

IL D.L. N. 76/2020 NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA.

Laura Pergolizzi*

Abstract - Lo scritto analizza le disposizioni del d.l. n. 76/2020 che si occupano del Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima (PNIEC), al fine di enucleare alcuni aspetti peculiari che, sotto il profilo della semplificazione procedimentale in materia ambientale, ne connotano la formulazione. Sotto un diverso piano, ci si interrogherà sulle ragioni per le quali il d.l. n. 76/2020 si sia occupato del PNIEC, prendendone in considerazione il ruolo strategico nel quadro degli interventi che, con riferimento alla produzione di energie rinnovabili, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, sono stati stimolati dal contesto europeo, specie a seguito della diffusione della pandemia da Covid - 19.

Abstract - This paper concerns the provisions of Legislative Decree No. 76/2020 related to Integrated National energy and climate plan (INECP), in order to highlight some specific aspects that, in terms of simplification of administrative procedures in environmental matters, characterize their formulation. From a different point of view, this paper discusses the reason why Legislative Decree No. 76/2020 covered the INECP, taking into account its strategic role in the legal framework of tools that, with reference to the production of renewable energies, in the perspective of sustainable development, were encouraged by the context of EU law, particularly due to Covid - 19 pandemic outbreak.

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** Il d.l. n. 76/2020 nel processo di attuazione del PNIEC - **3.** Osservazioni a prima lettura.

1. Premessa.

Il d.l. n. 76/2020, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale” convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020, dedica un intero titolo, il quarto, alle “Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e *green economy*”, nel cui ambito si inseriscono alcune disposizioni che riguardano il Piano Nazionale integrato per l’energia ed il clima (PNIEC).

Come noto, l’adozione di un Piano integrato per l’energia ed il clima da parte di ciascun singolo Stato membro dell’Unione europea rappresenta uno strumento chiave per il perseguimento degli ambiziosi, ed ormai centrali¹, obiettivi in materia² che, nel solco della prospettiva tracciata dal Protocollo di Kyoto (1997) e dagli accordi di Parigi (2015)³, sono stati fissati dal *Clean energy package*⁴ (2018-2019) e, successivamente, dalla comunicazione sul *Green Deal* (2020)⁵. A tale stregua, il

1 L. AMMANATI, *La transizione energetica nell’Unione Europea. Il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del Diritto dell’energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, 11; EAD., *Le politiche di efficienza - energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2013, 1.

*Assegnista di ricerca in diritto amministrativo. Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

2 M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2019, 4, 291; Cfr. G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *www.federalismi.it* 2019, 8, 3-4; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, 2017, 70 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, 3, 719, S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all’accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2016, 1, 81 ss; S. QUADRI, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell’Unione europea e interno*, Torino, 2012, 46 e ss.

3L’Accordo di Parigi (2015) rappresenta un importante momento di passaggio e di evoluzione rispetto al Protocollo di Kyoto (1997). Quest’ultimo, adottato sulla base dello stimolo dell’allarme diffusamente lanciato dagli scienziati negli anni Ottanta, ha il merito di inaugurare «un nuovo modo di definire e concepire la politica energetica, specialmente per quanto concerne gli aspetti di efficienza e incremento delle fonti rinnovabili». Con il proposito di «contenere le emissioni di gas responsabili dell’effetto serra, in modo da stabilizzarne la concentrazione nell’atmosfera a livelli non pericolosi per l’equilibrio climatico del pianeta», si è previsto che i paesi industrializzati, nel periodo tra il 2008 e il 2012, procedessero ad una progressiva riduzione delle emissioni di gas serra in misura del 5% al di sotto dei livelli del 1999. Tra le numerose Conferenze ad esso successive, l’Accordo di Parigi è il più rilevante sul piano del cammino verso la decarbonizzazione, dimostrando una spiccata capacità di adeguamento alle esigenze del tempo delle misure già introdotte dal Protocollo di Kyoto al fin di risolvere il problema del cambiamento del clima. In particolare, tra le altre misure apprestate, l’accordo di Parigi stabilisce un quadro globale per evitare pericolosi cambiamenti climatici limitando il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C e proseguendo con gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Inoltre, pone l’obiettivo di rafforzamento della capacità dei paesi di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici e a sostenerli nei loro sforzi. Il 5 ottobre 2016 l’Unione europea ha formalmente ratificato l’Accordo, che è entrato in vigore il 4 novembre 2016. Cfr. G. DE MAIO, *Cambiamento climatico*, cit., 3-4.

4 L. AMMANATI, *La transizione dell’Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, n. 2018, 2, 86 e ss.; M. DE FOCATHIS, *Il Clean Energy for all Europeans*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del Diritto dell’energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, 39 ss.

