

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
1 / 2026

GENNAIO - MARZO

# Misure di semplificazione, impianti di ‘interesse pubblico prevalente’ nel d.lgs. n. 190/2024 per una ‘più equilibrata’ ponderazione tra interessi diversi. Profili di criticità della disciplina della PAS

*Andrea Maltoni*

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-1-83

*La semplificazione, intesa come speditezza dei tempi procedurali, costituisce uno dei principali obiettivi perseguiti con il d.lgs. n. 190/2024. Tale obiettivo, nel caso della procedura abilitativa semplificata (PAS), è stato perseguito facendo ricorso all’istituto del silenzio assenso, il quale è stato previsto al fine di sollecitare soprattutto l’eventuale espressione di atti di dissenso motivato in sede di conferenza di servizi, entro termini ben definiti. Tuttavia, la disciplina della PAS presenta alcuni elementi distonici. In particolare, tale disciplina contiene regole speciali derogatorie rispetto a quelle previste dalla l. n. 241/1990 in tema di conferenze di servizi, che impediscono un dialogo tra il soggetto proponente e le Amministrazioni che tutelano interessi ‘sensibili’ dissenzienti e non rendono configurabile una ponderazione tra l’interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili e gli interessi pubblici ‘sensibili’.*

## ***Simplification measures and plants of overriding public interest in Legislative Decree no. 190/2024, for a ‘more equitable’ balance between different interests***

*The simplification, aimed at expediting the procedural time limits, is one of the primary objectives of Legislative Decree No. 190/2024. In the context of the “simplified enabling procedure” (PAS), this objective has been pursued through the mechanism of silence-assent, which primarily serves to solicit potential expressions of reasoned dissent during the conference of services within a designated timeframe. However, the legal framework governing the PAS reveals certain discordant elements. Notably, this framework includes specific derogating provisions that diverge from*

*those established by Law No. 241/1990 concerning the conferences of services. These provisions hinder dialogue between the applicant legal entity and the dissenting public administrations, which are tasked with safeguarding public 'sensitive' interests, thereby obstructing the equilibrium between the extensive deployment of renewable energy sources and the protection of these public 'sensitive' interests.*

*Sommario: 1. La semplificazione quale principale obiettivo perseguito dal legislatore e il principio del risultato.- 2. Gli interventi di interesse pubblico prevalente nella normativa eurounitaria e in quella nazionale.- 3. La valenza trasversale del principio della massima diffusione delle FER riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa antecedente al d.lgs. n. 190/2024.- 4. La ponderazione intesa come integrazione delle tutele nella giurisprudenza amministrativa.- 5. L'interesse pubblico prevalente e la ponderazione con gli interessi c.d. sensibili alla luce dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2024.- 6. Segue: applicabilità o meno delle regole sul dissenso motivato, sul dissenso costruttivo delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e sul rimedio dell'opposizione esperibile nei casi in cui deve essere indetta una conferenza di servizi relativamente a progetti sottoposti, rispettivamente, a PAS e a procedimento autorizzatorio unico.- 7. Conclusioni.*

## **1. La semplificazione quale principale obiettivo perseguito dal legislatore e il principio del risultato**

Dalla Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo si desumono le principali finalità<sup>11</sup> perseguite dal d.lgs. n. 190/2024, là dove, in particolare si afferma, in relazione all'art. 1, comma 2, che «*la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle norme disciplinanti i regimi in materia di energie rinnovabili nonché il suo adeguamento alla disciplina eurounitaria, costituiscono gli strumenti attraverso cui il presente decreto intende assicurare, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e paesaggistici*».

Si tratta di finalità da tempo perseguite, che giustificano il favor per le fonti

energetiche rinnovabili, che, come è stato posto in rilievo dalla Corte costituzionale, risulta chiaramente desumibile dal diritto internazionale (a partire dal Protocollo di Kyoto, addizionale alla convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) e dalla normativa eurounitaria <sup>[2]</sup>.

All'art. 1, comma 1 viene individuato l'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 190/2024, che definiscono i «*regimi amministrativi*», non soltanto i) per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di accumulo di energia da fonti rinnovabili, ma anche ii) per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, e iii) per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti <sup>[3]</sup>.

Tali regimi amministrativi sono disciplinati, in particolare, dall'art. 7 (attività libera), dall'art. 8 (procedura abilitativa semplificata) e dall'art. 9 (autorizzazione unica). Nel ridurre, rispetto alla previgente normativa, i regimi amministrativi ai tre indicati <sup>[4]</sup> si è inteso anche realizzare una semplificazione dei medesimi <sup>[5]</sup>. Tuttavia, in controtendenza rispetto a tale riduzione dei regimi amministrativi, si è stabilito che, con riguardo ai progetti sottoposti a VIA di competenza regionale, il titolo autorizzativo è rilasciato dalla Regione nell'ambito di un procedimento ex art. 27-bis, d.lgs. n. 152/2006 (PAUR), a meno che la medesima non opti per il procedimento finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione unica <sup>[6]</sup>.

Inoltre, va evidenziato come in diverse pronunzie dei giudici delle leggi il presupposto necessario per assicurare il preminente rilievo del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili sia stato individuato nella semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori <sup>[7]</sup>.

Per quanto il concetto di semplificazione, accolto nel d.lgs. n. 190/2024, abbia natura polisensa – costituendo espressione del medesimo anche: i) la razionalizzazione e la semplificazione sul piano normativo delle procedure (*i.e.* dei regimi amministrativi) in materia di energie rinnovabili (art. 1, comma 2); ii) la riduzione degli oneri amministrativi (art. 2, commi 3 e 4); iii) un più efficace coordinamento con le procedure inerenti alle valutazioni ambientali (art. 13) <sup>[8]</sup> –, un maggiore rilievo sembrerebbe essere attribuito, anche alla luce del principio del risultato (di cui si dirà *infra*), al perseguimento dell'obiettivo della riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti o delle procedure che consentono la realizzazione degli impianti, la modifica o il potenziamento dei medesimi, nonché

delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili<sup>[9]</sup>.

Si consideri al riguardo che, come è stato riportato nella relazione AIR allo schema di decreto legislativo, le procedure di autorizzazione, secondo la stima di un'associazione di categoria, «*si discostano in media di 66 mesi dai massimi teorici*».

