeneutiche. Allo stesso modo non sarebbe chiaro capire a chi spetti in via preventiva appurare che

norma a fattispecie aperta permette il progressivo emergere di nuovi diritti, il miglior antidoto contro l'obsolescenza dei valori costituzionali.

In contrapposizione a questo orientamento<sup>43</sup> è stato sostenuto che le proposte modifiche ricostruirebbero l'ambiente come valore costituzionale finalmente autonomo, non meramente antropocentrico o relazionale<sup>44</sup>, in linea con altre esperienze europee, in una prospettiva di sostenibilità. In una fase storica come l'attuale, caratterizzata dall'esigenza di giungere ad una rapida transizione ecologica, per la cui realizzazione la produzione di energia da fonti non fossili viene fortemente incentivata, anche a livello economico, la protezione dell'ambiente, *rectius*, dai mutamenti climatici, riceverebbe una forte spinta anche dall'inserimento dell'ambiente come valore autonomo nei principi fondamentali, riconoscendogli finalmente una collocazione sistematica idonea a coglierne l'effettiva importanza, rendendo più facile la ponderazione degli interessi da parte dell'amministrazione, e il suo controllo da parte del giudice amministrativo in un momento successivo. Il fatto che fino ad oggi la giurisprudenza, soprattutto quella delle supreme magistrature, abbia egregiamente supplito a tale vuoto non pare una buona ragione per rinunciare a valorizzare l'ambiente in una prospettiva di sostenibilità, anche in considerazione del profondo cambiamento socio-economico che l'attuazione del NGEU e atti connessi impone.

---

una determinata attività economica privata si svolga in danno dell'ambiente. Infine, l'art. 2 della Costituzione dà vita a una norma a fattispecie aperta, naturalmente volta a permettere la costituzionalizzazione di nuovi diritti, tra cui quello della protezione dell'ambiente, come in effetti è avvenuto negli ultimi decenni ad opera della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. In realtà, a nostro avviso, un'esplicitazione del valore ambientale in chiave di autonomia aiuterebbe le amministrazioni prima e il giudice poi, in fase di sindacato, a meglio ponderare tra gli interessi confliggenti, quello puramente ambientale, soprattutto nell'ipotesi della produzione di energia rinnovabile da fonti non fossili, obiettivo, tra gli altri cui ci obbliga il PNRR e atti collegati. Come osservazione di chiusura l'A. rileva un paradosso: da un lato si penserebbe di inserire l'ambiente in Costituzione, dall'altro lo si escluderebbe da una tutela ministeriale alludendo alla creazione del Ministero per la transizione ecologica, in luogo del "vecchio" Ministero dell'ambiente. In merito all'osservato paradosso preme sottolineare che nel nuovo Ministero della transizione ecologica sono state semplicemente trasferite tutte le funzioni già esercitate dal vecchio Ministero dell'ambiente, con l'aggiunta di nuove. Si è trattato, in sostanza, di un semplice cambio di contenitore. In senso fortemente critico si è espresso anche P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it). L'A. rileva che l'integrazione dell'art. 9 con "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi" è ripetitiva di un precetto presente e incontestato e destinata a dequotare il principio fondamentale della protezione del paesaggio anche in considerazione dell'ambigua nozione di sviluppo sostenibile.

43 Sostenuta, pur con ulteriori sfaccettature, anche da S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *RQDA*, 2017, 4 ss. e M. AINIS, *Costituzione fa rima con natura*, 2019 in [www.cngeologi.it](http://www.cngeologi.it).

44 Cfr. M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizioni sui Disegni di legge costituzionale nn.83 e connessi (14 novembre 2019)*, cit. L'A. peraltro rileva che anche all'interno della giurisprudenza della Corte costituzionale si sta affacciando la tendenza a proteggere il diritto all'ambiente come diritto autonomo, bene comune di primaria importanza per la vita sociale ed economica. Cfr. Corte cost. n. 198/2018; n. 164/2009 e n. 378/2007. Si leggono tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Se la prospettata riforma costituzionale si concluderà, si verificherà una convergenza, parziale, con l'esperienza francese della Charte, che rimane comunque distinta in quanto quest'ultima a livello testuale appare più dettagliata e ricca nella formulazione di quanto non avverrà con le integrazioni previste per gli artt. 9 e 41 della nostra Carta costituzionale, per la quale si è optato per una maggiore sinteticità. Peraltro, nelle progettate modifiche, a differenza di quanto sta avvenendo in Francia, non si fa alcun cenno alla lotta al cambiamento climatico, che sta diventando centrale nelle politiche pubbliche europee e globali.

La ricaduta sull'amministrazione e sul giudice, in termini generali, dunque riferibili anche alle questioni connesse alla produzione di energia da fonti non fossili, tema al quale abbiamo circoscritto le presenti riflessioni, non sarà di poco momento, soprattutto nella motivazione degli atti, nella quale l'amministrazione dovrà dar conto di aver autonomamente valutato per assumere una certa decisione anche tutte le ripercussioni ambientali in una logica di sostenibilità.

### **3. L'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili (FER): tra procedimento e processo amministrativo.**

Dopo aver sinteticamente tratteggiato il nuovo contesto normativo ed economico-sociale nel quale si inserisce l'attività del giudice amministrativo, uno dei maggiori interpreti, su scala europea ma non solo, della fase di transizione ecologica secondo il complesso delle fonti europee e nazionali sopra accennate, è giunto finalmente il momento di soffermarci sulle modalità del suo intervento in relazione alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili (FER)<sup>45</sup>.

L'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - ossia, ai sensi dell'art. 2 lett. a) del d.lgs. 199/2021, energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, quali: energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica, oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati da processi di depurazione e biogas - permetterà di coprire da qui al 2030 il 55% del fabbisogno nazionale.

Come già si accennava in precedenza la nostra attenzione viene circoscritta all'energia da biomassa, al sistema biogas/biometano<sup>46</sup>, il cui utilizzo permette una

<sup>45</sup> Sulle energie rinnovabili e le biomasse in particolare, cfr. A. Di GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele. Norme processuali*, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012, vol. III, 947 ss. Si legga anche G. COMPARTI, *Energia e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, V ed., 2021, 314 ss.