5 Il PNIEC si pone in linea di continuità con alcuni “pregressi” strumenti di semplificazione, finalizzati all’identificazione di obiettivi, politiche e misure funzionali a migliorare la sostenibilità ambientale, la sicurezza e l’accessibilità dei costi dell’energia che erano già stati adottati in passato nell’ambito del nostro ordinamento:

PNIEC, pubblicato nel gennaio di quest'anno dal Ministero dello Sviluppo Economico⁶, e recentemente sottoposto a valutazione da parte della Commissione europea⁷, si pone la finalità di «concorrere a un'ampia trasformazione dell'economia», che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale⁸.

Facendo ricorso all'«approccio olistico proposto a livello dell'ordinamento europeo», il PNIEC mira a una strategia organica e sinergica sulle cinque dimensioni dell'energia, vale a dire il taglio delle emissioni di gas serra, l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, il mercato unico dell'energia, l'innovazione e la competitività⁹. La scelta di tale approccio è giustificata dall'esigenza di bilanciamento fra eterogenee e contrapposte finalità, la cui soddisfazione passa attraverso lo sviluppo e la realizzazione di «un'azione integrata» delineata dal Piano.

A tal scopo, il Piano «suggerisce» a fianco delle misure settoriali, relative alle specifiche azioni rilevanti, quelle orizzontali, aventi natura organizzativa. In particolare, si afferma che «verrà istituito», quale «sede tecnica stabile di confronto», l'Osservatorio PNIEC, destinato ad assorbire l'esistente Osservatorio rinnovabili, indicandone in modo dettagliato la composizione (Ministeri proponenti il PNIEC e una rappresentanza delle Regioni indicata dal Coordinamento Energia ed Ambiente della Conferenza Stato Regioni, da ANCI, dal GSE e dall'ISPRA) e le funzioni, nel cui ambito si annoverano: la garanzia di confronti tecnici evoluti in merito all'effettiva implementazione del Piano e del monitoraggio della sua attuazione, preliminari alle procedure che si espletano in sede di Conferenza Stato Regioni o Unificata; la condivisione delle necessarie correzioni evolutive del PNIEC in fase attuativa; la definizione di norme attuative e decreti di recepimento e direttive europee in materia; la «riforma semplificatoria delle procedure autorizzative»; il monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi del piano. Secondo quanto prospettato dal Ministero dello Sviluppo Economico, l'attuazione del PNIEC sarà «assicurata» per il tramite dell'adozione dei decreti legislativi di recepimento delle direttive europee in materia di efficienza energetica, di fonti rinnovabili e di mercati dell'elettricità e del gas¹⁰.

Come meglio si vedrà, il d.l. n. 76/2020 ha, in parte, «anticipato» i processi evolutivi poc'anzi prospettati ed in attesa di essere completati¹¹.

2. Il d.l. n. 76/2020 nel processo di attuazione del PNIEC.

tra questi, si ricorda la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), adottata con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare, il 10 novembre 2017 e, ancor prima, la Strategia Nazionale di Adattamento ai cambiamenti climatici, adottata con decreto del Ministero dell'ambiente il 16 giugno 2015.

⁶ Il Ministero dello Sviluppo economico ha predisposto il contenuto del PNIEC di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il d.l. n. 76/2020, come convertito con l. n. 120/2020, contiene alcune disposizioni la cui formulazione fa un espresso riferimento al PNIEC ed altre, che pur non occupandosi in modo diretto del PNIEC, finiscono comunque per incidere sul relativo processo di attuazione.

Nell'ambito della prima categoria di misure, meritano una particolare attenzione quelle introdotte dall'art. 50 del citato d.l., rubricato "Razionalizzazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale", di cui al titolo IV ("Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e green economy"), capo II ("Semplificazioni in materia ambientale").

7 EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Assessment of the final national energy and climate plan of Italy*, Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 911 final.

8 Per un inquadramento del tema dello sviluppo sostenibile e delle più rilevanti questioni connesse Cfr. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, 13.

9 Cfr. F. CIMBALI, *Tutela preventiva degli interessi ambientali e valutazione sopraggiunta degli impatti*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, 3, 241, ove l'Autore mette in evidenza come sia la particolarità dei contenuti e degli interessi sottesi all'ambiente, nonché alla interconnessione con altri settori, ad imporre un approccio conoscitivo di «tipo olistico» che ne consideri la totalità delle componenti costitutive, il cui mutamento, anche solo parziale, può causare una «alterazione del complessivo equilibrio realizzato minando, conseguentemente, la compatibilità degli interventi da compiere con la salvaguardia dell'ambiente».