Inoltre, nel parere del Consiglio di Stato riguardante lo schema di decreto legislativo si è sottolineato che con tale disciplina «*l'obiettivo di accelerazione procedimentale è perseguito anche con la previsione di scansioni temporali per gli specifici adempimenti ivi stabiliti e di attribuzione, alla pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo (...), della funzione di condizione di efficacia dello stesso titolo, di opponibilità ai terzi e di decorrenza dei relativi termini di impugnazione (art. 8, comma 8)*»<sup>[10]</sup>.

Il perseguimento di detto obiettivo di speditezza procedimentale è stato perseguito, in particolare, nel caso della PAS, facendo ricorso all'istituto del silenzio assenso, in quanto si sono previsti termini stringenti entro i quali: acquisire integrazioni e approfondimenti istruttori richiesti al soggetto proponente; esprimere eventuali dissensi, nell'ambito della conferenza di servizi, da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi c.d. sensibili; si considera acquisito, in tali ipotesi, il titolo abilitativo senza prescrizioni<sup>[11]</sup>. Nel caso degli interventi sottoposti a procedimento per l'acquisizione dell'autorizzazione unica, il legislatore si è limitato a indicare termini massimi per la conclusione della conferenza di servizi – che possono variare, considerato che il termine di conclusione può essere sospeso per un massimo di 60 giorni e di 90 giorni nel caso di progetti sottoposti, rispettivamente, a valutazione di incidenza ambientale e a VIA, e per un massimo di 120 giorni nel caso di progetti sottoposti ad entrambe le valutazioni ambientali indicate<sup>[12]</sup> –, senza prevedere che gli atti di assenso, da acquisire in sede di conferenza di servizi, si formino *per silentium* con il decorso di un determinato termine, né ha inteso presidiare il rispetto di termini procedurali, previsti per il compimento di specifici adempimenti, con misure sanzionatorie. Come si specificherà meglio *infra*, sono essenzialmente le regole in tema di conferenza di servizi stabilite dalla l. n. 241/1990 – *i.e.* quelle sull'assenso, che si considera acquisito senza condizioni, ogni qual volta il rappresentante delle amministrazioni non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non

motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza<sup>[13]</sup> – a individuare le misure di semplificazione/speditezza applicabili, in quanto non espressamente derogate, ai procedimenti di autorizzazione unica.

Pertanto, tale aspetto, o meglio quello della accelerazione/speditezza e della certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti/procedure<sup>[14]</sup>, che è connesso alla finalità della massima diffusione delle energie rinnovabili (si v. gli artt. 1, comma 2 e 3 del d.lgs. 190/2024)<sup>[15]</sup>, ed è ora da porre in relazione anche al principio del risultato, a cui i regimi amministrativi debbono essere improntati (art. 2)<sup>[16]</sup>, avrebbe potuto (*rectius* dovuto) essere disciplinato in termini più rigorosi. Ciò, soprattutto se si considera che l'indicata speditezza appare coesistente all'esigenza di assicurare la certezza dei tempi di conclusione della procedura o del procedimento al fine di poter conseguire il bene della vita.

Non sembra infatti che l'applicazione del principio del risultato – che costituisce un principio immanente all'ordinamento giuridico<sup>[17]</sup> – a regimi amministrativi come quelli *de quibus*, che presuppongono un'iniziativa di parte, possa essere diversamente inteso. Una indiretta conferma si trae anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto non soltanto la portata espansiva del “principio del risultato”, «*in quanto rappresenta una declinazione del generale principio del buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. (come affermato dallo stesso art. 1, comma 3, del citato codice dei contratti e come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza 16 luglio 2024, n. 132...)*», ma anche che la sua applicazione «*al settore degli incentivi energetici comporta che questi non possano essere negati unicamente per motivi formali, dovendosi accertare se sia stato in concreto pregiudicato l'interesse sotteso all'adempimento o alla prescrizione che si assume inosservata o che viene comunque in rilievo*» dei soggetti proponenti<sup>[18]</sup>.

Pertanto, nel nostro caso, il principio del risultato, in connessione con il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, sembrerebbe (dover) trovare esplicazione nella possibilità di conseguire il bene della vita (*i.e.* la realizzazione o il potenziamento o la modifica dell'impianto) in tempi celeri e certi<sup>[19]</sup>.

Ma, a ben vedere, la conclusione positiva dei procedimenti/procedure, là dove nella realizzazione degli interventi debbono essere considerati e valutati interessi c.d. sensibili potenzialmente confliggenti, risulta (fortemente) condizionato (essendo il risultato, a cui sono preordinati i procedimenti o le procedure,

individuabile nel conseguimento del bene della vita) all'esito del contemperamento tra il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e tali interessi<sup>[20]</sup>.

Un discorso a parte va fatto in relazione agli impianti da realizzare nelle aree idonee, con riferimento ai quali trovano applicazione regimi amministrativi semplificati, ai sensi dell'art. 11 *quater*, d.lgs. n. 190/2024<sup>[21]</sup>. Si tratta in particolare di regimi, con riguardo ai quali un ruolo rilevante è riconosciuto alla pianificazione regionale<sup>[22]</sup> - essendo alla medesima rimessa l'individuazione delle aree idonee nella terraferma nel rispetto dei principi e dei criteri di cui al comma 4 e degli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 11 *bis*, d.lgs. n. 190/2024<sup>[23]</sup>, nonché delle aree idonee a mare in conformità a quanto previsto dall'art. 11 *ter*, d.lgs. n. 190/2024 -, che, per un verso, non sottopongono la realizzazione degli interventi di cui all'allegato A e di quelli di cui all'Allegato B del medesimo decreto all'obbligo di acquisire l'autorizzazione da parte dell'autorità competente in materia paesaggistica, e, per l'altro, stabiliscono termini perentori per l'espressione del parere obbligatorio e non vincolante da parte della medesima autorità (chiamata ad esprimersi, nei casi di procedimenti di autorizzazione unica, anche ai fini delle valutazioni di impatto ambientale), decorsi i quali l'autorità competente è tenuta a provvedere in ordine alla domanda di autorizzazione<sup>[24]</sup>.