<sup>46</sup> Il biogas può essere prodotto attraverso filiere di produzione industriale e/o filiere di produzione agricola, le quali si differenziano sostanzialmente per le diverse fonti di approvvigionamento e per le dimensioni dell'impianto. Nelle prime il biogas è prodotto utilizzando non colture dedicate, ma la frazione organica dei

migliore tutela dell'ambiente in quanto genera emissioni minime di anidride carbonica. Peraltro, la quantità di anidride carbonica che viene emessa nella fase di combustione corrisponde all'incirca a quella che viene assorbita in precedenza dai vegetali durante la crescita, arrivando così sostanzialmente ad un pareggio<sup>47</sup>. Tra le energie prodotte da fonti rinnovabili appare quella maggiormente programmabile, e la più adatta a consentire l'integrazione tra diversi sistemi energetici a favore dello sviluppo e della sicurezza delle reti, senza dimenticare l'elevato rendimento energetico. Già oggi il biogas, presenta una capacità di bilanciamento di 1,3 Twh pari al 50% delle attuali necessità. Tale potenzialità potrebbe arrivare a raddoppiare da qui al 2030. Inoltre, gli impianti di gas rinnovabile agricolo potranno essere una cerniera che connette la rete gas e la rete elettrica, riequilibrando il sistema secondo il bisogno, ma soprattutto permette una buona integrazione del reddito agricolo, mediante la creazione di una azienda polifunzionale, con la valorizzazione dei sottoprodotti che altrimenti dovrebbero essere trattati come rifiuti, dai quali originerebbero gravi forme di inquinamento.

L'installazione di impianti per la produzione di biogas, dal quale raffinato si produce biometano, da utilizzarsi anche come carburante nei trasporti in sostituzione del metano di origine fossile, fornisce una forma di energia con un contenuto nullo/bassissimo di residui fossili. Si ottiene attraverso un processo di digestione anaerobica di diverse sostanze, dai residui della coltivazione agricola e dell'allevamento del bestiame (reflui zootecnici), alle diverse tipologie di frazione di rifiuti organici (forsu), i quali al termine del processo rimangono stabilizzati, parzialmente igienizzati e deodorati. Si assicura così la piena attuazione dei principi di economia circolare, utilizzando proprio sostanze di scarto che, se esclusivamente agricole, integrano uno sviluppo e completamento dell'attività agricola, anche perché il digestato risultante dal processo di digestione anaerobica può essere utilizzato come fertilizzante per la coltivazione dei campi. Senza contare che l'energia prodotta

---

rifiuti solidi urbani (forsu), oppure fanghi di depurazione, scarti di processi agroindustriali, captazione di metano in discarica. La filiera industriale risulta particolarmente adatta alla produzione di biometano, il quale, provenendo dalla raffinazione del biogas, richiede l'installazione di impianti medio-grandi, di preferenza localizzati in prossimità dei centri di produzione dello scarto-materia prima utilizzato per la digestione anaerobica. Le filiere di produzione agricola, invece, definite filiere corte, producono il biogas mediante impianti di piccola taglia per la cogenerazione di elettricità/calore e utilizzano le risorse del fondo e/o colture dedicate (in particolare gli insilati di sorgo, tricale, mais) oltre ai reflui zootecnici. Per evitare che la produzione di biogas vada a detrimento delle produzioni alimentari va privilegiato l'utilizzo di scarti provenienti dalle colture o dagli allevamenti aziendali (paglia, stocchi di mais, potature, effluenti zootecnici) e dai sottoprodotti del ciclo agricolo tradizionale. La produzione delle materie prime va concepita proprio a completamento e non in sostituzione della produzione agricola tradizionale, oltre che in fondi di proprietà del gestore, per evitare aumenti abnormi dei canoni di affitto dei terreni coltivabili.

47 Cfr. A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, cit., 966.

potrebbe essere impiegata per la conduzione dell'azienda agricola stessa oltre che per il funzionamento dell'impianto.

La realizzazione di impianti per la produzione di biogas, collegabile alla filiera elettrica, presuppone lo svolgimento di un procedimento amministrativo<sup>48</sup> finalizzato all'ottenimento di un provvedimento (AU, PAS, PAUR) disciplinato a livello nazionale, a livello regionale (e alle volte provinciale), cui è seguita l'emanazione di linee guida. Tale sistema appare piuttosto complesso ed è spesso fonte di un aspro contenzioso tra operatori economici ed enti locali chiamati a rilasciare le autorizzazioni, oppure tra enti locali e associazioni di protezione dell'ambiente, al quale, di norma è il giudice amministrativo, come giudice del potere pubblico che pone la parola fine. In realtà gli interessi confliggenti non sono di poco momento visto che se da un lato l'utilizzo di biomasse permette di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e dunque di contribuire al raggiungimento degli obiettivi connessi alla transizione ecologica, dall'altro si crea il rischio concreto di sottrarre ampie zone alle coltivazioni, di suscitare le rimostranze delle popolazioni residenti vicino agli impianti, disturbate da odori e rumori, ma soprattutto si sviluppa un conflitto con le politiche di riduzione nella produzione dei rifiuti, in particolare con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti di cui all'art. 179 del Codice dell'ambiente, al cui vertice è posto l'obiettivo della riduzione dello smaltimento a favore del riutilizzo, reimpiego e riciclaggio. Certamente lo sviluppo di nuove tecnologie sarà determinante per incentivare il ricorso a tale forma di energia, in modo da abbattere i costi, ancora piuttosto alti, legati all'impiego di materiali organici.

Non si può dunque prescindere dall'esame della giurisprudenza amministrativa, la quale rivela che i temi più scottanti si riconducono assai spesso al possibile conflitto tra valori energetici e valori paesaggistici, ai limiti del sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti e procedimenti di VIA, alla quale nella quasi totalità dei casi sono sottoposti gli impianti; alla natura di alcuni provvedimenti autorizzatori (PAS), alla difficile applicazione delle disposizioni generali disciplinanti istituti di semplificazione quali il silenzio-assenso; alla identificazione regionale delle aree ritenute non idonee per la localizzazione degli impianti. Ma vi è di più. Delicati sono anche i profili attinenti alla legittimazione a ricorrere e all'interesse ad agire che il giudice amministrativo è chiamato a verificare per l'ammissibilità del ricorso, che gli permettono, volta per volta, di amplificare o comprimere il ruolo delle associazioni e dei cittadini quali sentinelle della legalità ambientale<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Si legga A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, cit., 967 ss.