10 Cfr. pagina *web* di presentazione del PNIEC, disponibile al sito www.mise.gov. Occorre, a tal proposito, ricordare che la Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, è stata attuata dal d.lgs. 10 giugno 2020, n. 48. La Direttiva 2018/2002, fissa il termine per il recepimento da parte degli Stati membri il 25 giugno 2020 (art. 3). Fanno eccezione le disposizioni (contenute sia nell'articolato che negli allegati) di tutela dei consumatori, per le quali invece è fissato il termine del 25 ottobre 2020. Allo stato, è stato predisposto lo schema di decreto legislativo recante l'attuazione della Direttiva 2018/2002/UE. Con riferimento alla Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili DIRETTIVA (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, si ricorda che l'articolo 36 (Recepimento) prevede, al Par. 1., che «Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli da 2 a 13, agli articoli da 15 a 31, all'articolo 37 e agli allegati II, III e da V a IX entro il 30 giugno 2021». La direttiva è indicata nell'ambito delle 33 direttive europee oggetto della legge di delegazione europea il cui disegno di legge è stato approvato in esame definitivo il 23 gennaio 2020 dopo essere stato approvato in via preliminare il 12 dicembre 2019. Il relativo testo ha iniziato il 3 marzo 2020 il suo esame al Senato. La Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE prevede, al suo articolo 71, par. 1 che: «Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli da 2 a 5, all'articolo 6, paragrafi 2 e 3, all'articolo 7, paragrafo 1, all'articolo 8, paragrafo 2, lettere j) e l), all'articolo 9, paragrafo 2, all'articolo 10, paragrafi da 2 a 12, agli articoli da 11 a 24, agli articoli 26, 28 e 29, agli articoli da 31 a 34, all'articolo 36, all'articolo 38, paragrafo 2, agli articoli 40 e 42, all'articolo 46, paragrafo 2, lettera d), agli articoli 51 e 54, agli articoli da 57 a 59 e da 61 a 63, all'articolo 70, punti da 1 a 3, all'articolo 70, punto 5, lettera b), e all'articolo 70, punto 6, e agli allegati I e II entro il 31 dicembre 2020. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni. Tuttavia, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi: a) all'articolo 70, punto 5, lettera a), entro il 31 dicembre 2019; b) all'articolo 70, punto 4, entro il 25 ottobre 2020».

11 Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 viene adottato a distanza di poco tempo dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse

Per il tramite di alcune modifiche al d.lgs. n. 152/2006, la norma, da un lato, delinea l'iter procedurale necessario per l'individuazione dei progetti funzionali all'attuazione del PNIEC, dall'altro, introduce una struttura organizzativa ad *hoc* per la relativa valutazione di impatto ambientale.

Con riferimento al primo profilo, viene formulato il "nuovo" comma 2 dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che, entro centoventi giorni dalla relativa data di entrata in vigore, le tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, sono individuate, mediante uno o più decreti, successivamente aggiornati, ove necessario, con cadenza semestrale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Lo stesso meccanismo procedurale viene preposto anche ai fini dell'individuazione delle aree "non idonee" alla realizzazione dei progetti o delle opere in questione, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni, nonché prendendo in considerazione le aree sia a terra che a mare caratterizzate dalla presenza di siti inquinati di interesse nazionale (SIN) da bonificare ovvero ad esse limitrofe¹².

Inoltre, in virtù di una integrazione al d.l. n. 76/2020 introdotta durante l'esame al Senato, l'individuazione delle aree interessate dalle opere necessarie per l'attuazione del PNIEC viene parametrata al rispetto di una serie di esigenze particolarmente stringenti, che coinvolgono anche la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, tenuto conto dei suoli degradati le cui funzioni ecosistemiche risultano pregiudicate in modo irreversibile e definitivo¹³ e occorrendo, comunque, privilegiare, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate, comprese le piattaforme petrolifere in disuso¹⁴.

Quanto al secondo profilo, lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale viene attratto nell'alveo della competenza statale ed affidato ad una specifica Commissione tecnica, denominata "Commissione Tecnica PNIEC", la cui costituzione è subordinata all'individuazione dei progetti attuativi del PNIEC¹⁵.

all'emergenza epidemiologica da COVID-19". c.d. "decreto rilancio" convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77. Quest'ultimo, a differenza del primo, non introduce delle misure direttamente incidenti sull'attuazione del PNIEC, ma una serie di misure di carattere economico finanziario che hanno delle ricadute indirette sulla tutela ambientale, tra le quali l'art. 41 sui c.d. "certificati bianchi" e l'art. 119 sulle "misure fiscali" a sostegno dell'efficienza energetica.

12 Cfr. art. 7 - *bis*, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 152/2006.

13 Art. 7-*bis*, comma 2-*ter*, d.lgs. n. 152/2006.

14 Art. 7-*bis*, comma 2-*quater*, d.lgs. n. 152/2006.

15 Art. 8, comma 2- *bis*, d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale i componenti della Commissione Tecnica PNIEC sono nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 7-*bis*, comma 2-*bis* del medesimo d.lgs.

Attesa la potenziale rilevanza di tale ultima modifica, sia in termini organizzativi che funzionali, si ritiene possa essere interessante esaminare il rapporto che intercorre tra la Commissione tecnica PNIEC e la Commissione che ordinariamente si occupa di valutazione ambientale in sede statale (d'ora in poi, Commissione)¹⁶.

Occorre, preliminarmente, specificare che – per espressa previsione normativa – la composizione della Commissione tecnica PNIEC è diversa dalla Commissione, in quanto «i componenti nominati nella Commissione Tecnica PNIEC non possono far parte della Commissione»¹⁷.

Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 152/2006, la Commissione consta di un numero massimo di «quaranta commissari, inclusi il Presidente e il Segretario» ed è posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La Commissione tecnica PNIEC è formata, invece, da un «numero massimo di venti unità», ma è anch'essa posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

I membri della Commissione sono scelti «tra professori o ricercatori universitari», tra il personale di cui agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 165/2001, ivi compreso quello appartenente ad enti di ricerca, al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, all'Istituto superiore di sanità ovvero tra soggetti anche estranei alla pubblica amministrazione, provvisti del diploma di laurea di vecchio ordinamento, di laurea specialistica o magistrale, con adeguata esperienza professionale di almeno cinque anni, all'atto della nomina¹⁸.

I componenti della Commissione Tecnica PNIEC devono, invece, essere in possesso di laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea, con almeno cinque anni di esperienza professionale e con competenze adeguate alla valutazione tecnica ed ambientale dei predetti progetti, individuate in base all'art. 17, comma 14, della l. n. 127/1997, tra il personale di ruolo del CNR, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile e dell'Istituto Superiore di Sanità¹⁹.

Nella sede dell'istruttoria tecnica, sia la Commissione sia la Commissione tecnica PNIEC possono avvalersi, tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente. Soltanto nella sede della disciplina che regola

¹⁶ In tema di VIA, si rinvia, tra gli altri, a M. CALABRÒ, *Diritto dell'ambiente*, in M.R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARDELLA, P. TANDA, A.G. PIETROSANTI, *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2020, 290; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 73; M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M. R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 275 ss.; A. MILONE, *Le valutazioni ambientali* in A. CROSETTI, R. FERRARA, C. E. GALLO, S. GRASSI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo II, Milano, 2014, 135. A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 527 ss.; R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 727 ss.

¹⁷ Art. 8, comma 2-bis, d.lgs. n. 152/2006.

¹⁸ Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 152/2006.

¹⁹ Art. 8, comma 2-bis, d.lgs. n. 152/2006.

l'attività della Commissione viene, tuttavia, specificato che «per i procedimenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, all'attività istruttoria partecipa un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate, individuato secondo la specifica disciplina di riferimento»²⁰.

La modalità di nomina dei membri coincide per entrambe le Commissioni. In entrambi i casi i commissari sono nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza obbligo di procedura concorsuale e con determinazione motivata esclusivamente in ordine al possesso da parte dei prescelti dei necessari requisiti di comprovata professionalità e competenza nelle materie ambientali, economiche, giuridiche e di sanità pubblica, garantendo il rispetto del principio dell'equilibrio di genere²¹. Anche la durata dell'incarico coincide per entrambe le Commissioni ed è fissata «a quattro anni, rinnovabile una sola volta»²². Inoltre, entrambe le Commissioni, «al fine di assicurare il necessario supporto tecnico e giuridico», si avvalgono del «Comitato tecnico istruttorio» posto alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, come delineato dal comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 152/2006²³.

Ai commissari della Commissione, ferme restando alcune specificazioni riguardanti coloro i quali provengano dalle amministrazioni pubbliche, spetta il "compenso" esclusivamente in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti e solo a seguito dell'adozione del relativo provvedimento finale. Ai commissari della Commissione tecnica PNIEC spetta, invece, una "indennità aggiuntiva" (anche in questo caso) esclusivamente in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti e solo a seguito dell'adozione del relativo provvedimento finale²⁴.

20 Art. 8, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

21 Cfr. art. 8, comma 2, d.lgs. 152/2006 dedicato alle modalità di nomina dei commissari della Commissione, al quale fa richiamo il comma 2 bis del medesimo articolo, secondo il quale: «I componenti della Commissione Tecnica PNIEC sono nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare secondo le modalità di cui al comma 2, secondo periodo».

22 Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 152/2006; art. 8, comma 2 - bis, d.lgs. n. 152/2006.

23 Art. 8, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, il Comitato tecnico istruttorio è formato da trenta unità di personale pubblico con almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione ed esperienza professionale e competenze adeguate ai profili individuati, e collocato in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o analoga posizione prevista dall'ordinamento di appartenenza, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127», che vengono nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e individuati tra gli appartenenti ad Amministrazioni pubbliche, al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, all'ENEA, ad altri Enti di ricerca, nonché, per lo svolgimento delle attività istruttorie in materia di impatto sanitario, sino a sei unità designate dal Ministro della salute. I componenti del Comitato restano in carica cinque anni e sono rinominabili per una sola volta» Cfr. anche art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006: «Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della salute, sono stabilite per i profili di rispettiva competenza l'articolazione, l'organizzazione, le modalità di funzionamento e la disciplina delle situazioni di inconfiribilità, incompatibilità e conflitto di interessi anche potenziale della Commissione e della Commissione tecnica PNIEC e del Comitato tecnico istruttorio».

