

INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ: TRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

Lezioni della Scuola di
Cittadinanza Torino-Cuneo 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

**INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ:
TRA AUTONOMIA E
RESPONSABILITÀ**

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Individuo e collettività: tra autonomia e responsabilità edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA TRATTA DA GETTY IMAGES

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sichera - Giorgio Sobrino

Maggio 2023, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902513

INDICE

Introduzione al volume.....ii

Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022

Primo incontro

La via italiana alla laicità tra giusto procedimento e conformità ai principi dell'ordinamento giuridico, di Roberto Cavallo Perin 8

L'esposizione dei simboli religiosi nelle scuole: la laicità tra autonomia e responsabilità, di Anna Maria Poggi.....17

Brevi note sui simboli religiosi nelle scuole: per una laicità forte nel segno della democrazia e del pieno sviluppo della persona, di Alessandra Algostino 24

L'educazione civica: appunti sulla legge n. 92 del 2019 e sui docenti che possono essere coinvolti, di Eva Desana 36

Forme di presenza del fenomeno religioso nella scuola pubblica. I riti e l'abbigliamento religioso, di Maria Chiara Ruscazio 46

Secondo incontro

Paternalismo penale e reati sessuali, di Paolo Caroli 59

Responsabilità penale e controllo penale tra liberalismo e paternalismo: le scelte individuali in tema di salute individuale e di fine vita, di Anna Costantini 69

Paternalismo penale e stupefacenti: il delicato confronto tra libertà del singolo e tutela degli interessi della collettività, di Sara Prandi.. 90

Terzo incontro

Digitalizzazione e transizione ecologica, di Rosario Ferrara.....	103
PNRR e transizione energetica, di Anna Porporato.....	106
La transizione digitale della Pubblica Amministrazione nel PNRR: le coordinate del sistema, di Edoardo Ferrero.....	117
Il PNRR tra digitalizzazione e transizione ecologica, di Anna Grignani	130

Quarto incontro

I doveri di solidarietà in materia fiscale: elogio delle tasse, di Francesco Pallante	143
Si fa in fretta a dire progressività, di Enrico Marello	161
La concorrenza fiscale dannosa nell'ordinamento dell'Unione Europea, di Gabriella Perotto.....	183

Quinto incontro

I giovani e la pandemia, di Sonia Bertolini	196
Le <i>soft skills</i> nei percorsi formativi scolastici, di Claudia Rasetti	205

Sesto incontro

Solidarietà e obbligo vaccinale: quale equilibrio?, di Guido Casavecchia, Gustavo Minervini e Giulia Perrone.....	212
---	-----

Settimo incontro

I fattori ESG e la sostenibilità d'impresa nel percorso culturale e normativo europeo e italiano, di Mia Callegari, Eva Desana e Lavinia Palumbo	234
--	-----

Ottavo incontro

L'inserimento nella Costituzione dell'«interesse delle future generazioni» e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, "civici" e sociali, di Cristiana Peano e Giorgio Sobrino.....	279
--	-----

Nono incontro

Individuo e collettività nelle istituzioni politiche: tra rappresentanza e libertà di mandato, di Luca Imarisio e Valentina Pazé	321
Parlamentari e gruppi tra trasformismo parlamentare e libertà di mandato, di Federica Pasquini	349

Incontro conclusivo "Confrontarsi col dramma della guerra in Europa: sfide e responsabilità per il mondo dell'informazione e della formazione"

Il paradosso del diritto penale internazionale, di Mario Dogliani....	370
Confrontarsi col dramma della guerra: la prospettiva del Diritto penale internazionale, di Paolo Caroli.....	380
Il rapporto tra istituzioni politiche e confessionali e il loro impatto sui conflitti armati, di Maria Chiara Ruscazio	388

L'Unione Europea e la guerra in Ucraina, di Alberto Miglio.....	397
Il dramma della guerra in Europa: spunti di riflessione, di Francesco Pallante	403
Gli autori.....	411

PNRR e transizione energetica

di Anna Porporato

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Torino

È necessario prendere le mosse dall'analisi della disciplina dell'UE in materia di energia per arrivare poi all'esame del nostro PNRR.