<sup>49</sup> Certo la Convenzione di Aarhus dovrebbe spingere ad una progressiva apertura della legittimazione a ricorrere al giudice amministrativo nelle ipotesi di contenzioso in materia ambientale, tuttavia, ciascuno Stato aderente applica le proprie norme interne in tema di legittimazione, che nel nostro sistema sono ancora piuttosto restrittive non essendo prevista un'azione popolare se non in casi tassativi. Si potrebbe però, come primo passo,

#### **4. *Segue*: Le procedure autorizzatorie per la realizzazione e il funzionamento degli impianti.**

Per la realizzazione, il funzionamento e l'eventuale ampliamento degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili è previsto un sistema autorizzatorio che si articola su varie figure. Le fonti di riferimento sono di carattere nazionale, il d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387, integrato dalle linee guida adottate con D.M. del 10 settembre 2010 - aventi valore di norme interposte in quanto volte a integrare e valorizzare la normativa statale, come affermato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 275 del 2011 - che ha stabilito competenze in capo allo Stato, alle regioni e alle province (che possono essere delegate dalle regioni<sup>50</sup>), modificato poi dal d.lgs. n. 28/2011 e successivamente dall'art. 31 del d.lgs. 46/2014. Ciascuna regione, poi, è intervenuta emanando proprie linee guida<sup>51</sup>, dando vita a una legislazione molto variegata. Dall'intrecciarsi delle fonti citate emergono diversi procedimenti autorizzatori differenziati secondo diversi livelli di semplificazione, graduati in ragione della potenza di cui è munito l'impianto o della specifica tipologia di fonte utilizzata. La semplificazione intervenuta sui procedimenti, peraltro, è destinata ad aumentare per il perseguimento degli obiettivi della transizione ecologica.

Le fonti citate riguardano in generale tutti gli impianti, e ad esse si aggiunge una disciplina specifica per ciascuna tipologia di impianti da realizzare sulla base della fonte impiegata.

Il procedimento ordinario, che si conclude con l'autorizzazione unica (AU)<sup>52</sup>, che ove necessario costituisce variante allo strumento urbanistico, rilasciata dalla regione (o da ente subdelegato) è regolato dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003, modificato dall'art. 5 del d.lgs. 28/2011, e si applica a tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, agli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale riattivazione,

---

nei casi dubbi, iniziare a seguire un'interpretazione orientata dai criteri ispiratori della Convenzione per la soluzione dei casi sottoposti al giudice amministrativo. Sul punto cfr. L. KRAMER, *Citizen's rights and administration duties in environmental matters: 20 years of Aarhus convention*, cit.

50 Secondo Cass. Civ., sez Un., 15 dicembre 2016 n. 25835, l'attribuzione alle province della competenza in materia di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da FER non può ritenersi estesa alla possibilità di derogare al regime vincolistico derivante dalla legislazione statale e regionale.

51 La regione Lombardia, ad es., è intervenuta con delibera della Giunta del 31.05.2021 n. XI/4803, in [www.regionelombardia.it](http://www.regionelombardia.it).

52 Art. 5 d.lgs. 28/2011, rubricato Autorizzazione Unica, secondo cui fatto salvo quanto previsto dagli articoli 6 ... (PAS - ndr), la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, sono soggetti all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 come modificato dal presente articolo, secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida (*D.M. 10-9-2010 Ministero dello sviluppo economico "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"* - ndr), ..., nonché dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome.



alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto stesso. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da FER sono considerate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti. L'AU non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore di regioni e province.

Va precisato che la competenza spetta alla Regione o Provincia autonoma territorialmente competente solo per gli impianti di potenza termica installata inferiore ai 300 MW, mentre spetta allo Stato (Ministero della transizione ecologica) per gli impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW. L'AU si colloca a valle di un procedimento complesso, che ha il suo fulcro nella conferenza dei servizi, disciplinata dall'art. 14 ss. della l. 241 del 1990, convocata dalla regione entro 30 gg. dal ricevimento della domanda di autorizzazione, alla quale prendono parte tutte le amministrazioni interessate. La durata del procedimento, per rispondere ad esigenze di celerità, legate alla rapida diffusione degli impianti alimentati da FER, è passato dagli iniziali 180 gg. agli attuali 90 gg.

Il rilascio dell'AU avviene nei casi in cui non debba essere svolta la VIA regionale, perché diversamente si applicherebbe la procedura per il rilascio del PAUR di cui all'art. 27-*bis* del d.lgs.152/2006, come a breve si dirà, pertanto, AU e PAUR sono alternativi e rispondono a presupposti diversi.

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate come agricole dai vigenti piani urbanistici, tenendo comunque conto delle tradizioni agricole, della tutela della biodiversità, delle tradizioni culturali e del paesaggio rurale<sup>53</sup>. Poiché le linee guida sono state pubblicate con molto ritardo, nel frattempo le regioni erano intervenute stabilendo criteri propri, assai eterogenei, per la localizzazione degli impianti. Tale situazione, come si dirà a breve, ha provocato un forte conflitto tra protezione del paesaggio, per gli impianti da biomassa, paesaggio agricolo<sup>54</sup>, e la protezione ambiente, declinato nella produzione di energia "pulita", sul quale il giudice amministrativo ha avuto occasione di intervenire, svolgendo un ruolo assai delicato, emanando criteri per la legittima contestuale considerazione di tutti gli interessi in gioco, per la verifica delle scelte della pubblica amministrazione. Tra questi interessi, come si preciserà a breve, campeggia quello della tutela del paesaggio, consacrata nell'art. 9 Cost. (soprattutto in relazione alla realizzazione di parchi eolici in area di pregio naturalistico), la cui prevalenza non è un dato immodificabile acquisito una volta per tutte, ma è il risultato di un attento bilanciamento degli interessi presenti

<sup>53</sup> Si legga sul punto A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, cit., 968.

<sup>54</sup> Sul conflitto tra interessi energetici e paesaggistici, cfr. Corte cost 355/2002 ove la prevalenza del valore paesaggistico non scaturisce da una valutazione a priori che postula l'incondizionata supremazia del valore paesaggistico, ma è il risultato di una attenta ponderazione di tutti i diversi e confliggenti interessi in gioco.

nel particolare contesto di riferimento, dimostrando così che non esiste una gerarchia prestabilita e immutabile di valori.

Il PNRR e fonti collegate contribuirà ad accentuare la necessità del bilanciamento degli interessi, al cui interno certamente l'interesse a realizzare impianti alimentati da FER in favore della transizione ecologica tende a diventare prevalente su quello paesaggistico, anche perché si tratta di dare attuazione a vincoli sorti in sede europea. Peraltro, il D.L. 77/2021 all'art. 30 è intervenuto modificando l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e s.m.i. dove si disciplina l'AU, dimostrando di ridimensionare in misura considerevole il ruolo e l'importanza dell'interesse ambientale.

