
ENERGIA, AMBIENTE E SVILUPPO SOSTENIBILE

Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela

La sostenibilità delle politiche pubbliche

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, riferita al N.5 di *Federalismi.it* - Rivista di diritto Pubblico italiano, comparato ed europeo - pubblicato lo scorso giugno.

L'azione amministrativa

In tema di fluidificazione dell'azione amministrativa si è cercato negli ultimi anni di incrementare, a livello di normativa, la razionalizzazione del processo di composizione dei vari interessi pubblici che entrano in gioco in un procedimento amministrativo complesso, cercando di recuperare alla dialettica negoziale dell'arena decisionale anche le amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili che tendevano invece a operare in modo isolato.

Il consolidamento di una visione laica e adattiva alle circostanze concrete delle problematiche ambientali, che risale almeno alle modifiche introdotte nel 2010¹, si trova però a fare i conti con un resistente orientamento che, nell'evocare una interpretazione costituzionalmente orientata delle citate disposizioni normative, tende a sfruttare certe sfumature e crepe dell'assetto disciplinare per riconfigurare il sistema.

Ad esempio opinando di possibile "peso ponderale" da attribuire a ciascuno degli enti presenti e alla relativa espressione di voto, atteso che, si sostiene, "il peso specifico del voto di una Regione non può essere – in virtù della maggiore moltitudine di interessi che l'ente territoriale rappresenta – equiparato al voto espresso da un Comune (e così anche tra enti locali in ragione della loro dimensione territoriale e popolazione residente)" e "meno ancora la equivalenza delle posizioni espresse in conferenza può considerarsi ragionevole e quindi aderente alla *ratio legis* sottesa alla norma, laddove alla conferenza sia chiesto di far affluire la valutazione di un organo periferico di una amministrazione dello Stato preposta alla tutela di valori ed interessi superindividuali e "sensibili" quali il territorio ed il paesaggio (quali sono le Soprintendenze)".

Quindi, la carenza di una cultura della complessità e della relativa capacità decisionale, a colmare la quale non si rivelano sufficienti i ripetuti meccanismi di semplificazione inseguiti dalle agende governative di riforma amministrativa che, intervenendo in modo parziale e spesso sotto la pressione dell'urgenza su singoli snodi del procedimento senza una visione di sistema, perdono di vista le condizioni a partire dalle quali si generano contesti tecnicamente e razionalmente idonei alla ricerca delle soluzioni più adatte ai problemi sul tappeto. Sullo sfondo di questa difficile opera di emancipazione, due rischi molto concreti.

Da una parte, la "trappola del fine remoto" cui conduce ogni logica astratta priva di contenuti nella misura in cui, di fronte "al punto infinitamente lontano (...)" cui deve ormai tendere ogni catena di domande e di plausibilità" alimentata da valori radicalizzati, abbandonati a se stessi e spinti all'assoluto, rende impossibile immaginare un legame tra le singole sfere e costruire un sistema comune di riferimento per le

¹ Art. 49 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122

attività umane. Dall'altra, il *prossimalismo* che, tra i diffusi fenomeni di *nimbysmo* e *neneismo* e la cattura delle amministrazioni consensuali da parte degli interessi forti che gravitano nei rispettivi ambiti territoriali, rende difficile governare con il necessario equilibrio e la giusta dimensione prospettica i conflitti locali.

Le fonti rinnovabili: prove di dialogo tra visioni diverse del mondo

L'irrompere nel descritto scenario della tematica delle fonti di energia rinnovabile ha comportato un significativo sviluppo dell'intera problematica verso almeno due rilevanti direttrici.

Per un verso, è emersa una differente e meno scontata rappresentazione degli interessi in conflitto, l'energia non apparendo più come fattore dinamico di aggressione dell'ambiente, ovverosia forma espressiva di un fare minaccioso per gli equilibri ecologici a cui contrapporre un rigido non fare in funzione della preservazione dell'esistente, ma come via per lo sviluppo di tecniche di sfruttamento di risorse non fossili, dunque, naturali e pulite (come eolico, solare fotovoltaico, solare termico e a concentrazione, moto ondoso, idraulica, biomassa) e per questo funzionali al perseguimento dell'obiettivo del contrasto al riscaldamento globale formalizzato dai Paesi industrializzati con il Protocollo di Kyoto del 7 dicembre 1997 e dagli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite con l'accordi di Parigi del 12 dicembre 2015.