## **2. Gli interventi di interesse pubblico prevalente nella normativa eurounitaria e in quella nazionale**

All'art. 2 si individuano una serie di principi generali al cui rispetto risultano informati i tre summenzionati regimi amministrativi e all'art. 3 si stabilisce una regola generale che attiene alla ponderazione tra diversi interessi connessa alla realizzazione o al potenziamento o alla modifica di impianti per l'energia rinnovabile (*i.e.* quelli indicati all'art. 1, comma 1), in base alla quale tali interventi sono da considerare non soltanto di pubblica utilità, indifferibili e urgenti<sup>[25]</sup>, ma anche di interesse pubblico prevalente.

Ciò rende evidente come sia necessario accogliere ad una lettura non atomistica, bensì integrata degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 190/2024.

L'art. 3, d.lgs. n. 190/2024, nel recepire l'art. 16-*septies* della direttiva dell'UE 2018/2001, come integrata dalla direttiva 2023/2413, ha inoltre qualificato tali

interventi come di prioritario interesse pubblico nell'ottica di rafforzare il principio della massima diffusione delle fonti rinnovabili<sup>[26]</sup>.

All'art. 3 del d.lgs. 190/2024 si prevede, in particolare, che «*gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001*»<sup>[27]</sup> e che lo sono proprio in relazione alla «*ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali ...*», anche (e, dunque, non esclusivamente) tenendo conto di quanto dispone l'art. 11 bis, d.lgs. n. 190/2024 sulle aree idonee.

Il rinvio all'art. 16-septies della direttiva 2018/2001 non può considerarsi privo di significato, per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto, è a tale disposizione eurounitaria che occorre fare riferimento al fine di ricostruire l'esatta portata della qualificazione come di «*prioritario interesse pubblico*» degli interventi, tenuto conto che il legislatore italiano, nel recepirla nell'ordinamento interno, ha introdotto alcune significative varianti.

In secondo luogo, tale disposizione appare rilevante anche al fine di ricostruire il modo in cui, nella ponderazione con altri interessi, la realizzazione di tali interventi sia da considerare di prioritario interesse pubblico. Il che, mi pare, impone di stabilire quando al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili debba darsi prioritaria applicazione nel contemperamento con altri interessi.

Occorre inoltre osservare come il legislatore italiano abbia recepito in modo incompleto tale disposizione della direttiva. Come è stato infatti rilevato nel parere del Consiglio di Stato, n. 1216 del 12 settembre 2024<sup>[28]</sup>, la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo «*non chiarisce il motivo per cui il recepimento dell'art. 16-septies non comprende la disposizione di tale articolo secondo la quale gli stessi interventi sono considerati, oltre che "di interesse pubblico prevalente", anche "nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica", cui invece... si riferisce la relazione AIR*».

Da tale disposizione della direttiva 2018/2001, come modificata dalla direttiva 2023/2413, emerge, in particolare, che la qualificazione di interesse pubblico

prevalente non è disgiunta bensì correlata all'interesse alla salute e alla sicurezza pubblica.

A ciò si aggiunga che in tale disposizione eurounitaria è contenuto, da un lato, un generico riferimento alla ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, senza che siano tuttavia individuati gli interessi oggetto della ponderazione, e, dall'altro, l'espreso richiamo di specifiche disposizioni che consentono agli Stati membri: i) di realizzare progetti e piani per «*motivi imperativi di rilevante interesse, inclusi motivi di natura sociale o economica*», anche in zone speciali di conservazione degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché delle specie per cui le zone sono state designate, «*nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative*»; ii) di derogare ad alcune disposizioni della direttiva 92/43 CEE (si v. l'art. 16, par. 1, lettera c) di tale direttiva), «*nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente*», sempre che «*non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale*»; iii) con riguardo ai programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici, di non essere ritenuti responsabili della violazione delle disposizioni della direttiva 2000/60/CE, per «*il mancato raggiungimento del buono stato delle acque sotterranee, del buono stato ecologico o, ove pertinente, del buon potenziale ecologico*», ovvero quando «*l'incapacità di impedire il deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale o sotterraneo sono dovuti a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche*», oppure allorché «*l'incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato ad un buono stato di un corpo idrico superficiale sia dovuto a nuove attività sostenibili di sviluppo umano*», sempre che ricorrano determinate condizioni in via cumulativa<sup>[29]</sup>; iv) di derogare ad alcune disposizioni in tema di misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli, «*sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti*» «*nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica; nell'interesse della sicurezza aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna*»<sup>[30]</sup>.

Inoltre, all'art. 16-*septies* della medesima direttiva si facoltizzano gli Stati membri «*in circostanze specifiche e debitamente giustificate*» a limitare l'applicazione delle disposizioni ivi contenute «*a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999*». Oltretutto tale previsione è stata ripresa dall'art. 6, par. 2, Reg. UE 2024/1991 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento UE 2022/869.

In definitiva, dall'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001, come modificato dalla direttiva 2023/2413/UE possono ricavarsi le seguenti direttrici: i) la qualificazione di «*interesse pubblico prevalente*» degli interventi è associata a quella di «*interesse della salute e della sicurezza pubblica*»; ii) tale pluriqualeficazione vale non soltanto quando deve operarsi una ponderazione con altri interessi giuridici, ma altresì a giustificare l'espresso richiamo di una serie di fattispecie normative; iii) a livello nazionale è possibile modulare l'applicazione del criterio della prevalenza dell'interesse pubblico, in base al PNIEC – e sempre che ricorrano giustificate circostanze specifiche – circoscrivendolo a determinate parti del territorio nazionale, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche.

Va osservato che il legislatore italiano, per un verso ha omesso di richiamare i riferimenti alle fattispecie normative di cui si è detto, contenuti nell'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001<sup>[31]</sup>, per l'altro ha introdotto previsioni, non espressamente menzionate nella medesima disposizione eurounitaria.

In particolare, all'art. 3, comma 1, d.lgs. 190/2024 si afferma sostanzialmente il preminente rilievo del principio della massima diffusione delle FER attraverso la qualificazione degli interventi come di prevalente interesse pubblico, da considerare nella ponderazione con altri interessi, salvo: i) nei (singoli) casi in cui intervenga un giudizio negativo di compatibilità ambientale; ii) che siano prodotte «*prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali*»<sup>[32]</sup>.