Per particolari categorie di impianti di modesta portata energetica, previsti ai numeri 11 e 12 delle linee guida del 2010, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 trova applicazione la procedura amministrativa semplificata (PAS) sulla cui natura il giudice è stato chiamato a pronunciarsi, come a breve si dirà.

La PAS, limitata ai soli casi tassativamente indicati<sup>55</sup>, in quanto derogatoria rispetto alla procedura ordinaria, viene gestita dal comune territorialmente competente, al quale va presentata un'istanza, accompagnata da una dettagliata relazione tecnica, che attesti la compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici e con le norme di sicurezza e igienico-sanitarie almeno 30 gg. prima dell'inizio dei lavori. Come a breve si dirà, la PAS non costituisce variante dello strumento urbanistico, a differenza dell'AU, in quanto postula, al contrario, la piena conformità del progetto intervento con le prescrizioni urbanistiche. Se il comune territorialmente competente rileva anomalie nella domanda, notifica all'interessato di non intervenire e di ripresentare la domanda con le integrazioni necessarie per renderla conforme alla domanda. In assenza di rilievi comunali, trascorsi i 30 gg. l'attività viene avviata. Se sono necessari atti di altre amministrazioni, il comune li acquisisce d'ufficio o convoca entro 20 gg. una conferenza di servizi e il termine di conclusione del procedimento di 30 giorni rimane sospeso sino all'acquisizione di tali atti<sup>56</sup>. L'intervento va comunque completato nel termine decadenziale di 3 anni dal

<sup>55</sup> Per la produzione di biometano l'art. 8-bis del d.lgs.28/2011 prevede la procedura abilitativa semplificata per i nuovi impianti di capacità produttiva, ..., non superiore a 500 standard metri cubi/ora, nonché per le opere di modifica e per gli interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione, che non comportano aumento e variazione delle matrici biologiche in ingresso.

<sup>56</sup> Art. 6 d.lgs. 28/2011, PAS, secondo cui qualora siano necessari atti di assenso, ... che rientrino nella competenza comunale e non siano allegati alla dichiarazione, il Comune provvede a renderli tempestivamente e, in ogni caso, entro il termine per la conclusione del relativo procedimento fissato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, .... Qualora ...*siano necessari* ... atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, l'amministrazione comunale provvede ad acquisirli d'ufficio ovvero convoca, entro venti giorni dalla presentazione della dichiarazione, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Il termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso

perfezionamento della procedura abilitativa<sup>57</sup>. Una volta conclusi i lavori il progettista rilascia un certificato di collaudo finale.

Si evidenzia che è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza del 26 marzo 2020 n. 119<sup>58</sup> nella quale ha statuito che le soglie di potenza degli impianti per accedere alla procedura semplificata, di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e s.m.i., rientrano nella competenza statale, nello specifico possono essere fissate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente (ora della transizione ecologica) e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni. Il limite di accesso alla procedura semplificata va considerato principio fondamentale della materia, dunque di esclusiva pertinenza dello Stato.

Ai sensi dell'art. 6, c.10, d.lgs. 28/2011 per gli impianti individuati nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida ministeriali del 10.9.2010, rientrando nell'attività edilizia libera, è sufficiente la presentazione al comune di una comunicazione di inizio dei lavori<sup>59</sup>. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 7-bis del d.lgs. 28/2014, va effettuata utilizzando un modello unico predisposto a livello nazionale. Il comune che riceve la comunicazione

---

ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis (ora comma 7 dopo modifica D.lgs. 127/2016 - ndr), ...della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241.

57 Art. 6 d.lgs. 28/2011 – PAS, secondo cui la realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata .... La sussistenza del titolo è provata con la copia della dichiarazione da cui risulta la data di ricevimento della dichiarazione stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, .... Le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, ....

58 Da ultimo, cfr. Corte cost. 127/2021 e Cons. St., IV, 22.3.2017 n. 1298. Si leggono rispettivamente in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) e [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

59 Sono esercitati previa comunicazione i seguenti impianti: impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 27, comma 20, della legge n. 99 del 2009): i) operanti in assetto cogenerativo; aventi una capacità di generazione massima inferiore a 50 kWe (microgenerazione) impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas non ricadenti fra quelli di cui al punto a) ed aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 123, comma 1, secondo periodo e dell'articolo 6, comma 1, lettera a) del D.P.R. n. 380 del 2001): realizzati in edifici esistenti, sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto. Sono assentiti mediante PAS i seguenti impianti: impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas non ricadenti fra quelli di cui al punto precedente ed aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 27, comma 20, della legge n. 99 del 2009): operanti in assetto cogenerativo aventi una capacità di generazione massima inferiore a 1.000 kWe (piccola cogenerazione) ovvero a 3.000 kWt; impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, non ricadenti fra quelli di cui ai punti precedenti ed aventi capacità di generazione inferiori alle rispettive soglie indicate alla Tabella A allegata al D.lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007.

si deve limitare a verificare la veridicità delle dichiarazioni e non potrà richiedere documentazione aggiuntiva.

Qualora si debba effettuare la VIA<sup>60</sup> regionale, all'esito della procedura di screening o perché prevista dalla normativa, ai sensi dell'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, va attivata la procedura per il rilascio del PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale) da parte della regione, destinato a ricomprendere tutti gli eventuali atti ulteriori che siano necessari. L'art. 27-*bis*, qualora vi sia da effettuare la VIA regionale prevale sull'art. 12 del d.lgs. 387/2003 (AU) sostituendo l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione unica (regione o provincia) con l'autorità competente alla valutazione di impatto ambientale (regione o provincia).

Va peraltro segnalato che la Corte costituzionale con sentenza n. 93 del 2013<sup>61</sup> aveva statuito che la direttiva 2011/92/UE in materia di VIA impone agli Stati di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'all. I, ma anche i progetti descritti nell'all. II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante all'esito della procedura di screening. Quest'ultima avviene seguendo gli specifici indici definiti nell'all. III concernenti non solo le dimensioni ma anche altre caratteristiche dei progetti, quali il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento all'area geografica, alla densità della popolazione.

Nel procedimento autorizzatorio, nelle sue diverse figure, sopra sinteticamente descritto, grande spazio viene dato agli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, destinati ad essere ulteriormente ritoccati per rendere sempre più veloce l'acquisizione delle autorizzazioni, in particolare alla conferenza dei servizi che permette la contestuale assunzione e ponderazione dei confliggenti interessi in gioco, in particolare di quelli di carattere paesaggistico.