24 Cfr. art. 8, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che: «a decorrere dall'anno 2017, con decreto annuale del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i costi di funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e della Commissione tecnica PNIEC e del Comitato tecnico istruttorio, comprensivi dei

Sotto il profilo funzionale, la Commissione opera con le modalità previste dal d.lgs. n. 152/2006, articoli 20 (“Verifica di assoggettabilità”), 21 (“Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale”), 23 (“Presentazione dell’istanza”), 24 (“Consultazione”) dai commi 1, 2- *bis*, 3, 4, 5, 6 e 7, 25 (“Valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti della consultazione”) e 27 (“Informazione sulla decisione”)²⁵.

Ebbene, ad una prima analisi comparativa delle due Commissioni, non è agevole inquadrare con precisione la *ratio* sottesa all’istituzione di una nuova Commissione in materia di valutazione di impatto ambientale. È stato affermato che la Commissione Tecnica si andrebbe ad “affiancare” alla Commissione²⁶, ma dal tenore della disciplina (seppur scarna) non sembra potersi desumere alcuna forma di collaborazione (affiancamento) tra i due organi. La relazione illustrativa al d.l. n. 76/2020 fa cenno al fatto che la scelta in questione sarebbe motivata dalla necessità di garantire uniformità e speditezza ai procedimenti relativi ai progetti per l’attuazione del “PNIEC” «senza gravare ulteriormente sulle attività in capo all’attuale Commissione Tecnica di Verifica dell’Impatto Ambientale».

Orbene, come già è emerso, il “funzionamento” della Commissione tecnica PNIEC poggia sulle stesse regole dedicate al funzionamento della Commissione. Per il resto, gli elementi che consentono di operare una distinzione tra le due Commissioni sono piuttosto limitati. I più evidenti riguardano il numero dei componenti (che varia dal numero di quaranta della Commissione al numero di venti della Commissione tecnica PNIEC), ed alcuni tra i titoli di studio ed i requisiti professionali richiesti (ad esempio, quanto alla scelta dei componenti della Commissione tecnica PNIEC, a differenza di quanto avviene in relazione alla scelta dei componenti della Commissione, la disciplina speciale non fa un riferimento espresso ai professori universitari ed ai ricercatori. Viceversa, introduce un riferimento ai dipendenti dell’Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile).

Appare, pertanto, legittimo chiedersi se, ed in quale misura, il modello della Commissione tecnica PNIEC, così come delineato, possa rappresentare una soluzione organizzativa più rispondente ai canoni della semplificazione e del buon andamento rispetto al modello della Commissione e non, come invece sembrerebbe, rappresentare piuttosto una ingiustificata duplicazione di organi già operanti (con

compensi per i relativi componenti), in misura complessivamente non superiore all’ammontare delle tariffe di cui all’articolo 33 del d.lgs. n. 152/2006, che sono «versate all’entrata del bilancio dello Stato nell’anno precedente, senza che ne derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Inoltre, «compensi sono stabiliti proporzionalmente alle responsabilità di ciascun membro della Commissione e della Commissione tecnica PNIEC e del Comitato e in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti, fermo restando che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale del personale di cui al comma 3 restano in carico all’amministrazione di appartenenza». Il regime giuridico che regola la definizione del “compenso” dei commissari della Commissione e della “indennità aggiuntiva” dei commissari della Commissione tecnica PNIEC è definito sulla base delle stesse modalità, che sono fissate dal comma 5, art. 8, d.lgs. n. 152/2006.

25 Art. 8, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006.

26 Documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale, vol. II, 6 settembre 2020, 245 ss.

contestuale effetto di “disorientamento”), la cui efficienza ed efficacia (tra l’altro) non sembra essere affatto messa in discussione²⁷.

Nel proseguire l’esame della riforma, si rileva che come già osservato, il d.l. n. 76/2020 contiene ulteriori misure che, pur non facendo un espresso riferimento al PNIEC, hanno delle potenziali ricadute indirette sul processo di attuazione dello stesso. Si tratta di un ampio compendio di misure, la cui analisi approfondita esula dal tenore del presente contributo. In questa sede, ci si limiterà a concentrarsi su quelle disposizioni più utili ai nostri fini, vale a dire quelle relative al rapporto tra semplificazione e ambiente, in particolare con riferimento alle procedure amministrative in materia di fonti rinnovabili.

Tra queste misure, figurano quelle introdotte dall’art. 56 recante “Disposizioni di semplificazione in materia di interventi su progetti o impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile e di taluni nuovi impianti, nonchè di spalma incentivi”, di cui al titolo IV (“Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e *green economy*”), capo III (“Semplificazioni in materia di *green economy*”) del d.l. n. 76/2020.