Il riferimento espresso ai menzionati interessi di rango costituzionale, che sono

soprattutto interessi c.d. sensibili, con le puntualizzazioni che sono ora contenute nell'art. 3, comma 1, d.lgs. 190/2024, sembra, a ben vedere, tener conto di un certo orientamento della giurisprudenza, dal quale possono trarsi alcune coordinate di riferimento.

### **3. La valenza trasversale del principio della massima diffusione delle FER riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa antecedente al d.lgs. n. 190/2024**

Si può osservare come, prima che fosse introdotta la nuova normativa, la giurisprudenza amministrativa, anche richiamando alcune pronunzie della Consulta, avesse in sintesi riconosciuto che: i) la disciplina del regime abilitativo degli impianti da fonti rinnovabili rientra non soltanto nella materia «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», ma anche nella materia della tutela dell'ambiente; ii) la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è «*un'attività che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici*»; iii) la previgente disposizione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 individua(va) nella realizzazione di impianti energetici alternativi un «*obiettivo di interesse generale*», che, «*anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata*»<sup>[33]</sup>.

Tali coordinate, a ben vedere, sono rinvenibili anche nella disciplina contenuta nel d.lgs. 190/2024.

All'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 190/2024, là dove si connette la massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile all'interesse delle future generazioni, si evidenzia come la disciplina *de qua* sia riconducibile alla tutela dell'ambiente<sup>[34]</sup>, come del resto si ricava anche dall'art. 9, comma 3 Cost., e costituisca specifica declinazione del principio dello sviluppo sostenibile<sup>[35]</sup>.

Oltretutto, nella medesima disposizione del d.lgs. n. 190/2024 si richiamano altresì gli interessi di cui occorre tener conto nella realizzazione degli interventi, che sono quelli del rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio, della valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali.

All'art. 2, là dove si fa riferimento al fatto che gli interventi realizzati dai privati sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (comma 2) e si afferma che i relativi regimi amministrativi debbono risultare conformi non soltanto ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, ma anche al principio di sussidiarietà (comma 1)<sup>[36]</sup>, si riconosce implicitamente che, attraverso la realizzazione o il potenziamento degli impianti da fonti rinnovabili, i privati perseguono obiettivi di interesse generale.

#### **4. La ponderazione intesa come integrazione delle tutele nella giurisprudenza amministrativa**

Occorre altresì rilevare che, mentre all'art. 3, d.lgs. n. 190/2024 (e parimenti all'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001, come integrata dalla direttiva 2023/2413) si utilizza la locuzione «ponderazione», all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 si richiamano i principi di ragionevolezza e di proporzionalità. Sembrerebbe dunque che le Amministrazioni competenti siano chiamate ad effettuare una ponderazione tra interessi, senonché non sembra revocabile in dubbio che valutazioni di carattere ambientale o relative alla tutela paesaggistica o dei beni culturali siano valutazioni di carattere tecnico, che non comportano in senso proprio una ponderazione tra interessi pubblici e privati<sup>[37]</sup>.

Anche su detto aspetto mi pare che qualche utile riferimento possa invero rinvenirsi nella giurisprudenza amministrativa antecedente al d.lgs. n. 190/2024. Degna di rilievo è, al riguardo, una pronunzia dei giudici di Palazzo Spada in cui, con riguardo alle motivazioni di un eventuale diniego di un'autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto per la produzione di energia da FER si è affermato che tali motivazioni «*devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica*». Ciò, in ragione del fatto che «*il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del novum sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile*». In altri termini, osservano i medesimi giudici, «*occorre una severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi*

— ivi compreso quello paesaggistico — alla realizzazione .... di un impianto di energia elettrica da fonte rinnovabile. Tale comparazione, infatti, nei casi in cui l'opera progettata o realizzata dal privato ha una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, ... non può ridursi all'esame dell'ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti. Ciò in quanto la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (cfr. in specie Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201)<sup>[38]</sup> .

Tali giudici rilevano altresì che «il legislatore in sede di definizione delle disposizioni, l'Amministrazione in sede procedimentale e il giudice in sede di controllo debbono ricercare un punto di equilibrio, “necessariamente mobile e dinamico” “secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza»<sup>[39]</sup> . Di tal che, risulta evidente come la ponderazione non possa che avvenire a diversi livelli, in ciascuno dei quali opera in modo diverso.

In un'altra pronunzia, ascrivibile al medesimo orientamento giurisprudenziale, i giudici del Consiglio di Stato hanno affermato che «il principio di integrazione delle tutele – riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-quater del d.lgs. n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) – in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile», costituisce «una direttiva di metodo», che dunque trova applicazione ai diversi summenzionati livelli. Ciò, in quanto: i) il principio di integrazione «si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive», «ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo»; ii) «la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali»; iii) «la valenza ‘procedimentale’ del principio di integrazione» «implica che il procedimento sia la sedes materiae in

*cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti»<sup>[40]</sup>.*

Dall'ordito argomentativo della sentenza testé richiamata si desume come, secondo un certo orientamento giurisprudenziale, antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 190/2024, costituissero punti di approdo consolidati sul piano interpretativo, in particolare: i) la trasversalità (o multipolarità) dell'interesse alla massima diffusione delle FER, che risulta appunto riconducibile anche alla tutela dell'ambiente e, in via indiretta, alla tutela paesaggistica; ii) il fatto che la ponderazione tra interessi deve essere intesa come integrazione delle tutele; iii) il necessario rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità nella severa ponderazione tra i diversi interessi coinvolti; iv) l'individuazione nel procedimento amministrativo della sede naturale in cui effettuare tale tipo di ponderazione; v) l'obbligo per l'Amministrazione di fornire una motivazione stringente sulle ragioni ostative al rilascio di un'autorizzazione relativa a impianti per la produzione di energia rinnovabile.