## **5. Giudice amministrativo e impianti per la produzione di energia da FER.**

---

60 Il D.L.77/2021 è intervenuto in più punti a modificare in termini generali, in una logica acceleratoria, la VIA. Tali modifiche sebbene non rivolte direttamente alle procedure per l'installazione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia da FER, si riverbereranno anche sulle stesse. Sulla VIA in generale si legga *ex plurimis* M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale tra d.l.s. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Quanto alle modifiche portate dal D.L. 77/21, si veda, V. CAVANNA, *Semplificare per tutelare? Le valutazioni di impatto dopo il PNRR*, in *Amb e svil*, 2021, 7,526 ss.

61 In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Come già si diceva, il giudice amministrativo nel suo ruolo di ordinatore delle fonti interne ed europee, spesso aggrovigliate e confuse, di interprete qualificato dei principi costitutivi del diritto ambientale e di quelli che guidano l'azione amministrativa, in particolare il principio di proporzionalità, posti a cardine del suo argomentare giudico<sup>62</sup>, di guida per il corretto esercizio del potere, usualmente in via anticipata rispetto al legislatore, prende parte al raggiungimento degli obiettivi del PNRR e atti complementari, tra i quali la transizione energetica, volta a perseguire l'obiettivo della legge europea sul clima di ridurre le emissioni di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

La produzione di energia da biomassa e da rifiuti negli appositi impianti presuppone che l'azione amministrativa soprattutto in fase di rilascio dei titoli abilitativi si svolga celermente e tenga conto di tutti gli interessi presenti.

Il rilascio dei titoli abilitativi - spesso molto gravoso per gli apparati amministrativi, per i quali la conferenza dei servizi risulta problematica per il numero dei partecipanti e la farraginosità della normativa, oltre ai noti problemi organizzativi- ha visto l'intervento del giudice amministrativo in svariati casi per il corretto inquadramento sistematico delle diverse figure autorizzatorie.

La giurisprudenza, ad es. si è trovata a stabilire la natura giuridica della PAS, di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011. Il giudice amministrativo in alcuni casi preso atto che la PAS è uno strumento di semplificazione amministrativa e che il bene della vita cui il richiedente, titolare di un interesse legittimo pretensivo, aspira è oggetto di potere amministrativo, lo riconduce all'istituto del silenzio-assenso, in quanto il decorso del tempo determina la formazione di un provvedimento tacito di assenso, invece che di un atto espresso, che potrebbe subire i ritardi dell'azione amministrativa<sup>63</sup>.

Non sono mancate però<sup>64</sup> pronunce tese ad assimilare la PAS alla DIA/SCIA, in particolare alla DIA a legittimazione differita, prevista in termini generali dall'art. 19 della l. 241/1990 e, con particolare riguardo all'edilizia, dall'art. 23 DPR 380/2011, pertanto l'atto introduttivo della procedura è un atto di natura privata, non si forma alcun provvedimento implicito, surrogato dall'assunzione di autoresponsabilità del privato, e non trova applicazione l'art. 10-*bis* della l. 241 del 1990.

<sup>62</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Il metodo di decisione del giudice amministrativo*, e ID., *Il giudice amministrativo oggi: ruolo, etica, responsabilità*, in [giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>63</sup> Cfr. Cons. St., sez. IV, 18 aprile 2019 n. 2526 e Id., 8 luglio 2020 n. 4383; Tar Puglia, Bari, sez. I, 26.02.2021 n. 351 e Id., 22 settembre 2016 n. 1125, Id., 25 novembre 2008 n.5811; Tar Lombardia, Brescia, I, 22 dicembre 2017 n. 1478, Tar Lazio, Roma, II *quater*, 4 marzo 2016 n. 2886, tutte pubblicate in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>64</sup> Cfr. Cons St, sez. IV, 19 giugno 2014 n. 3112; Id., 1 settembre 2016 n. 3783; Id., 28 giugno 2017 n. 3154; Tar Molise, I, 16 marzo 2017 n. 96 *ivi*.

Il richiamo all'uno o all'altro istituto di semplificazione, a fronte di un testo legislativo non scevro da ambiguità, ha come conseguenza regimi di tutela ben differenziati, soprattutto per i terzi controinteressati che, come noto tutelano più facilmente le loro ragioni con l'impugnazione di un provvedimento tacito, trattato a tutti gli effetti come un atto espresso, attraverso il classico giudizio di impugnazione, piuttosto che non attraverso l'esercizio di un'azione di accertamento dell'inerzia dell'amministrazione nell'esercizio delle verifiche sulla legittima formazione della DIA/SCIA<sup>65</sup>.

La modifica all'istituto dell'art. 20 della l. 241/1990 andrà a toccare (indirettamente) anche le ipotesi della PAS, se ricondotta appunto a tale figura<sup>66</sup>.

Peraltro l'utilizzo di tale istituto per le autorizzazioni ambientali, suscita non da oggi forti perplessità, in considerazione del fatto che la materia ambientale per la sua intrinseca complessità e delicatezza, attenendo a interessi sensibili, soprattutto laddove sono in gioco apprezzamenti discrezionali, dovrebbe essere scoraggiato, in quanto nel suo concreto operare porta ad un impoverimento del contenuto sostanziale dell'attività amministrativa, non permettendo in assenza di una motivazione espressa, il controllo sull'iter logico valutativo seguito dall'amministrazione. La giurisprudenza amministrativa e costituzionale<sup>67</sup> aveva sempre escluso, come del resto il legislatore negli artt. 16, 17, 19 e 20 della l. 241 del 1990<sup>68</sup>, che in materia ambientale le esigenze di accelerazione e semplificazione dell'attività amministrativa prevalessero, se in conflitto, su quelle di protezione dell'ambiente (in senso lato)<sup>69</sup>. Nell'ultimo decennio, tuttavia, tale impostazione si è incrinata e il legislatore stesso, si pensi all'art. 17-*bis*, ha privilegiato la veloce conclusione del procedimento, soprattutto se connesso alla realizzazione di opere

<sup>65</sup> Per tutte le questioni relative alla tutela dei terzi nei confronti della SCIA, cfr. Cons St., A.P., 15 del 2011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>66</sup> Ai sensi dell'art. 62 del D.L. 77/2021, all'art. 20 della l. 241 del 1990, dopo il c. 2 è inserito un comma 2-*bis* "Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio-assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorso inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 d.l. Presidente della repubblica 28 dicembre 2000 n. 445". Per una attenta ricostruzione delle diverse forme di inerzia e i loro effetti sul piano sostanziale e processuale, anche per bibliografia e giurisprudenza cfr. S. VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, 2020, *passim*.