La norma in commento determina un significativo ampliamento del campo di applicazione degli interventi soggetti al regime delle autorizzazioni uniche di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, includendovi, oltre la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, nonchè le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi, anche «gli interventi consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, occorrenti per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti» (comma 2). A ciò si aggiunga che gli impianti di accumulo elettrico connessi ad impianti di produzione

²⁷ Il “disegno” del legislatore, volto alla realizzazione di un regime giuridico speciale ed in deroga per l’attuazione degli obiettivi del PNIEC, sembra essere ancora più ampio di quello appena descritto, fino ad estendersi anche a contesti diversi da quello della semplificazione in materia ambientale e ricomprendere anche alcune deroghe alle regole generali della gara. Si prenda in considerazione, nell’ambito del d.l. n. 76/2020, l’art. 2, recante “Procedure per l’incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all’aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia”, ove, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonchè al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del Covid-19, vengono applicate regole speciali per le procedure di affidamento e la disciplina dell'esecuzione del contratto relative alle procedure ad evidenza pubblica la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021. In tali casi «salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento». Dunque, tanto, premesso, la norma in commento dispone che, per la realizzazione sia della maggior parte delle opere pubbliche (relative ai settori dell’edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, tra le altre), nonchè per gli interventi funzionali alla realizzazione del PNIEC e per i contratti relativi o collegati ad essi, le stazioni appaltanti, «per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l’attività di progettazione, e per l’esecuzione dei relativi contratti, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto».

di energia elettrica vengono classificati come “opere connesse” ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (comma 2 - *bis*). E ciò con il «fine esplicito di semplificare le procedure autorizzative e poter usufruire di una disciplina più favorevole alla effettiva diffusione dei predetti impianti»²⁸.

Sebbene non espressamente specificato dalla norma, è la relazione illustrativa al decreto legge a mettere in evidenza come l’opera di semplificazione delle procedure amministrative preposte alla realizzazione di impianti di produzione di fonti rinnovabili introdotte dalla riforma si sia resa necessaria alla luce degli obiettivi del Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC)²⁹.

Nonostante lo sforzo dimostrato dalla riforma esaminata, il rapporto tra “semplificazione e ambiente”, con riferimento alla materia dell’energia, continua tendenzialmente a fondarsi su una cornice di riferimento frammentata e differenziata tra una fonte rinnovabile ed un’altra, tra una tipologia di intervento ed un’altra, anche a causa del difficile coordinamento tra le diverse disposizioni rilevanti (ad esempio, tra quelle dedicate all’edilizia e quelle dedicate all’ambiente). A conferma di ciò, la Commissione europea, in sede di valutazione del PNIEC, ha rilevato come negativo il dato secondo il quale, nell’ambito dell’ordinamento italiano, non sia tutt’oggi presente una strategia nazionale di riqualificazione edilizia a lungo termine con cui accompagnare gli obiettivi di efficienza energetica³⁰.

Sotto un diverso profilo, l’art. 56 si occupa degli incentivi nell’ambito del settore dell’energia rinnovabile, prevedendo meccanismi volti ad incentivare il potenziamento o la ricostruzione di impianti obsoleti di generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili (commi 3-6), integrando i criteri generali a presidio dell’adozione degli incentivi alla produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 6-*bis*, introdotto al Senato) e intervenendo sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi (commi 7-8).

In tale contesto, rileva, più degli altri, la riforma introdotta ad opera della lettera a) del comma 7 dell’art. 56, sul contenuto del d.lgs. n. 28/2011 recante “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”, art. 42, recante la disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi: nel confermare che, come originariamente prospettato dalla norma oggetto di modifica, il Gestore dei Servizi energetici che all’esito di attività di controllo riscontri violazioni rilevanti ai fini dell’erogazione degli incentivi, «dispone il rigetto dell’istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate e la trasmissione all’Autorità competente ai fini dell’applicazione delle sanzioni di legge», la norma specifica che ciò deve avvenire «in presenza dei

²⁸ Cfr. Documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*, vol. II, 6 settembre 2020, 245 ss.

²⁹ Cfr., in tal senso, anche la Documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*, vol. II, 6 settembre 2020, 245 ss.

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Assessment of the final national energy and climate plan of Italy*, Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 911 final.

presupposti di cui all'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241»³¹, vale a dire: la verifica dell'illegittimità del provvedimento ai sensi dell'art. 21-*octies* della stessa legge e, dunque, circa la sussistenza di un vizio di legittimità rilevante dell'atto, riconducibile alle figure della violazione di legge, dell'eccesso di potere o dell'incompetenza; la ponderazione dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto viziato³². Inoltre, a scopo di rafforzamento dell'affidamento e della tutela procedimentale del destinatario dell'atto, l'art. 21-*nonies* delinea un limite temporale all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, individuato nella "ragionevolezza" del termine dalla emanazione dell'atto. Termine che, secondo quanto disposto dalla legge delega per la riforma della pubblica amministrazione approvata con la l. n. 124/2015³³, non può «comunque» essere superiore a diciotto mesi dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, ovvero dalla loro formazione tacita per silenzio assenso, fatto salvo l'annullamento d'ufficio, anche decorsi i diciotto mesi, dei provvedimenti amministrativi emanati sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato³⁴.