Tali risorse, infatti, notoriamente non esauribili nella scala dei tempi umani e quindi non pregiudicanti le dotazioni naturali a disposizione delle generazioni future e anzi strumentali ad agevolare la transizione verso una crescita a basse emissioni di carbonio, sono in grado di generare una "nuova rivoluzione industriale" nella misura in cui possono soddisfare il fabbisogno energetico indotto dall'aumento demografico senza innalzare i già allarmanti livelli di concentrazione di gas serra nell'atmosfera, generando ricadute significative in termini di "prosperità, crescita e creazione di posti di lavoro" (come si legge nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 10 gennaio 2007 dal titolo "*Una politica energetica per l'Europa*").

L'originario antagonismo tra energia ed ambiente tende così a smorzarsi e a tramutarsi in integrazione perché si diffonde la consapevolezza che la produzione di certe forme di energia non risponde soltanto ad esigenze di carattere economico, normalmente considerate predatorie degli interessi naturalistici, ma costituisce condizione essenziale per assicurare la preservazione delle possibilità di sopravvivenza della nostra specie e del suo habitat naturale.

Emblematica è l'affermazione contenuta nella decisione del Cons. stato, sez. VI, n. 8167/2022, secondo cui il principio di integrazione, "in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile (...), si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive (...) ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo".

La sentenza prosegue precisando altresì:

- a) che "la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali";
- b) che "la valenza 'procedimentale' del principio di integrazione – bene esemplificata dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dove si prevede che «linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio», escludendo per ciò stesso una incompatibilità di principio di essi con la tutela del

paesaggio stesso – implica che il procedimento sia la *sedes materiae* in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti” (punto 3.5 della motivazione).

Il riallineamento di prospettive determinato dal “particolare *favor* riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale”² se non arriva fino al punto di considerare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come espressiva di un interesse che “debba sempre considerarsi prevalente su quello alla tutela dell’ambiente”, lascia comunque intendere che la stessa possa ormai considerarsi come “un’attività di interesse pubblico che contribuisce anch’essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici”.

Emblematica rappresentazione sul piano giuridico-formale di tale nuova visione è l’autorizzazione unica di competenza regionale o di altro ente delegato, prevista dall’art. 12 del d. lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 per la costruzione e l’esercizio degli impianti produttivi superiori a certe soglie di potenza: modello di concentrazione e semplificazione decisionale che, proprio perché neutrale rispetto al numero e alla qualità degli attori coinvolti, è assunto al rango di principio fondamentale non derogabile dagli altri livelli territoriali di governo in quanto idoneo ad assicurare “coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto (...) dei soggetti che li rappresentano, l’interesse pubblico primario e prevalente”.

Ciò significa che il pendolo delle valutazioni, lungi dal potersi meccanicamente e aprioristicamente fissare in un polo o nell’altro di un immaginario e statico quadrante, torna così a oscillare all’interno di processi decisori che devono soppesare i diversi contesti territoriali e che, pertanto, diventano una indefettibile “cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell’ambiente”.

Per altro verso, la rilevata tendenza all’integrazione ha assunto una declinazione in chiave anche organizzativa e programmatica, nel senso che energia-ambiente-clima sono divenute nelle recenti politiche regolatorie a sostegno della transizione ecologica “una triade inscindibile” per definire strategie di azione che, anche in relazione alle sempre più rilevanti variabili geo-politiche in gioco, siano capaci di indicare “una visione d’insieme e un’azione mirata su molti versanti (...) secondo un nuovo modello di Stato interventista, che utilizza tutti gli strumenti di cui dispone per guidare i processi”.

Una possibile via per imparare a progettare il futuro partendo dai limiti del presente

La lunga stagione della sostenibilità delle politiche pubbliche, che stiamo ancora attraversando, può forse

contribuire a ricondurre nella giusta prospettiva le problematiche esaminate.

Fuor di retorica, occorre però subito precisare, non si tratta di giocare ancora una volta con espressioni linguistiche o entità astratte per riposizionare a piacimento i termini di una dialettica che, rispetto alle correnti e stilizzate rappresentazioni riflesse dal sostrato dell’art. 41 cost., si è nel frattempo fatta assai più complessa, articolata e meno scontata.

Si tratta di recuperare al centro delle riflessioni sulle politiche pubbliche e delle prassi burocratiche il senso del limite che caratterizza ogni manifestazione dell’esistenza. E considerare le sfide ecologiche

² Corte cost., 5 giugno 2020, n. 106, che censura una legge regionale della Basilicata che prevedeva, in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, condizioni e distanze minime degli aereo generatori dalle abitazioni e dalle strade.

come occasione per liberare e sviluppare nuove energie intellettive, tecnico-scientifiche e professionali e, dunque, per creare le condizioni di uno sviluppo socio-economico coerente con una società consapevole delle indicazioni che provengono dagli ecosistemi naturali e delle limitate risorse di cui gli stessi dispongono e, pertanto, attenta a progettare il proprio futuro a partire dai condizionamenti del presente.

