

Le energie rinnovabili fra complessità organizzative e procedurali*

Giampaolo Rossi

Nella maggior parte dei casi le decisioni pubbliche implicano una scelta fra interessi diversi e, quando questi sono contrastanti, il sacrificio dell'uno o la composizione, intesa come parziale soddisfazione/sacrificio di entrambi. I modi della composizione variano con il variare della posizione che occupano gli interessi nella scala di priorità che viene loro attribuita.

Il difficile rapporto energia-ambiente è emblematico di questo tipo di problematica: il valore della conservazione dell'ambiente, delle condizioni di vita, della stessa salvezza del pianeta ha assunto una progressiva rilevanza nella scala degli interessi da tutelare, e ha quindi posto un limite al valore dello sviluppo e in particolare dell'energia che dello sviluppo costituisce la fonte primaria.

La formula dello "sviluppo sostenibile" è stata appunto elaborata per sintetizzare la necessaria composizione fra le esigenze dello sviluppo e quelle dell'ambiente. Si tratta di una formula in parte equivoca in quanto presuppone ancora una priorità assegnata a un valore (lo sviluppo) rispetto alla quale il valore ambientale viene inteso come un mero limite.

La dicotomia fra sviluppo e ambiente non è, però, connaturale a ogni forma di sviluppo. È chiaro, ad esempio, che una parziale antropizzazione del territorio che si è realizzata con le attività agricole e con determinate forme dell'attività edilizia ha arricchito l'ambiente, anziché deteriorarlo. Il conflitto v'è stato, invece, a seguito di certi tipi di attività produttive e di consumo che hanno, si può dire, saccheggiato la natura (deforestazione, abuso di combustibili inquinanti, iperproduzione indiscriminata di rifiuti) senza tener conto degli effetti che provocano sulla vita dell'umanità.

Come è stato osservato (M. S. Giannini), per la prima volta nella storia la forza distruttiva dell'uomo è diventata più forte della sua capacità costruttiva e si è diffusa la consapevolezza che occorre porre limiti allo sviluppo incontrollato, che si realizza a discapito dell'habitat umano e naturale.

L'interesse, che negli ultimi tempi si è accentuato, sulle c.d. "energie rinnovabili" deriva dal fatto che si tratta di forme di produzione energetica per le quali il problema della composizione con il valore ambientale non esiste o è particolarmente attenuato. Sono forme di produzione che nella versione più "pura" utilizzano gli elementi primordiali: il sole, l'aria, l'acqua, i vegetali nella loro condizione naturale senza processi di trasformazione tali da determinare inquinamento e/o il consumo della materia.

* Nota per il gruppo di studio Astrid "Clima, energia e ambiente".

Si sa che questa versione è, in realtà, un po' romantica, perché la gamma delle energie rinnovabili è molto ampia e nessuna di esse presenta un valore zero nel "consumo" dell'ambiente. Si calcola, ad esempio, che il costo ambientale per produrre pannelli solari è compensato dopo 4-5 anni dall'impianto; si obietta, all'energia eolica che le attrezzature incidono sul paesaggio e sulla migrazione degli uccelli; la produzione di energia idrica può comportare stravolgimenti nel territorio. Quanto all'uso dei vegetali, anche l'utilizzazione dell'olio vegetale produce inquinamento, sia pure in misura minore dei fossili, e altro inquinamento deriva dal dover trasportare il materiale da lunghe distanze. Per non dire, poi, degli effetti distortivi che si determinano quando, come è avvenuto, alle fonti rinnovabili si sono equiparate altre (le c.d. "assimilate") che hanno maggiore effetto inquinante.

Resta, però, incontrovertibile, che, al di là delle possibili forzature, le fonti rinnovabili determinano un tasso di inquinamento decisamente minore di quelle fossili e in alcuni casi, sono coniugabili con la soluzione di altri gravi problemi ambientali, come è per l'energia prodotta attraverso l'utilizzazione dei rifiuti organici.

Il verificarsi, negli ultimi mesi, accanto all'emergenza ambientale, di una nuova emergenza, quella della recessione economica, modifica in ogni caso i termini del rapporto fra energie e ambiente, ma la modifica può avvenire in due modi diversi.

Un primo sta nel sostenere che l'emergenza recessione, per i modi cruenti e immediati in cui si presenta e minaccia di esplodere, ha una priorità rispetto a quella ambientale. Il "costo dell'ambiente", in effetti, qualsiasi previsione se ne faccia è un po' più dilatabile rispetto ai danni, anche umani, che deriverebbero da una recessione di grandi dimensioni. Si deve quindi evitare che l'attenzione all'ambiente determini una ulteriore diminuzione nel tasso di sviluppo e quindi un accentuazione della crisi.