31 Un ulteriore problema interpretativo connesso alla disciplina degli incentivi è stato recentemente affrontato dal Cons. Stato Ad. Plen., 11 settembre 2020, n. 18, che si è, anzitutto, pronunciata in ordine alla natura "plurima" o "scindibile" del procedimento amministrativo, di competenza del GSE, volto al riconoscimento degli incentivi: «tale procedimento, qualora abbia ad oggetto una tariffa incentivante maggiorata oltre a quella base, secondo l'Adunanza plenaria "deve intendersi come avente un oggetto plurimo, scindibile nei suoi effetti giuridici". Pertanto, il giudicante afferma che, qualora sia commessa una violazione che, in astratto, potrebbe condurre alla comminatoria della "decadenza" dagli incentivi (ai sensi di quanto previsto dall'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011), il GSE deve collegare quella violazione unicamente all'oggetto (per l'appunto, "scindibile") cui si riferiva la mancanza rilevata, con la conseguenza che, se la violazione concerneva solo il riconoscimento della maggiorazione, la decadenza potrà interessare solo su quest'ultima, e non anche la tariffa c.d. base» cfr. nota di commento in www.giustizia-amministrativa.it.

32 M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria (artt. 21-quinquies e 21-nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i.)* in M.A. SANDULLI (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 435; C. DEODATO, *Art. 21-nonies. Annullamento d'ufficio*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 983.

33 M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, in www.federalismi.it, 2015, 17.

34 Cfr. art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990. A ciò si aggiunga che il d.l. n. 34/2020 ha disposto, con l'art. 264, comma 1 lettera b), che: «Al fine di garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2020: [...] b) i provvedimenti amministrativi illegittimi ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottati in relazione all'emergenza Covid-19, possono essere annullati d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro il termine di tre mesi, in deroga all'art. 21-*nonies* comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine decorre dalla adozione del provvedimento espresso ovvero dalla formazione del silenzio assenso. Resta salva l'annullabilità d'ufficio anche dopo il termine di tre mesi qualora i provvedimenti amministrativi siano stati adottati sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, ivi comprese quelle previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Inoltre, in deroga a quanto appena prospettato, la disciplina speciale esaminata prevede alcuni ulteriori meccanismi di decurtazione dell'incentivo al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili degli impianti³⁵.

Nel delineare in modo più preciso, rispetto al passato, i limiti del potere spettante in capo al GSE sulla "sorte" degli incentivi di cui ha già disposto l'erogazione, la norma garantisce maggiore certezza e stabilità al regime giuridico dell'istituto, sciogliendo se non tutti, almeno uno tra i "nodi" interpretativi che, fino ad ora, hanno contribuito ad "allontanare" gli operatori economici dal mercato delle fonti rinnovabili, e, più in generale, della c.d. "green economy" e, dunque, ad ostacolarne, in radice, il processo di formazione³⁶.

3. Alcune osservazioni a prima lettura.

Da una prima lettura delle disposizioni esaminate, gli elementi di innovazione che sono stati introdotti nel quadro delle misure di attuazione del PNIEC sembrano rivelare una portata tutto sommato abbastanza limitata. Se la Commissione tecnica PNIEC è ancora alla ricerca di una propria identità, le disposizioni dedicate alle fonti rinnovabili sono meritevoli di attenzione ma, da sole, non sono comunque in grado di superare la persistente mancanza di un disegno unitario delle misure amministrative in materia di *energia*³⁷. Tale aspetto critico, se letto alla luce delle

35 Art. 42, d.lgs. n. 28/2011: «1. L'erogazione di incentivi nei settori elettrico, termico e dell'efficienza energetica, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza. La verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti. I controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica. 2. Restano ferme le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete. Sono eseguiti dall'AGEA, con le modalità stabilite ai fini dell'applicazione dell'articolo 1, comma 382-septies, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, i controlli sulla provenienza e tracciabilità di biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili. 3. Nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE in presenza dei presupposti di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481. In deroga al periodo precedente, al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà».

36 Per un approfondimento delle problematiche connesse al sistema di incentivazione per l'utilizzo delle energie rinnovabili cfr. G. DE MAIO, *Politiche di incentivazione fiscale ed energie rinnovabili*, in *Il Governo dell'energia dopo Fukushima*, Napoli, 2013, 330 ss.

37 G. D. COMPORI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 271 ss.; N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforme*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1490.

dinamiche che si esplicano sul piano “energetico-ambientale”³⁸, può essere considerato come una spia sintomatica della persistente mancanza di una linea direttrice del rapporto tra “semplificazione” e “ambiente”³⁹, «comunemente percepite come due entità tra di loro inconciliabili»⁴⁰ anche da parte del legislatore, il quale, ben conscio della difficoltà di coniugare “burocrazia” e tempi di conclusione del procedimento amministrativo⁴¹ anche, ma non solo, in materia ambientale⁴², tende sistematicamente a fare ricorso a misure aventi carattere emergenziale allorquando, come nel caso di specie, si delinei come stringente la necessità di raggiungere, in tempi contenuti, uno specifico e determinato risultato.

D'altra parte, però, siffatti - perfezionabili - elementi di innovazione hanno avuto comunque il merito di rappresentare un “punto di partenza”, uno stimolo per l'adozione di ulteriori misure nel quadro del processo di attuazione del PNIEC.