In simile prospettiva l'ambiente, settore tra i più problematici per l'entità delle sfide lanciate alle forme che reggono la convivenza umana, può divenire decisivo fattore di costruzione di un ecosistema dell'innovazione che, puntando su ciò che sembra irrealizzabile o irrisolvibile sul momento ai più, come per esempio la trasversalità disciplinare e culturale, la continua interazione tra gli opposti, la ricombinazione di artefatti, detriti e processi complementari, rappresenta il "lievito del futuro".

In effetti, in un contesto di razionalità limitata e di dispersione delle "conoscenze relative a circostanze particolari di tempo e di luogo" qual è quello in cui viviamo, in cui ci troviamo a fronteggiare situazioni delle quali è possibile riconoscere "solo un numero modesto di variabili (...) che si impongono sulle altre", tutto ciò che è possibile fare è mettere in atto un modello comportamentale che, anziché inseguire l'improbabile obiettivo di contemplare in una visione isolata e complessiva l'intera gamma delle alternative a disposizione anche nel futuro, sia almeno idoneo a "mettere a fuoco ed affrontare un solo o pochi problemi per volta" attraverso:

- i.) la acquisizione dei dati di fatto sull'ambiente in cui viviamo;
- ii.) la selezione dei fattori a cui è necessario, di volta in volta, prestare attenzione;
- iii.) la elaborazione delle alternative o il miglioramento delle alternative di cui già disponiamo.

In siffatto contesto, quindi, la ragione umana "più che uno strumento per elaborare e prevedere l'equilibrio generale dell'intero sistema del mondo o per creare un potente modello generale che consideri tutte le variabili presenti in ogni entità spaziotemporale, è piuttosto uno strumento per esplorare esigenze e problemi parziali e specifiche".

Al di là di tutto, è inutile negare che il contesto è il principale fattore in grado di esprimere un orizzonte di senso per organizzare adeguate arene deliberative, il procedimento costituisce via imprescindibile di disvelamento, conoscenza e appezzamento dei fatti e degli attori rilevanti, e la relativa decisione espressione precettiva decentrata e adattiva del grado di composizione dei diversi punti di vista emersi su una determinata questione che è stato ragionevolmente possibile raggiungere.

Al netto della indubbia rilevanza geo-politica del complesso tema, e della necessità di trovare rapide soluzioni alle crisi ricorrenti, tutto ciò significa in buona sostanza che per non rimanere "smarriti" nell'ingranaggio dei valori/fatti indipendenti" è irrinunciabile, a qualunque livello ci si ponga di una ideale scala progressiva di scelte, la faticosa via dell'aderenza ai fatti rilevanti, del soccorso delle migliori conoscenze tecnico-scientifiche e chiavi di lettura delle sfide agli stessi sottesi e del contraddittorio tra gli interessi in conflitto per la scoperta della soluzione più adeguata e ragionevole al problema collettivo volta per volta affrontato.

In definitiva, il riallineamento tra tecniche di soddisfazione dei bisogni ed ecosistemi costruiti a misura dell'intrinseca razionalità dei fatti/interessi che connotano la "pluralità delle forme socio-giuridiche" attraverso cui si esprime l'esistenza umana non dipende da un formidabile piano di azione annunciato dal più o meno illuminato riformatore di turno.

Se è vero, come ha cura di spiegare la pagina che apre l'ultimo quaderno fiorentino celebrativo di cinquant'anni di un fortunato progetto di rinnovamento del pensiero giuridico moderno, che il legame tra il pluralismo giuridico e il pluralismo sociale riconosciuto dalle moderne carte costituzionali sfida gli interpreti a immaginare nello spazio e nel tempo "sempre nuove connessioni tra unità e pluralità, tra esperienze e paradigmi", ciò significa che è attraverso il recupero della capacità di lettura e di organizzazione della ricchezza restituita da tali esperienze che può avviarsi la

sperimentazione di relazioni inter-personali che, come insegnano anche le transazioni negoziali governate da algoritmi (blockchain) su cui si reggono le comunità di energia rinnovabile (CER), attraverso il “brulichio incessante di separazioni, rilocalizzazioni, riappropriazioni, aggregazioni comunitarie e trame intime, prossime, che intrecciano la riscoperta di saperi tradizionali con innovazioni tecnologiche”, sviluppano processi coevolutivi, sinergici e positivi fra insediamenti e ambiente che, partendo dalla “ricostruzione di mondi di vita locali”, consentono di guardare con rinnovata fiducia al futuro.