Il principio di integrazione delle tutele, a ben vedere, in connessione con il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili – che si riallaccia, come si è evidenziato, in via diretta alla tutela dell'ambiente e in via indiretta alla tutela paesaggistica – rendono non configurabile il modello delle “tutele parallele” degli interessi differenziati, nel senso che la ponderazione, da effettuarsi in sede procedimentale<sup>[41]</sup>, impone di individuare misure sul piano concreto o applicativo che consentano di assicurare un adeguato equilibrio tra l'ambiente e il paesaggio<sup>[42]</sup> o il patrimonio culturale, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza<sup>[43]</sup>, sulla cui base potrà esplicarsi il controllo giurisdizionale.

## **5. L'interesse pubblico prevalente e la ponderazione con gli interessi c.d. sensibili alla luce dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2024**

Come si è sopra accennato, anche l'art. 3, d.lgs. n. 190/2024, con cui è stato recepito l'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001, fa riferimento alla ponderazione degli interessi nei singoli casi, di tal che occorre porsi la questione di quale sia la ponderazione a cui il legislatore ha inteso fare riferimento.

Nelle disposizioni contenute nell'art. 3 d.lgs. cit. sembrano, a ben vedere,

rinvenibili dei parametri di riferimento, non compiutamente desumibili dalla previgente normativa interna, e che sostanzialmente recepiscono il summenzionato orientamento giurisprudenziale<sup>[46]</sup>.

Innanzitutto, la ponderazione a cui fa riferimento l'art. 3, comma 1 del d.lgs. 190/2024 sembra doversi declinare come integrazione delle tutele, con esclusione quindi dell'applicazione del criterio delle tutele parallele, dal momento che si circoscrivono le ipotesi in cui può risultare come non prevalente il principio della massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile (*rectius*: quello secondo cui alla realizzazione o al potenziamento/rifacimento degli impianti deve attribuirsi carattere di interesse pubblico prevalente).

In secondo luogo, si definiscono i presupposti che portano a considerare recessivo o per meglio dire non prevalente il principio della massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile, individuabili, segnatamente, nelle due già richiamate circostanze: i) la sussistenza di «*un giudizio negativo di compatibilità ambientale*»; ii) la produzione di «*prove evidenti*» che gli interventi che si intendono realizzare hanno «*effetti negativi significativi sull'ambiente*»<sup>[46]</sup>.

Sembrerebbe doversi al riguardo valorizzare il fatto che l'alternativa tra le indicate ipotesi *sub* i) e ii) sia posta con riguardo alla tutela dell'ambiente (ma non con riferimento agli altri interessi indicati), dal momento che all'art. 13, comma 1, d.lgs. 190/2024 si prevede che i progetti assoggettati ai regimi dell'attività libera e della procedura abilitativa semplificata (PAS) non sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA e a VIA, mentre trovano applicazione ai medesimi le disposizioni di cui all'art. 5, d.P.R. n. 357/1997 per quanto attiene alla valutazione di incidenza di piani o di «*interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale*»<sup>[46]</sup>.

La citata previsione di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. cit. pare, dunque, potersi interpretare nel senso che la possibilità di fornire «*prove evidenti*» che gli interventi, che si intendono realizzare, abbiano «*effetti negativi significativi sull'ambiente*» sia circoscritta ai casi in cui gli interventi non risultano sottoposti all'autorizzazione unica, nel qual caso, invece, i progetti possono essere assoggettati a valutazioni ambientali<sup>[47]</sup>.

Tuttavia, dal momento che l'art. 3, comma 1, d.lgs. cit. non fornisce ulteriori

coordinate per ricostruire compiutamente cosa si intende per «*prove evidenti*» e per «*effetti negativi significativi*», la delimitazione di tali concetti non potrà che essere rimessa al giudice amministrativo<sup>[48]</sup>.

Quel che il legislatore ha, mi pare, escluso – richiedendo prove evidenti – è che l'Amministrazione possa individuare un limite alla massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile nell'applicazione del principio di precauzione, che peraltro non è neppure compreso, all'art. 2, tra i principi applicabili ai regimi amministrativi per la realizzazione degli interventi. Oltretutto, come si anticipato *supra*, l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 rinvia all'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001, di tal che deve dedursi che gli interventi di interesse pubblico risultano preordinati (anche) ad assicurare l'«*interesse della salute*» (oltre che l'interesse «*della sicurezza pubblica*»)<sup>[49]</sup>. Pertanto, sembra potersi desumere una presunzione relativa *ex lege* circa il fatto che le iniziative economiche nel settore delle energie rinnovabili, che si traducano in uno degli interventi di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 190/2024, non rechino «*danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza*» (riprendendo la ben nota formulazione dell'art. 41, comma 2 Cost.).

Sempre la medesima disposizione prevede che le «*prove evidenti*» degli «*effetti negativi significativi*» degli impianti possano essere fornite, anche in relazione alla biodiversità, al paesaggio, al patrimonio culturale, alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali<sup>[50]</sup>.

La disciplina *de qua* si limita a prescrivere che siano fornite prove serie ed evidenti nell'ambito del procedimento o della procedura semplificata, a seconda del regime amministrativo applicabile agli interventi, senza tuttavia precisare *come* e *quando* tali prove debbano essere acquisite<sup>[51]</sup>, nonché richiedere una valutazione in ordine al fatto che gli effetti negativi gravi sull'ambiente non possano essere mitigati o compensati<sup>[52]</sup>. Ad ogni modo non sembra revocabile in dubbio che, sul piano dell'onere della prova, spetti a chi invoca la sussistenza di tali effetti negativi significativi, in assenza di specifici vincoli, fornirne la prova al fine di sovvertire la presunzione di prevalenza dell'interesse alla massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile.

I casi più rilevanti in cui tali prove riguardanti gli interessi summenzionati possono essere prodotte sono quelli in cui la realizzazione degli interventi, in base alla normativa *de qua*, è sottoposta: alla previa acquisizione dell'autorizzazione

unica e alla PAS allorquando debbono acquisirsi, nell'ambito di una conferenza di servizi, atti di assenso di altre Amministrazioni, in ragione del fatto che sussistono i vincoli indicati all'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990<sup>[53]</sup>.