Tale analisi mi sembra opportuna perché il diritto dell'energia è stato piuttosto frammentato tra varie discipline di settore che sono intervenute a livello di ordinamento eurounitario, dove la frammentazione è stata molto probabilmente il risultato dell'atteggiamento di ritrosia da parte dei vari Stati a cedere spazi di sovranità in una materia - l'energia appunto - caratterizzata da regimi di tipo monopolistico¹. Bisogna infatti attendere il Trattato di Lisbona, TFUE, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, per vedere per la prima volta la materia energia disciplinata a livello di Unione europea e definita la relativa competenza in termini di competenza di tipo concorrente tra UE e Stati membri. Si fa riferimento, in tal senso, all'art. 4, par. 2, lett. i), TFUE e all'art. 194 TFUE interamente dedicato alla materia energia.

Anteriormente alle previsioni contenute nel TFUE, l'energia è stata oggetto di disciplina da parte del cd. diritto derivato UE, su diversi fronti che hanno interessato la materia: si può pensare al diritto della

¹ L. Giurato, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery Plan*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 1/2021, 2.

concorrenza, al diritto dell'ambiente, alle relazioni tra stati oltre che ai rapporti bilaterali². Il tema dell'energia è stato al centro dell'interesse del legislatore europeo in relazione al principio dello sviluppo sostenibile: per essere sostenibile uno sviluppo deve caratterizzarsi per la ricerca di implementazione e di produzione di energia da fonti rinnovabili. A tale riguardo l'art. 194 TFUE, par. 1, lett c) fa riferimento alle finalità della politica energetica europea, tra cui si annoverano il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

Centrale in ambito energetico è il ruolo svolto, e che può essere ancora incrementato, dalle fonti rinnovabili, ossia le fonti non fossili: energia eolica, solare, termica, fotovoltaica, geotermica, cd. "maremotrice", idraulica, da gas di scarico, da biomassa e da gas residuali dei processi di depurazione di biogas.

Sul piano internazionale sono stati assunti impegni in materia di produzione di energie da fonti rinnovabili, basti pensare al Protocollo di Kyoto del 1997 e all'Accordo di Parigi, sottoscritto il 22 aprile 2016 e ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016.

Per quanto riguarda il diritto UE derivato (regolamenti e direttive) è possibile citare, a titolo di esempio, tra le molte direttive adottate, la direttiva 77/2001/CE sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, la direttiva 2003/30/CE che ha previsto l'uso di biocarburanti nel settore dei trasporti e la direttiva 2018/2021/UE, cd. RED II, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la quale contiene le definizioni di autoconsumo collettivo e di Comunità energetiche rinnovabili.

Il legislatore UE ha, inoltre, adottato una strategia a lungo termine per la riduzione della produzione di gas ad effetto serra attraverso la

² L. Giurato, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery Plan*, cit., 3-4.

predisposizione di un "nuovo meccanismo di governance", previsto dal Regolamento 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018, che si è tradotto nell'adozione dei Piani nazionali integrati per l'energia e per il clima, PNIEC. Il 21 gennaio 2020 il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato il testo del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima che si struttura in cinque linee d'intervento, dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività. In tale contesto sono stati previsti strumenti di incentivazione settoriale per lo sviluppo delle fonti rinnovabili³.

Per completezza bisogna anche ricordare un altro importante documento che è stato pubblicato dalla Commissione Europea nel 2019, il Green deal europeo⁴.

Il Green deal europeo persegue come obiettivo principale quello di una transizione energetica che viene definita "giusta". Una transizione verso la neutralità climatica, ovvero diretta all'azzeramento delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2050 e con un passaggio intermedio rappresentato dalla riduzione del 55% delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030. Si fa riferimento ad una "transizione giusta", "giusta" perché l'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a tener conto degli impatti che la transizione energetica potrà avere sull'ambiente, sulla società e sull'occupazione.

³ Cfr. Laura Pergolizzi, *Il d.l. 76/2020 nel processo di attuazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 4/2020.

⁴ Cfr. Pietro Cucumile, *Il "Green Deal Europeo"*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 1/2021.

La pandemia e la crisi sociale ed economica che essa ha acuito hanno reso necessario un intervento mirato da parte dell'Europa e a tal proposito la Commissione europea il 27 maggio 2020 ha presentato la proposta di un piano per la ripresa dell'Europa. Il 21 luglio 2020, al termine del Consiglio europeo straordinario (17-21 luglio 2020), è stato concordato un pacchetto articolato di 1 824,3 miliardi di euro che combina i 1 074,3 miliardi di euro del bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027, definito quadro pluriennale (QFP), con NextGenerationEU (NGEU), un pacchetto straordinario di risorse per la ripresa pari a 750 miliardi di euro. In particolare è stato previsto che il 30% del bilancio pluriennale e di NextGenerationEU venga speso per la lotta al cambiamento climatico.