<sup>67</sup> Cfr. Corte cost. n. 459/1989, n. 194/1993, n. 302/1988, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Si legga anche Corte di Giustizia CE 28.2.1991, causa C360/87 in *Riv. it dir. pub. comp.*, 1992, 901 ss. Per la giurisprudenza amministrativa, cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 6.4.2005 n. 548 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>68</sup> Sul punto, per la copiosa dottrina e giurisprudenza, sia permesso il rinvio a V. PARISIO, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Milano, II ed., 2017, 802 ss.

<sup>69</sup> Sul punto, cfr. V. PARISIO, *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento nella l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Dir e proc amm.*, 2014, 839 ss.

rilevanti per la collettività. Peraltro da tempo si segnala che in fase applicativa gli istituti di semplificazione, in particolare il silenzio-assenso, sono forieri di una situazione di forte incertezza del diritto quanto all'avvenuta legittima consolidazione dell'istituto, causata spesso dall'oscurità della legge che non distingue chiaramente tra requisiti di esistenza e di legittimità<sup>70</sup>, peraltro ricordando che le dichiarazioni false o mendaci rendono nullo il silenzio assenso<sup>71</sup> con evidenti ricadute anche sul piano del diritto penale. Tale situazione espone il cittadino in buona fede, in caso di controlli da parte delle autorità preposte che contestino l'avvenuto consolidamento del silenzio-assenso per mancanza dei requisiti essenziali, alla necessità di dimostrare l'assenza di dolo per evitare di incorrere in reati quali il falso ideologico; ma soprattutto frustra l'intento sotteso al PNRR e atti complementari di realizzare la transizione ecologica in tempi brevi. Purtroppo, la modifica introdotta dal D.L. 77/2021 non aiuta, in quanto non risulta chiaro il valore dell'attestazione che può essere richiesta all'amministrazione dall'interessato. È funzionale al solo computo del termine di formazione del silenzio-assenso, che sarebbe poca cosa, oppure, al contrario, conferma la presenza dei requisiti essenziali per la formazione del silenzio-assenso<sup>72</sup>? Solo in quest'ultima ipotesi l'attestazione conterrebbe un accertamento in grado di fondare l'affidamento del privato, e dunque rivestirebbe una certa utilità. Purtroppo, però, il legislatore non solo non prevede sanzioni di alcun tipo in caso di inosservanza, ma si affretta a precisare che decorsi 10 gg. dalla richiesta di attestazione, sarà il privato a dover dichiarare sotto la propria responsabilità l'avvenuta formazione del silenzio-assenso, facendo slittare ancora una volta la responsabilità della dichiarazione dall'amministrazione (soggetto pubblico) al privato. Peraltro, se, come probabile, l'amministrazione non rilascerà l'attestazione richiesta, che rimedio si azionerà? Si tratterà di un silenzio-inadempimento? Non resta che attendere gli sviluppi applicativi di tale disposizione, facendo ancora una volta conto sull'intervento chiarificatore del giudice amministrativo, anche se a ben vedere, proprio in occasione del PNRR e atti complementari, il legislatore ben avrebbe potuto/dovuto intervenire in modo organico sul procedimento amministrativo, fornendo un quadro sistematico per superare il clima di sfiducia che circonda gli istituti di semplificazione.

Peraltro, preme sottolineare che se da un lato, con l'illusione di accelerare lo svolgimento dell'azione amministrativa, si onera sempre più il privato di dichiarazioni rese sotto la sua responsabilità, dall'altro il D.L.76/2010 ha "liberato le

<sup>70</sup> Cfr. Cons. St., V, 17.12.1990 n. 884, in *RGE*, 1991 I, 97. In precedenza Id., 20.10.1988 n. 588 e 3.2.1988 n. 158.

<sup>71</sup> Cfr. Tar Lazio, Roma, II *ter*, 13.2.2003 n. 1399, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>72</sup> Sul punto, cfr. M. A. SANDULLI, *Addenda 2021 a "Principi e regole dell'azione amministrativa"* e ID., *Basta norme trappola sui rapporti tra privati e PA o il Recovery è inutile*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

mani dell'amministrazione", nel senso che il funzionario per le condotte attive poste in essere risponde ormai solo per dolo, mentre per quelle omissive continua a rispondere sia a titolo di dolo che di colpa grave<sup>73</sup>.

Anche in tema di valutazione di impatto ambientale il giudice amministrativo ha fornito indicazioni importanti per il corretto inquadramento dell'istituto anche alla luce del diritto eurounitario<sup>74</sup>.

Da un lato ha ribadito che la funzione della VIA è quella di esprimere un giudizio sulla compatibilità ambientale di un progetto, valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita, e si concretizza in un atto espressivo non solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative, mediante le quali vengono apprezzati i diversi interessi pubblici coinvolti, presenti nella gestione del territorio, raffrontati con quello più generale alla realizzazione dell'opera. Ne consegue quanto a estensione del sindacato del giudice amministrativo che quest'ultimo si limita alla verifica dell'assenza di palesi profili di illogicità o irragionevolezza nell'atto<sup>75</sup>. Dall'altro ha precisato che vanno disapplicate le eventuali norme interne che statuiscono esenzioni automatiche dalla VIA per gli impianti inferiori a una certa soglia, così come aveva già rilevato la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 93 del 2013, poiché a fondare la doverosità della VIA concorrono i principi di precauzione e di azione preventiva, sanciti negli artt. 191 ss. del TFUE, che portano a ritenere che la VIA non possa essere esclusa solo sulla base della pura e semplice soglia di potenza, in quanto la VIA presuppone valutazioni molto più ampie e generali includenti la compatibilità degli insediamenti produttivi con le esigenze dell'ecosistema<sup>76</sup>.

Ma è soprattutto sulla localizzazione degli impianti per la produzione di energia da biomasse che l'intervento della giurisprudenza amministrativa ha fornito validi criteri ermeneutici alle amministrazioni. Queste ultime sono spesso disorientate dall'esigenze di tenere in considerazione esigenze contrastanti: di protezione del

<sup>73</sup> Sul punto si legga L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. decreto semplificazioni)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) e *ID.*, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell'emergenza epidemiologica all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2021.