In realtà, al fine di una più ampia ricostruzione delle misure che il d.l. n. 76/2020 ha introdotto in funzione dell'attuazione del PNIEC, occorrerebbe interrogarsi (a monte) sul *perché* il d.l. n. 76/2020 si sia occupato del PNIEC. È utile ricordare che, in occasione della pandemia da Covid - 19, nell'ambito dello scenario europeo si è consolidata una stretta connessione tra il processo di superamento della crisi sanitaria - e della crisi economica (anche) da quest'ultima provocata - ed il processo di attuazione dell'*European green new deal*⁴³. Siffatta prospettiva è stata consacrata nella sede delle misure di cui al *Recovery fund*, sulla cui base il ruolo del Piano

38 G. PERICU, *Scritti scelti, Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, Milano, 2009, 561.

39 La questione problematica si inquadra nella più ampia tematica riguardante la persistente difficoltà di inquadramento del rapporto tra “semplificazione” ed “interessi sensibili” sul piano del procedimento amministrativo. Cfr., sul punto, A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, 4, 699 ss.: «La contrapposizione tra interessi pubblici sensibili e semplificazione amministrativa è venuta in un certo qual modo ad assumere una valenza “dicotomica”. Da un lato, infatti, i processi di semplificazione sono stati spesso incoraggiati e sostenuti sulla base dell'idea per cui i regimi e i vincoli pubblicistici costituirebbero meri *ostacoli* alla piena realizzazione e sviluppo dei diritti e delle libertà individuali, soprattutto di tipo economico. Sul versante opposto, invece, molti tentativi di riforma sono stati criticati sulla base del convincimento per cui l'interesse pubblico — soprattutto se di rilievo sensibile — si sarebbe potuto tutelare solo attraverso il regime e il “presidio pubblicistico”, dal momento che il privato in tali ambiti sarebbe naturalmente incline a massimizzare il proprio interesse egoistico a detrimento degli interessi collettivi». Sul tema cfr. Anche L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un Equilibrio*, in *Riv. Giur. Urb.* 2019, 1; P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, 2; M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2010, 5, 239 ss..

40 F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.1, 2020, 1, 3; M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2017, 148; ID., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 649; ID., *Semplificazione e ambiente*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008, 156.

41 S. SCREPANTI, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 4, 1189.

42 M. OCCHIENA, *Il coraggio di semplificare*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 2.

43 Sul legame tra governo dell'energia e tutela della salute, cfr. A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *www.federalismi.it*, 2013, 16.

integrato per l'energia ed il clima, oggetto di adozione da parte di ciascun singolo Paese membro, ha assunto un ruolo marcatamente strategico. Coerentemente, le Linee guida per la definizione del "Piano Nazionale di ripresa e resilienza" ("post pandemia") del 15 settembre 2020 dedicano più di un riferimento alla missione inerente ai processi di "rivoluzione verde e transizione ecologica", nel cui ambito viene favorita la realizzazione di un «ampio programma» di investimenti al fine di conseguire gli obiettivi di matrice europea «partendo dalle linee delineate dal PNIEC».

Sulla scorta di questi presupposti sembrerebbe potersi evincere che l'urgenza, avvertita durante il corso della pandemia, di adottare un decreto legge che si occupasse (anche, ma non solo) del PNIEC, abbia trovato giustificazione nella funzione strategica da quest'ultimo assunta nel quadro delle misure per la "ripresa" e la "resilienza" nazionale. Tutto quanto considerato, si ritiene che tale ragionamento poggi su una logica coerente e tendenzialmente condivisibile. In prospettiva futura, però, è auspicabile che la formula del decreto legge utilizzata venga abbandonata, lasciando spazio all'avvio di un - molto atteso - processo di normazione dal carattere "strutturale"⁴⁴ ed ispirato, in un contesto che esuli dall'emergenza e dall'urgenza del singolo caso concreto, dalla ricerca di un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di semplificazione ed i diversi interessi in gioco afferenti all'energia, in chiave di tutela dell'ambiente. E a questo scopo, l'Osservatorio "PNIEC", se verrà istituito, potrà, probabilmente, produrre risultati particolarmente significativi. Altrimenti ragionando, vi è il rischio che la molto attesa "azione integrata" tra Istituzioni ed operatori economici verso l'attuazione del PNIEC perda, con il tempo, la propria direzione, tra i meandri di una cornice normativa di riferimento cangiante, interessata da una molteplicità di interventi di semplificazione connotati da scarso rigore sistematico.

44 Cfr. L. AMMANATI, *La disciplina europea sull'efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli Stati Membri*, in www.associazioneadde.it, 2017, sull'esigenza di «dare organicità all'estesa produzione legislativa in materia di energia e di riaccorpate in modo sistematico le norme» al fine di «eliminare il costante rinvio a modifiche di regola parziali ma ripetute nel tempo che obbliga ad un faticoso lavoro di aggiornamento e riduce il tasso di certezza giuridica necessario agli operatori».