Nel piano di ripresa dell'economia europea si mira a trasformare l'UE in un'economia competitiva e contestualmente efficiente sotto il profilo energetico, tale da raggiungere l'obiettivo finale dell'azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra entro il 2050 e l'obiettivo intermedio della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 55%, rispetto allo scenario del 1990, entro il 2030. Tale duplice obiettivo ha caratterizzato i singoli Recovery and Resilience Plan adottati dagli Stati europei.

Per poter accedere ai fondi NextGenerationEU, ciascuno Stato membro ha dovuto predisporre, in attuazione e secondo i criteri fissati dall'art. 18 del Regolamento n. 2021/241/UE, un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza - Recovery and Resilience Plan - per il periodo 2021-2026. Il 13 luglio 2021 il PNRR elaborato dal Governo italiano è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea. In un documento allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio UE sono stati definiti, in relazione a ciascun investimento e a ciascuna riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, dal cui conseguimento dipende l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Dopo la Decisione di esecuzione del Consiglio UE, la Commissione UE ha concluso con l'Italia un accordo che, ai sensi

dell'art. 23 del Regolamento (UE) 2021/241, costituisce un impegno giuridico specifico. Il citato Regolamento europeo ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza che prevede che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme programmata nei Recovery and Resilience Plan sia diretta a sostenere gli obiettivi climatici, stabilendo, inoltre, che tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani rispettino il principio di “non arrecare danni significativi” all'ambiente (Do not significant harm - DNSH).

Tre sono i pilastri su cui poggia il nostro PNRR: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Gli investimenti e le riforme necessarie per l'attuazione della transizione ecologica sono contenuti nella “Missione 2”, la quale amplia gli obiettivi relativi all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni di CO₂, già inseriti nel PNIEC, il Piano nazionale integrato per l'Energia e il Clima 2021-2030, adottato dall'Italia nel dicembre 2019⁵.

Nell'ambito della “Mission 2” si possono richiamare, a titolo di esempio, tra i vari investimenti previsti, quelli per lo sviluppo del sistema agri-voltaico, per la promozione di sistemi innovativi, compreso l'off shore, per lo sviluppo e la produzione di idrogeno su aree dismesse, per la promozione della competitività per l'utilizzo dell'idrogeno.

La pianificazione della «ripresa» del nostro Paese, fondata sulla transizione ecologica ed energetica, ha dovuto, e per alcuni aspetti deve ancora, essere coordinata con l'impianto autorizzatorio e burocratico esistente⁶. L'esperienza italiana si caratterizza, infatti, per un sistema di autorizzazioni connotato da criticità procedurali e

⁵ Cfr. S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021.

⁶ Cfr. C. Vivani, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giur. it.*, 2021.

da vincoli burocratici che hanno inciso ed incidono sull'effettiva realizzabilità dei progetti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. A tale riguardo, per consentire la realizzazione degli interventi del PNRR ed eliminare gli ostacoli normativi, procedurali e burocratici che potrebbero ritardare, o financo impedire, l'attuazione degli investimenti e dei progetti e, quindi, più in generale, la compiuta attuazione della strategia di rilancio del Paese, con il d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, il Consiglio dei Ministri ha approvato le semplificazioni necessarie per favorire la transizione energetica e digitale. Nello specifico, da un lato sono state introdotte norme di accelerazione e snellimento dei procedimenti ed è stata integrata la disciplina prevista per la valutazione ambientale dei progetti del PNIEC, ricomprendendovi anche la valutazione dei progetti per l'attuazione del PNRR, e dall'altro è stato operato un intervento di semplificazione della disciplina della VIA, Valutazione di impatto ambientale, e della VAS, Valutazione ambientale strategica, contenute nella parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cd. Codice dell'ambiente.