Il secondo modo che, nei limiti in cui si riesca a praticarlo effettivamente, sembra preferibile, e che del resto non è del tutto alternativo all'altro, consiste, nel sottolineare l'aiuto all'economia che può derivare da una forte accentuazione delle produzioni di energie rinnovabili.

Le politiche di sostegno alle attività imprenditoriali sono particolarmente frenate dall'Unione Europea nella quale, per mantenere le condizioni della concorrenza fra le imprese dei diversi paesi, gli "aiuti" sono stati considerati con particolare sfavore. Il sistema Europa si trova quindi a disporre di minori strumenti per fronteggiare le crisi economiche rispetto ai sistemi in competizione, in particolare l'USA e la Cina. La tutela dell'ambiente costituisce però una importante deroga a questo principio e del resto rende legittimi gli aiuti anche secondo l'ordinamento del WTO.

Il sostegno a un tipo di sviluppo compatibile con l'emergenza ambientale potrebbe quindi trovare nella concomitante emergenza economica ragioni di ulteriore motivazione anziché di freno. Del resto ciò è confermato dagli orientamenti che sta assumendo la nuova amministrazione americana.

C'è però un'obiezione che va superata. Gli impianti di produzione di energie rinnovabili sono per lo più di piccole o medie dimensioni e comunque tali da comportare una allocazione diffusa nel territorio. Ci si viene da imbattere, di conseguenza, nei problemi della complessità procedimentale che determinano, nel sistema italiano, ritardi gravi nell'espletamento delle "pratiche" burocratiche e tempi incompatibili con progetti di tipo anticongiunturale.

Ma anche a questo riguardo si può e si deve, senza velleitarismi, trarre spunto dalla crisi per affrontare seriamente il problema della semplificazione amministrativa, con un approccio che consenta di superare il problema in termini generali e non solo con riferimento al settore ambientale.

§ II . Si rende quindi necessaria una, sia pur breve, riflessione sulle ragioni che determinano la complessità procedimentale e che hanno in larga misura vanificato i tentativi che ormai da oltre un decennio, il legislatore ha fatto per contrastarla.

Sono trascorsi ormai molti anni dalle leggi degli anni '90, che avevano perseguito l'obiettivo della semplificazione amministrativa e avevano introdotto appositi istituti i cui risultati sono stati tuttavia inadeguati tanto che i tentativi di introdurre per via legislativa ulteriori semplificazioni si sono succeduti con cadenza ormai annuale.

La resistenza degli apparati e la diffusa mentalità burocratica non sono sufficienti a spiegare questo insuccesso perché, alla fine, sarebbero in qualche modo rimovibili.

La ragione, in realtà, va ricercata più a fondo, partendo dal chiedersi perché i procedimenti sono strutturati in maniera così complessa, con tanti passaggi alcuni dei quali possono bloccare o comunque ritardare la conclusione del procedimento.

La risposta è che non si tratta, per lo più, di passaggi arbitrari, previsti dal legislatore quasi per creare complicazioni; ogni passaggio serve a tutelare un determinato interesse e gli interessi sono vari e fanno capo a diverse amministrazioni che devono necessariamente tutelare.

Nella maggior parte dei procedimenti gli interessi coinvolti sono imputabili a più enti territoriali e, all'interno di essi a più autorità che si occupano, ciascuna di loro, di energie, di ambiente, di sicurezza, di paesaggio, di parchi nazionali, di agricoltura, di foreste, di programmazione urbanistica, di assetto del territorio, di uso dell'acqua per scopi diversi dall'idroelettrico (e quindi per scopi potabili, ittici, ecc..) e l'elenco potrebbe continuare.

Pensare che gli strumenti di drastica semplificazione, come la conferenza di servizi o lo sportello unico o il responsabile del procedimento o le moltiplicazioni delle forme di denuncia di inizio attività o di silenzio assenso, possano risolvere, da sole, il problema di questa complessità è, in effetti, come l'esperienza dimostra, velleitario.

Occorre quindi avere consapevolezza del fatto che la causa della complessità procedimentale sta anzitutto nella complessità organizzativa, nella distribuzione delle competenze poste a tutela di una pluralità di interessi che si sovrappongono nel caso specifico, ciascuna cercando di massimizzare la tutela dell'interesse per la quale sono previste.

La moltiplicazione degli interessi protetti e delle amministrazioni che vi sono preposte, il particolare rilievo giuridico attribuito a molti di questi con l'effetto di non renderli recessivi di fronte agli altri, la compresenza in ogni fattispecie di più enti territoriali, degli enti, cioè, che per loro natura sarebbero deputati a graduare gli interessi e a effettuare le sintesi, tutto ciò porta a rendere particolarmente ardua la soluzione delle complessità procedurali.