Tuttavia, a considerazioni in parte diverse si deve pervenire con riguardo alla realizzazione di impianti in aree idonee. Come si evince, infatti, dal comma 4 dell'art. 11 *bis*, d.lgs. n. 190/2024, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 21 novembre 2025, n. 175, le Regioni e le Province autonome, nell'individuare con legge le aree idonee, debbono attenersi ad una serie di principi e criteri, tra cui quello secondo cui: *«m) allo scopo di bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, le regioni non possono qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio né quelle incluse in una fascia di rispetto di tre chilometri, nel caso di impianti eolici, e di cinquecento metri, nel caso di impianti fotovoltaici, dal perimetro dei beni medesimi, né identificare aree idonee ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici»*. Tale previsione legislativa, nell'attribuire alle Regioni e alle Province autonome l'obbligo di individuare le aree idonee su terraferma, indica una serie di limiti, che appaiono di particolare rilievo ai fini del bilanciamento tra interessi. Tali limiti sono individuati in particolare: i) nell'obbligo di considerare siti sensibili le aree ricomprese nel perimetro dei beni tutelati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004; ii) nell'applicazione di un limite distanziometrico, *i.e.* una fascia di rispetto di 500 metri e di 3 chilometri dal perimetro dei beni oggetto di tutela ex d.lgs. n. 42/2004, da osservarsi, rispettivamente nel caso di impianti fotovoltaici e di impianti eolici; iii) nell'impossibilità per tali enti territoriali di individuare aree idonee là dove le caratteristiche degli impianti risultino in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici<sup>[54]</sup>.

Pertanto, è il legislatore nazionale, con l'evidente intento di semplificare, ad aver "bilanciato direttamente" le esigenze di tutela dell'ambiente (sottese alla qualificazione in termini di prevalente interesse pubblico degli impianti FER) con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico. Tuttavia, se i primi due tipi di criteri-limite introdotti hanno carattere oggettivo essendo chiaramente determinati, il terzo rimette alle Regioni e alle Province autonome la valutazione discrezionale in ordine alla determinazione delle tipologie e delle caratteristiche

degli impianti che sono da considerare conformi alle norme di attuazione dei piani paesaggistici. Quest'ultimo criterio o principio risulta, a ben vedere, troppo generico e 'sbilanciato', atteso che rimette alle singole Regioni e alle Province autonome la determinazione, in via generale, di quali impianti e/o delle caratteristiche dei medesimi sono da considerare in contrasto con le esigenze di tutela paesaggistica, con la conseguenza che sembrerebbe di fatto eliminata la possibilità di effettuare in concreto e caso per caso, in sede procedimentale, un bilanciamento tra i diversi interessi<sup>[55]</sup>. Si tratta dunque di una previsione legislativa che risulta distonica rispetto all'obbligo di effettuare una ponderazione tra gli interessi, previsto dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, nonché alla stessa qualificazione di interesse pubblico prevalente degli impianti da fonti rinnovabili, atteso che con una disposizione di tal fatta assume sempre prioritaria rilevanza l'interesse paesaggistico, purché abbia costituito oggetto di un processo di oggettivazione attraverso le previsioni di un piano paesaggistico regionale.

Occorre inoltre tener conto che la presunzione dell'interesse pubblico prevalente degli impianti da fonti rinnovabili, a norma sia dell'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, come mod. dalla direttiva 2023/2413/UE, sia dell'art. 6, par. 2 del Reg. UE 2024/1991, con riguardo alla realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio può essere esclusa dagli Stati membri, come hanno chiarito di recente i giudici delle leggi<sup>[56]</sup>, ma pur sempre «*in circostanze specifiche e debitamente giustificate*» e «*conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima*».

Per tutte le ragioni indicate sarebbe auspicabile un ripensamento del legislatore, in sede di conversione del decreto-legge, con riguardo all'attribuzione alle Regioni della valutazione della conformità delle caratteristiche degli impianti con le previsioni dei piani paesaggistici regionali, contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 21 novembre 2025, n. 175.

## **6. *Segue*: applicabilità o meno delle regole sul dissenso motivato, sul dissenso costruttivo delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e sul rimedio**

**dell'opposizione esperibile nei casi in cui deve essere indetta una conferenza di servizi relativamente a progetti sottoposti, rispettivamente, a PAS e a procedimento autorizzatorio unico**

Nei casi in cui debba convocarsi una conferenza di servizi ai fini dell'acquisizione di vari atti di assenso, la previsione di cui all'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 190/2024 – segnatamente là dove richiede di indicare prove evidenti – deve coordinarsi con le regole proprie della conferenza decisoria.

Limitandoci in questa sede a considerare le regole applicabili ai due regimi in cui può essere indetta una conferenza di servizi, deve rilevarsi come, tanto nei procedimenti per l'acquisizione dell'autorizzazione unica quanto nelle procedure abilitative semplificate, le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili possono esprimere un motivato dissenso<sup>[57]</sup>.

Sembrerebbe, dunque, che, sebbene sia necessario operare un raccordo tra le disposizioni della l. n. 241/1990 in tema di conferenze di servizi e quelle (derogatorie) contenute nel d.lgs. n. 190/2024, nei casi in cui debbano acquisirsi atti di assenso di competenza di Amministrazioni diverse, soprattutto di quelle preposte alla tutela di interessi sensibili, trovi comunque applicazione la disciplina sul dissenso puntualmente motivato, disciplina che non è derogabile neppure dai legislatori delle Regioni a statuto speciale, rappresentando un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili<sup>[58]</sup>.

Tuttavia, gli interventi sottoposti a PAS risultano assoggettati al rispetto di regole in parte diverse da quelle contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo – le quali, conseguentemente, trovano applicazione in via integrativa, sempre che siano compatibili con le disposizioni speciali derogatorie – riguardanti, ai fini che qui interessano, la fase deliberativa, dal momento che si è previsto che: a) ciascuna delle amministrazioni convocate «*rilascia le proprie determinazioni entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi, decorso il quale senza che abbia espresso un dissenso congruamente motivato, si intende che non sussistano, per quanto di competenza, motivi ostativi alla realizzazione del progetto. Il dissenso è espresso indicando puntualmente e in concreto, per il caso specifico, i motivi che rendono*