Un'altra criticità che ha inciso e ancora può incidere fortemente sulla concreta autorizzazione e costruzione di impianti di energia da fonti rinnovabili è quella che riguarda la loro localizzazione. La scelta della localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili coinvolge infatti molteplici interessi pubblici e privati che necessitano di un bilanciamento che impone alle pubbliche amministrazioni competenti di svolgere una valutazione complessa e attenta. Le difficoltà spesso incontrate nell'opera di bilanciamento svolta dai soggetti pubblici si sono tradotte in molti casi in situazioni di stallo autorizzatorio delle opere e degli impianti di energia da fonti rinnovabili. In particolare con riguardo ai vari interessi in gioco il prevalere dell'interesse paesaggistico ha condotto spesso ad un arresto dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

E' necessario rammentare che in ordine alla localizzazione degli impianti di energia da fonte rinnovabile è stata prevista la pianificazione e programmazione dell'individuazione delle cosiddette "aree non idonee". In particolare, l'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e le relative Linee guida nazionali, approvate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010 si sono occupati di garantire un corretto inserimento nel paesaggio degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile. Le Linee guida nazionali hanno introdotto alcuni principi fondamentali della legislazione statale che non possono essere disattesi sull'intero territorio nazionale e vincolano la potestà legislativa e normativa delle Regioni e delle Province Autonome. Fondamentale tra i principi enucleati vi è quello della "massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili" che impedisce di prevedere come "non idonee" porzioni significative del territorio regionale. Ai sensi dell'Allegato 3, lett. d), delle Linee guida nazionali, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non si configura come un divieto preliminare, ma come uno strumento di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio.

Va osservato che, nonostante la precisazione da parte del legislatore, la giurisprudenza amministrativa si è mostrata divisa in ordine alla portata dell'individuazione delle aree e dei siti non idonei. In tal senso infatti, secondo un primo orientamento, nelle aree non idonee vigerebbe un divieto assoluto e preventivo alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che, una volta individuate, dovrebbe discendere il diniego di rilascio dell'autorizzazione, senza necessità di alcuna valutazione specifica del concreto impatto ambientale che potrebbe avere il progetto. Ad avviso invece di un opposto orientamento, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei costituirebbe una valutazione negativa di primo livello che renderebbe necessaria la

verifica in concreto dei possibili impatti dell'impianto oggetto del progetto.

Il tema centrale della localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili è stato oggetto di recente attenzione da parte della disciplina contenuta nel d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199, adottato al fine di recepire la direttiva 2018/2001/UE, RED II, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili⁷.

Nell'art. 1 del d.lgs. 199/2021 vengono definiti l'obiettivo e l'ambito di azione della disciplina in esso contenuta. Nello specifico si precisa da un lato che l'obiettivo da realizzare è quello di «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050» (comma 1) e dall'altro che l'ambito di azione si deve tradurre nell'adozione di «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del [...] PNRR in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al [...] PNIEC, con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati» (comma 3).

Si deve alla disposizione dell'art. 20 del citato decreto legislativo la disciplina preordinata all'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. In particolare, al comma 1 dell'art. 20 si prevede che con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, ora Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, vengano stabiliti principi e criteri

⁷ A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 4/2022, 21 e 22.

omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Tali decreti dovranno dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile da tali impianti per unità di superficie nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili. Dovranno, inoltre, indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 20 viene demandata alle Regioni l'individuazione con legge delle aree idonee, mentre al comma 5 viene precisato che «in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo».

La scelta del legislatore di prevedere la tipologia di aree "idonee" può senz'altro essere valutata positivamente in quanto potrebbe rappresentare uno strumento di semplificazione del sistema autorizzatorio alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili dal momento che la valutazione ed il bilanciamento dei vari interessi in gioco deve avvenire a monte, ossia nel momento della loro individuazione.

Da ultimo, va osservato, per completezza, che ai sensi della disposizione del comma 7 dell'art. 20 del d.lgs. 199/2021 l'introduzione della tipologia di aree idonee non comporta automaticamente che quelle non ricadenti in tale categoria siano

considerate "non idonee", rendendosi necessario per esse il bilanciamento degli interessi in ordine allo specifico caso.

Per approfondire

L. Giurato, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery Plan*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 1/2021, 1-25.

F. Donati, *Il "Green Deal" e la "governance" europea dell'energia e del clima - The Green Deal and the European energy and climate governance*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2022, fasc. 1, 13-24.

S. Lazzari, *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, fasc. 5, 634-645.

A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, fasc. 4/2022, 1-26.