III) Ciò è vero in via generale, perché poche sono nel nostro ordinamento le questioni che si esauriscono nel livello di competenza di un solo ente territoriale e all'interno di ogni ente territoriale numerosi sono gli organi (per non parlare degli uffici) che curano interessi settoriali; ma è ancora più vero in materia ambientale per ragioni ben comprensibili.

L'interesse all'ambiente presenta caratteristiche diverse da quelle di altri interessi assunti nella sfera pubblica. Quando questi si sono affermati (si pensi ad esempio all'istruzione o alla sanità), avendo carattere settoriale, hanno dato luogo ad amministrazioni che si sono semplicemente affiancate a quelle preesistenti, senza sovrapposizioni se non marginali.

L'interesse all'ambiente ha invece di per se carattere intersettoriale o, se si vuole, costituisce un settore che interseca trasversalmente gran parte dagli altri, il che determina inevitabilmente una complessità ulteriore.

Quando fu istituito il Ministero dell'ambiente (1986) esistevano già numerosi organismi preposti all'interesse ambientale. Le funzioni erano collocate presso vari organismi, sia a livello centrale che a livello locale.

Nell'organizzazione dello Stato operavano il Ministero dei beni culturali (tutela del paesaggio), il Ministero della sanità (lotta all'inquinamento), il Ministero dell'agricoltura (protezione della natura), il Ministero dei lavori pubblici (difesa del suolo, tutela delle risorse idriche), il Ministero dell'industria (energia, produzione industriale, cave e torbiere), il Ministero della marina mercantile (protezione del mare). Presso la Presidenza del Consiglio vi erano poi i Servizi tecnici nazionali e la Protezione civile.

Al nuovo Ministero dell'ambiente furono attribuite alcune di queste funzioni (rifiuti solidi, aree protette, inquinamento idrico e, in parte, inquinamento atmosferico e acustico). Per altre materie l'incidenza dell'interesse ambientale si è concretizzata nell'attribuire al Ministero dell'ambiente un potere da esercitare di concerto con altre amministrazioni (come cave e torbiere, con il Ministero dell'industria, e difesa del mare, con il Ministero della marina mercantile).

In seguito, con due successive riforme del 1999 e del 2006 alcune di queste interferenze sono state superate, con il trasferimento al Ministero (ora "dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare") di competenze in materia di difesa del mare, del suolo e delle foreste e di energie rinnovabili. Le interferenze restano però, in parte inevitabilmente, numerose. La più significativa è quella in materia di paesaggio la cui competenza resta in capo al Ministero dei beni culturali e ambientali, mentre in altri paesi, come la Francia e l'Inghilterra, è affidata allo stesso organo investito dell'interesse ambientale (v. il contributo di Caruso). L'appartenenza a diverse amministrazioni determina in questo caso conseguenze particolarmente incidenti sullo svolgimento dei procedimenti perché l'interesse paesaggistico, al pari di quello ambientale, ha assunto, anche su impulso dell'Unione Europea, carattere primario nella gerarchia dei procedimenti e non ha quindi quel carattere recessivo che consente di bypassarlo con gli strumenti della semplificazione procedimentale (conferenza di servizio, silenzio assenso).

Alla complessità organizzativa orizzontale, connessa cioè alla compresenza di competenze diverse all'interno dello stesso ente territoriale, si è poi aggiunta, ed è ancora più aggrovigliata, quella verticale, consistente nella distribuzione di competenze fra gli enti territoriali in maniera che ne registra il sommarsi e in qualche caso il sovrapporsi, di attribuzioni europee statali, regionali, provinciali, e comunali in ordine alla stessa fattispecie.

Anche a questo riguardo il problema ha carattere generale e non riguarda quindi solo l'ambiente. L'art. 4 lett. e della legge Bassanini (15 marzo 1997 n. 97) sanciva: "i principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari" e il principio "di identificabilità in capo a un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio e attività amministrativa". L'osservanza di questo principio è stata però disattesa già a partire dai decreti delegati e si sono moltiplicate le questioni che rientrano nella competenza di più enti territoriali. Così, per fare un solo esempio, in caso di calamità naturali la competenza per gli interventi immediati è: dello Stato, delle regioni, delle provincie e dei comuni.