*l'intervento non assentibile»;* b) «*decorso il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del progetto senza che l'amministrazione procedente abbia comunicato al soggetto proponente la determinazione di conclusione negativa della conferenza stessa, e senza che sia stato espresso un dissenso congruamente motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela del rischio idrogeologico, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, ivi compresa la tutela del rischio sismico e vulcanico, che equivale a provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni*»<sup>[59]</sup>. Dalle richiamate disposizioni sembrano potersi ricavare le seguenti regole: i) la PAS è destinata a concludersi in senso favorevole ai soggetti proponenti nelle ipotesi in cui i rappresentanti delle amministrazioni interessate invitate alla conferenza non abbiano partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso un dissenso motivato entro il termine di quarantacinque giorni dall'indizione della medesima conferenza; ii) nei casi in cui l'amministrazione procedente non comunica, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione del progetto, la determinazione di conclusione negativa della conferenza – indetta al fine di acquisire uno o più atti di assenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili – si forma il silenzio-assenso; iii) la determinazione di conclusione negativa della conferenza, ipotesi che è da ritenere ricorra anche allorquando sia stato espresso in conferenza «*un dissenso congruamente motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ... paesaggistico-territoriale, dei beni culturali ...*», equivale ad un provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto (su cui si v. *infra*).

Va altresì evidenziato che le nuove disposizioni hanno accentuato il carattere ibrido della disciplina della PAS<sup>[60]</sup> rispetto a quella previgente<sup>[61]</sup>, tanto nel caso di positiva conclusione della procedura, quanto (ed in modo ancor più accentuato) nel caso di determinazione conclusiva negativa della conferenza di servizi.

Si consideri infatti che, nel caso di positiva conclusione della PAS, il soggetto proponente deve richiedere la pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo sul Bollettino Ufficiale della Regione interessata e dalla data di tale pubblicazione «*il titolo acquista efficacia, è opponibile ai terzi e decorrono i relativi termini di impugnazione*»<sup>[62]</sup>.

Vi è da osservare, inoltre, che, in mancanza della comunicazione di un espresso

diniego da parte dell'Amministrazione procedente nelle ipotesi previste – *rectius*: i) nei casi diversi da quelli indicati ai commi 7 e 8 dell'art. 8, al decorrere del termine di trenta giorni o del più ampio termine, in caso di richieste di integrazioni documentali o di approfondimenti istruttori; ii) qualora per la realizzazione degli interventi «*che rientrano nella competenza comunale*», sia necessaria l'acquisizione di uno o più atti di assenso, in ragione della sussistenza di un vincolo afferente «*il patrimonio culturale e paesaggistico, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la salute, la pubblica incolumità, ivi compresa la tutela dal rischio sismico, vulcanico e la prevenzione incendi*» (di tal che si deve procedere all'indizione della conferenza di servizi), e decorra il termine di quarantacinque giorni dalla presentazione del progetto, a meno che quest'ultimo non sia stato sospeso per integrazioni documentali o approfondimenti istruttori (comma 7); iii) allorché sia stata indetta una conferenza di servizi per l'acquisizione di uno o più atti di assenso da parte di Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili enumerati al comma 8, lett. c), una volta decorso il termine di sessanta giorni – il privato consegue un titolo abilitativo, senza che venga adottata una determinazione di conclusione positiva della conferenza.

Si tratta, peraltro, di un titolo abilitativo suscettibile di annullamento d'ufficio da parte del Comune, ex art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990<sup>[63]</sup>, e di impugnazione in sede giurisdizionale<sup>[64]</sup>. Ciò potrebbe indurre a ritenere applicabile l'art. 14-*quater*, l. n. 241/1990, sennonché le disposizioni in esso contenute non appaiono applicabili agli interventi sottoposti alla PAS, allorché è stata indetta una conferenza di servizi<sup>[65]</sup>. Nel caso della PAS l'atto di annullamento d'ufficio ha ad oggetto l'atto abilitativo e non propriamente una determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza ed è per tale ragione che all'art. 8, comma 10, d.lgs. n. 190/2024 si fa riferimento al Comune e non anche, come invece è previsto dall'art. 14-*quater*, comma 2, l. n. 241/1990, alle altre Amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Sotto questo profilo, sembra scorgersi una discrasia rispetto all'ipotesi in cui l'esito della PAS in conferenza di servizi<sup>[66]</sup>, ex art. 8, comma 8, lett. b) e c), d.lgs. n. 190/2024, risulti invece negativo. Va, infatti, osservato che tale disposizione stabilisce che: i) entro il termine di sessanta giorni l'amministrazione procedente deve comunicare al soggetto proponente «*la determinazione di conclusione negativa della conferenza stessa*»; ii) che tale determinazione conclusiva negativa,

che ricorre, come si è rilevato *supra*, anche nel caso in cui sia stato «*espresso un dissenso congruamente motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela del rischio idrogeologico, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, ivi compresa la tutela del rischio sismico e vulcanico*»<sup>[67]</sup>, equivale ad un provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto. Pertanto, sulla base di un'interpretazione letterale delle disposizioni testé richiamate sembra doversi concludere che il titolo abilitativo non si perfeziona quando vi è una determinazione conclusiva negativa della conferenza di servizi, di tal che quest'ultima: a) è un atto necessario, nel senso che il potere di diniego deve trovare espressione nella medesima determinazione; b) ha valore provvedimentale (dal momento che è la medesima disposizione a qualificarlo come provvedimento di diniego di approvazione del progetto); c) risulta impugnabile in sede giurisdizionale.

Ad ogni buon conto, tali rilievi se finiscono per accentuare gli elementi di ibridazione dell'istituto, soprattutto in relazione alle regole applicabili alla PAS, là dove risulti obbligatoria la convocazione di una conferenza di servizi, inducono a ricostruirlo alla stregua di un'ipotesi di silenzio-assenso<sup>[68] [69]</sup>.

Se, come si ritiene, attraverso la PAS si perviene alla formazione di un titolo abilitativo *per silentium*, occorre tener conto di quanto è stato evidenziato in giurisprudenza, ovvero che «*l'istituto del silenzio-assenso risponde ad una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia "equivale" a provvedimento di accoglimento e tale "equivalenza" significa che gli effetti promananti dalla fattispecie sono sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo, sicché, ove sussistano i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge, ferma restando la possibilità di agire in autotutela per l'amministrazione e di impugnativa giudiziale per il controinteressato (v., in particolare, la sentenza di questa Sezione n. 5746 dell'8 luglio 2022)*»<sup>[70]</sup>.