<sup>74</sup> R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 2006, 507 ss.; E. FREDIANI, *Valutazione di impatto ambientale e diritti partecipativi: una parabola ascendente*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2018; O. H. KASSIM, *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolare l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, 74 ss.

<sup>75</sup> Cfr. Cons. St., IV, 1 marzo 2019 n. 1423 e *Id.*, 10 febbraio 2017 n. 575 e *Id.*, 22 gennaio 2013 n. 361. Da ultimo CGA, sez. riunite, 15 giugno 2021, n. 271, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>76</sup> Cfr. Cons. St., IV, 2 settembre 2014 n. 4727 e TAR Lombardia, Brescia, I, 22 dicembre 2017 n. 1478. In quest'ultima sulla base dell'interpretazione dei principi di precauzione e prevenzione il giudice bresciano arriva a stabilire che i progetti di impianti per la produzione di biogas vanno assoggettati a VIA sulla base di una valutazione che non tenga conto solo della loro potenza nominale, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



paesaggio agricolo, di salvaguardia di forme tradizionali di coltivazioni, di sviluppo di filiere corte per la produzione di biogas, di evitare agli abitanti delle zone interessate rumori e odori molesti. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato l'imprescindibilità dello svolgimento da parte dell'amministrazione di un'attività istruttoria completa, volta a far emergere tutte le diverse peculiari caratteristiche della zona dove si vuol localizzare l'impianto, non potendosi limitare a registrare una mera incompatibilità con piani regionali di qualità dell'aria o strumenti urbanistici di vario genere<sup>77</sup>. Allo stesso modo la possibilità, sancita dall'art. 12, c. 7, d.lgs. n. 387/2003 di localizzare gli impianti per la produzione di energia da FER in zona agricola non intende acconsentire in via generalizzata e automatica tale insediamento, ma impone un'approfondita valutazione delle caratteristiche della zona e dell'impianto che vi si dovrebbe installare.

Particolarmente delicati sono i rapporti con l'autorizzazione paesaggistica, sulla quale si è ormai stabilito che non può esserne consentito il rilascio autonomo, ma va necessariamente acquisita nell'ambito della conferenza dei servizi, in seno alla quale l'art. 3 del d.lgs. 387/2003 e s.m.i. impone che deve essere proprio accertato il rispetto delle normative vigenti in materia di ambiente, tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Spicca nelle argomentazioni della giurisprudenza la centralità della conferenza dei servizi, peraltro martoriata da continue modifiche legislative, come istituto privilegiato per la migliore contestuale valutazione di tutti i diversi interessi, la cui migliore protezione discende dallo scambio e dalla riflessione comune, non possibile nell'ipotesi di rilascio autonomo dei singoli atti, analogamente a quanto avviene nell'art. 27-bis d.lgs. 152/2006 ove il provvedimento di VIA statale include anche il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica<sup>78</sup>. Si è anche precisato che il diniego di autorizzazione alla realizzazione di impianti va motivato in modo particolarmente puntuale con l'analitico rilievo degli specifici elementi di contrasto con il vincolo da tutelare, soprattutto perché l'ordinamento esprime un chiaro favor per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da FER, anche in ottemperanza ai vincoli sorti in sede europea. In effetti se in passato si registrava una preponderanza assoluta del valore paesaggistico se collidente con quello economico e/o ambientale, oggi, la situazione si è molto modificata, al punto che forse, in vista della piena realizzazione del PNRR, le amministrazioni si sbilanceranno a favore

<sup>77</sup> Cfr. Cons. St., IV, 8 aprile 2021 n. 2848 e TAR Molise, I, 23 giugno 2016 n. 281 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). In dottrina, cfr. C. BEVILACQUA, *La localizzazione degli impianti FER da biometano: la bioenergia tra resistenze locali e la recente giurisprudenza amministrativa*, in *Amministrazione in cammino*, 25.10.2021.

<sup>78</sup> Cfr. TAR Basilicata, sez. I, 11 settembre 2020 n. 547, TAR Campania, Napoli, sez. VII, 23 aprile 2019 n. 2246 e Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2017 n. 1298, TAR Brescia, 30 marzo 2017 n. 437 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

della produzione dell'energia da sostanze non fossili. Certamente il giudice amministrativo ha contribuito a questo riequilibrio della giurisprudenza<sup>79</sup>.

Soprattutto in considerazione di un testo costituzionale così sintetico, come è ancora per il momento, quello italiano, appare di particolare delicatezza l'emersione dei connotati di principi quali quello di precauzione, posti alla base delle politiche pubbliche in tema di ambiente. Attraverso la ricostruzione, anche alla luce della normativa europea, del contenuto (essenziale) del principio di precauzione, il giudice amministrativo può sindacare la ragionevolezza delle scelte discrezionali di carattere precauzionale assunte dall'amministrazione. È quanto avvenuto, ad es., in tema di impiego della glicerina grezza, derivante dalla lavorazione del biodisel, come sostanza di alimentazione del digestore per la produzione di biogas e biometano. Riformando la sentenza di primo grado il Consiglio di Stato<sup>80</sup> ha escluso che la glicerina grezza possa svolgere tale funzione qualora si intenda utilizzare il digestato a fini agronomici, proprio scrutinando la latitudine del principio di precauzione come applicato dall'amministrazione e riconoscendo la ragionevolezza della scelta ministeriale di non indicare la glicerina grezza tra le sostanze di alimentazione per il processo anaerobico di digestione. Da un lato, infatti, si legge in motivazione, gli operatori del biodisel non appartengono alla filiera agro-alimentare, dunque non sono soggetti a tutti gli stringenti obblighi e soprattutto ai controlli anche di carattere sanitario previsti per gli appartenenti alla filiera agro-alimentare, ma si limitano all'osservanza delle disposizioni in tema di rifiuti; dall'altro nella glicerina grezza possono confluire composti indesiderati come precipitato delle materie prime utilizzate, quali metalli pesanti, dannose per la salute.

Nell'ambito delle procedure autorizzatorie di impianti a biogas sono frequenti le contestazioni dei più diversi soggetti riuniti in comitati e associazioni a tutela dell'ambiente, che lamentano le conseguenze pregiudizievoli, perlopiù di carattere odorigeno e di traffico veicolare, derivanti dalla installazione di tali impianti, qualora gli stessi non siano stati costruiti utilizzando le migliori tecnologie disponibili sul mercato. È ancora una volta il giudice amministrativo, caso per caso, a verificare la legittimazione ad agire nonché la sussistenza di un interesse personale, concreto e attuale che integri, a pena di inammissibilità, le condizioni dell'azione. Sarà solo un'indagine sulle peculiarità del caso concreto, in particolare la consistenza numerica delle associazioni o dei comitati, il loro statuto/atto costitutivo, il perseguimento di obiettivi di tutela dell'ambiente in modo continuativo e diffuso, ecc., a spingere il

---

79 Cfr. Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2016 n. 1201 e TAR Toscana, III, 22 agosto 2019 n. 1204, *ivi*.