Il titolo V della Costituzione ha avallato e in qualche caso accentuato queste sovrapposizioni, né il ricorso al principio di sussidiarietà risolve il problema, perché, al contrario, lo accentua, introducendo un criterio di elasticità ma nel contempo di parziale indeterminatezza nella

allocazione delle competenze. In ogni caso, come è noto, la materia delle energie rinnovabili rientra fra quelle a competenza concorrente fra lo Stato e le regioni e, per attribuzioni proprie o per delega delle regioni, vi sono competenze al riguardo anche delle provincie e dei comuni.

La particolare complessità organizzativa orizzontale viene quindi a sommarsi con una accentuata complessità organizzativa verticale che non è risolta dall'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché sussistono comunque le competenze concorrenti delle regioni in diverse materie e varie competenze amministrative di provincie e comuni che incidono sull'ambiente.

Basti pensare, per fare anche qui un solo esempio, che, in caso di pericolo di danno ambientale l'operatore che ne venga a conoscenza deve informarne senza indugio le autorità amministrative competenti; queste sono il Comune, la Provincia, la Regione nonché il Prefetto il quale, nelle 24 ore successive ne deve dare comunicazione al Ministero dell'ambiente (!).

IV La conclusione da trarsi da questa analisi ulteriormente approfondita nei saggi di G. Lombardi, G. Caruso, A. Farì, con riferimento alle energie rinnovabili è univoca: le ragioni della complessità procedimentale vanno individuate nella complessità organizzativa quale è determinata dalle fonti normative, a partire da quelle costituzionali.

La risposta da dare deve quindi partire da questa consapevolezza e non mancano, nei lavori che seguono, alcune proposte al riguardo.

Giovanna Lombardi, evidenzia le carenze dell'attuale normativa costituzionale che da un lato attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117 comma 2 lett. s) e dall'altro assegna alla legislazione concorrente (in ordine alla quale lo Stato può dettare solo i principi fondamentali) la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117 comma 3). La norma si presenta quanto meno oscura nonostante gli sforzi compiuti dalla Corte Costituzionale, e ha favorito la produzione di normative diverse e in qualche caso di intralcio allo sviluppo delle energie rinnovabili da parte delle regioni. Né una soluzione si avrebbe con la diversa formulazione, non meno oscura, che era inserita nella riforma, poi non approvata nel referendum del 25 giugno 2006, in base alla quale sarebbe spettata allo Stato la competenza esclusiva in materia di "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia", restando invece attribuita alla competenza concorrente fra Stato e regioni la "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia".

La soluzione che viene proposta si basa soprattutto sull'esempio della Repubblica Federale Tedesca nella quale sussiste una competenza concorrente in maniera energetica fra Stato e regioni (salvo che per il nucleare che è di esclusiva competenza statale) ma è diversamente costruito il

rapporto fra Stato e landers in quanto lo Stato può dettare anche discipline di dettaglio nelle materie a competenza concorrente, salvo il potere dei landers di sostituire entro 6 mesi la disciplina in modo da tener conto delle realtà presenti sul territorio; inoltre la clausola generale “di necessità” consente alla normativa statale di prevalere su quella regionale qualora se ne ravvisasse la necessità per realizzare equivalenti condizioni di vita nel territorio federale e la tutela dell’unità giuridica economica dello Stato.

Ancora di carattere organizzativo sono le misure proposte nel lavoro di Giovanni M. Caruso e in particolare quella di trasferire al Ministero dell’ambiente le competenze statali in ordine alla tutela del paesaggio, sull’esempio, come si è visto, di Francia e Inghilterra. Verrebbe così eliminato uno dei profili che hanno maggiore incidenza nel ritardo e nel blocco di molti procedimenti di autorizzazione.

Con riferimento a questi ultimi si potrebbe poi, come suggerito da Andrea Farì, eliminare l’insuperabilità del silenzio in materia ambientale prevedendo la sostituibilità con altri pareri e valutazioni tecniche e prevedere che la manifestazione dell’interesse ambientale o paesaggistico non produca l’effetto di blocco in sede di conferenza di servizi qualora questa abbia ad oggetto un interesse che sia anch’esso di natura ambientale, come si verifica, appunto, nei procedimenti in materia di energie rinnovabili.

Resta da dire, infine, che la complessità e l’articolazione della materia possono rendere velleitario un approccio di riforma che voglia comprendere contestualmente tutti i profili che la compongono e gli altri a questi correlati. Se si dovesse attendere, ad esempio, una organica riforma complessiva del titolo V della Costituzione i tempi dell’emergenza sarebbero ampiamente superati. Meglio procedere, quindi, con approvazioni di specifiche riforme sul tema dell’energia – ambiente e in particolare delle fonti rinnovabili, sempre che gli interventi puntuali si ispirino a un organico processo di riforma che diminuisca le complessità organizzative e procedurali.