80 Si tratta del Cons. St., sez. III, 4 settembre 2019 n. 6093, che riforma la sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. III, 4.9.2019 n. 6093 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

giudice amministrativo a riconoscere la legittimazione dei suddetti soggetti, così modulando l'ampiezza del controllo sociale sulla gestione dell'ambiente<sup>81</sup>.

## 6. Conclusioni.

In questo importante momento di transizione ecologica, ove il termine ecologico è riferito al beneficiario della transizione stessa<sup>82</sup>, ogni potere dello Stato è chiamato ad uno sforzo considerevole per la realizzazione di un nuovo modello economico-sociale nel quale ambiente ed economia lavorano l'uno per l'altra, in una prospettiva di equa ripartizione delle risorse ambientali e di giustizia intergenerazionale. Gli obiettivi ambiziosi della neutralità climatica al 2050 con l'abbattimento delle emissioni climalteranti e il massiccio aumento di energia prodotta da FER presuppongono per il loro conseguimento che tutti e tre i poteri dello Stato facciano la loro parte.

Il legislatore dovrebbe intervenire sui regimi autorizzatori per la realizzazione di impianti per l'energia da FER semplificandoli davvero senza riproporre solo il noto meccanismo di esclusivo incremento dell'autoresponsabilità del privato in un contesto ordinamentale afflitto da fonti normative confuse, oltre ad impegnarsi a incentivare lo sviluppo della filiera corta del biogas, che garantisce non solo una riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>, ma soprattutto permette, in una logica di integrazione, di valorizzare al meglio l'attività agricola, facendo convivere accanto alle coltivazioni tradizionali la produzione di biogas e biometano con possibili upgrade verso l'idrogeno verde. Dovrà altresì favorire anche dal punto di vista fiscale l'ammodernamento degli attuali impianti di biogas/biometano in linea con la più avanzata tecnologia. Sarà inoltre inevitabile la considerazione che la produzione di biogas dai diversi tipi di rifiuti presenta tutta una serie di criticità dovute ai costi e soprattutto ai residui di produzione, oltre a non essere del tutto compatibile con l'aspirazione, sottesa anche alla gerarchia nella gestione dei rifiuti, di arrivare a non produrre rifiuti.

L'amministrazione da parte sua, attraverso il programma di digitalizzazione dovrà accorciare i tempi dei procedimenti amministrativi, curando "la qualità" della sua azione, attraverso la gestione di istruttorie approfondite volte ad acquisire tutti i

---

81 Cfr. Cons. St., sez. IV, 4928/2014 e Tar Lombardia, Brescia, I, n. 1478/2017 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

82 Cfr. P. BRAMBILLA, *Riflessioni a "margine" Planet boundaries e non regression nella giustizia ambientale*, Relazione presentata al webinar "Il giudice amministrativo italiano fra cambiamento climatico e transizione ecologica", cit.

confliggenti interessi in gioco nella loro globalità, dando effettiva applicazione al diritto eurounitario.

L'apparato giudiziario, e in particolare la giurisdizione amministrativa, dovrà assicurare la piena applicazione del c.p.a., il quale fornisce al giudice tutti gli strumenti per conseguire una giustizia effettiva in ogni fase del processo. Una fase cautelare dove giudice e amministrazione dialogano attraverso l'utilizzo della tecnica del "remand", un oculato impiego dei decreti monocratici "ante causam" e "in causam" consentono al giudice interventi tempestivi, indispensabili in materia di ambiente.

La previsione della nomina di un "commissario ad acta" nella fase dell'ottemperanza risulta uno strumento prezioso, di rara efficacia ed incisività, soprattutto nelle ipotesi di atti discrezionali, quali sono per lo più quelli in materia ambientale, laddove un provvedimento giurisdizionale sia rimasto inattuato. L'incandescenza degli interessi in gioco spesso induce l'amministrazione a temporeggiare nell'attuazione del giudicato, con esiti pregiudizievoli per l'ambiente, fenomeno che con un processo di esecuzione forte è destinato ad attenuarsi. Anche la presenza di riti speciali, in particolare quello dell'art. 117 c.p.a., contribuirà a conseguire questo obiettivo. Pur in assenza di una puntuale codificazione dei principi fondamentali in materia ambientale di matrice europea all'interno della nostra Costituzione il giudice amministrativo ha dato un'ottima prova di sé enucleando il contenuto degli stessi da previsioni molto ampie e all'interno di una legislazione spesso confusa, coniugando l'effettività della tutela, raggiunta con l'applicazione di clausole generali adattate al caso concreto, con le esigenze di certezza del diritto.

Ci si potrebbe chiedere, infine, se il giudice amministrativo oggi sia pronto a incarnare il ruolo di garante della transizione ecologica e del *Green Deal*, oltre che a rappresentare quelle "just and strong institutions"<sup>83</sup>, di cui all'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030. A tale quesito possiamo rispondere positivamente. Dal punto di vista delle tecniche di tutela, dell'ampiezza del ventaglio delle azioni esercitabili e della incisività del suo sindacato, grazie anche all'utilizzo della C.T.U, soprattutto dopo l'entrata in vigore del c.p.a, il giudice amministrativo può garantire una tutela effettiva del diritto ambientale e dei diritti ad esso complementari. Anche la tutela dei diritti soggettivi assicurata nell'ambito della giurisdizione esclusiva appare ormai del tutto equipollente a quella assicurata dal giudice ordinario. Ma non solo, attraverso la tecnica della modulazione degli effetti temporali della sentenza di annullamento, il giudice amministrativo per scongiurare inaccettabili momenti di sospensione nella tutela dell'ambiente può disporre che gli effetti della sentenza di annullamento non

<sup>83</sup> Si legga P. BRAMBILLA, *Riflessioni a "margine" Planet boundaries e non regression nella giustizia ambientale*, op. ult. cit.

decorrano *ex tunc*, come di consueto, ma *ex nunc* o comunque da altro momento successivo indicato dal giudice stesso<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Sul punto, cfr. P. BRAMBILLA, *Riflessioni a “margine” Planet boundaries e non regression nella giustizia ambientale*, op. ult. cit.