Sotto altro profilo, si deve rilevare come a non risultare applicabili agli interventi sottoposti alla PAS siano le disposizioni della l. n. 241/1990 che regolano: i) il dissenso costruttivo; ii) la possibilità di addivenire ad una determinazione conclusiva della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti; iii) il rimedio in opposizione, proponibile dalle Amministrazioni preposte alla tutela di un interesse sensibile, che abbiano espresso un dissenso congruamente motivato in

sede di conferenza.

Come si è illustrato *supra*, nei casi di interventi sottoposti alla PAS, un dissenso congruamente motivato di un'Amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili comporta, ai sensi delle lett. b) e c) dell'art. 8, comma 8, d.lgs. n. 190/2024, l'adozione, da parte dell'Amministrazione procedente, di una determinazione conclusiva negativa della conferenza, con la conseguenza che risultano inapplicabili le summenzionate regole in tema di conferenze di servizi previste dalla l. n. 241/1990, dovendosi le stesse considerare incompatibili con la disciplina speciale derogatoria.

Tuttavia, la mancata estensione di tali regole sulle conferenze di servizi alla PAS determina un *vulnus* alla tutela delle situazioni soggettive di cui è titolare il proponente che non sembra giustificabile.

Occorre in particolare considerare che all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, si stabilisce che: i) il carattere di interesse pubblico prevalente riguarda tutti gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 (*i.e.* anche di quelli sottoposti alla PAS); ii) la ponderazione tra gli interessi non risulta riferibile esclusivamente ai casi in cui gli interventi sono sottoposti all'acquisizione dell'autorizzazione unica; iii) anche con riguardo agli interventi sottoposti alla PAS, nelle ipotesi in cui debbono essere acquisiti atti di assenso di Amministrazioni preposte alla tutela di determinati interessi sensibili, si sarebbe dovuto prevedere l'applicazione delle regole riguardanti il dissenso costruttivo, nonché di quelle inerenti alla determinazione conclusiva della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti e di quelle sul rimedio in opposizione nei casi in cui siano espressi in sede di conferenza di servizi dissensi motivati da parte di tali Amministrazioni.

Il fatto che per ragioni, evidentemente, di semplificazione non sia applicabile alla PAS la disciplina di cui all'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990, come conseguenza dell'introduzione di previsioni legislative speciali in tema di conferenza di servizi, finisce per creare una situazione di blocco, nel senso che, ogni qual volta sia espresso un dissenso motivato da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela di uno degli interessi sensibili enumerati<sup>[71]</sup>, l'iter procedurale non può in nessun caso pervenire ad un esito favorevole al proponente. Ciò determina, a ben vedere, una eterogenesi dei fini: se, infatti, la finalità perseguita è certamente quella di rendere, rispetto al procedimento di autorizzazione unica, il modello

procedurale più semplice e celere ai fini del conseguimento del bene della vita, la previsione di un meccanismo di blocco insuperabile (quale diretta conseguenza dell'espressione di un dissenso motivato), finisce per contraddire le stesse finalità perseguite dal legislatore con la disciplina della PAS. Le misure di semplificazione non possono infatti considerarsi fini a sé stesse, essendo rivolte a garantire, in tali ipotesi, la possibilità per i soggetti proponenti<sup>[72]</sup> di ottenere, pur nel contemperamento tra i diversi interessi, nei tempi previsti, il bene della vita.

L'impossibilità di superare il dissenso motivato mediante una determinazione conclusiva della conferenza adottata sulla base delle posizioni prevalenti, determinazione che risulta controbilanciata dalla possibilità di attivare il rimedio in opposizione di cui all'art. 14-*quinquies* della l. 241/1990 da parte delle Amministrazioni dissenzienti, inibisce sostanzialmente la ponderazione tra i diversi interessi, determinando una sperequazione tra i casi in cui un dissenso sia stato espresso da un'Amministrazione preposta alla tutela di determinati interessi sensibili, nell'ambito di una PAS, e quelli in cui deve avviarsi un procedimento per l'acquisizione di un'autorizzazione unica. Si tratta di una sperequazione difficilmente giustificabile e che dunque appare irragionevole, se soltanto si considera che: i) deroghe alle disposizioni della l. n. 241 in tema di conferenze di servizi – richiamate all'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 – risultano ammissibili purché non siano *in pejus*, attenendo tali disposizioni ai livelli essenziali delle prestazioni, ex art. 29, comma 2-*ter*, l. n. 241/1990; ii) la posizione giuridica soggettiva del proponente risulta tutelata in modo sensibilmente diverso nei due regimi amministrativi, atteso che in quello della PAS non viene riconosciuta la possibilità di superare in sede procedimentale i dissensi motivati espressi dalle autorità preposte alla tutela di certi interessi sensibili; iii) una non equipollente tutela in sede procedimentale (e di conseguenza anche in sede processuale) dell'interesse pretensivo dei soggetti proponenti, nei casi di interventi sottoposti alla PAS, costituisce la diretta conseguenza del fatto che vengono sostanzialmente inibiti il *dialogo* tra le Amministrazioni che partecipano alla conferenza<sup>[73]</sup> e la possibilità di operare una *ponderazione* tra interessi diversi (in ragione dell'inapplicabilità delle regole sul dissenso costruttivo e sul superamento del medesimo mediante la determinazione conclusiva della conferenza presa a maggioranza), che è invece prevista come necessaria all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024.

Ciò, anche tenuto conto che, come è stato riconosciuto dagli organi giurisdizionali superiori, «*la confluenza della procedura nelle modalità della conferenza di servizi comporta che, nella dialettica degli interessi coinvolti, il parere negativo opposto da una delle Amministrazioni partecipanti non può produrre l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento, ma svolge una mera funzione di rappresentazione degli interessi affidati alla tutela dell'ente che lo esprime, ed è conseguentemente rimesso alla valutazione discrezionale dell'autorità decidente, la quale rimane libera di recepire o meno quanto osservato nel parere; con la conseguenza che "il complessivo quadro normativo conduce a ritenere che anche il parere negativo del MIBAC, pur se espresso D.Lgs. n. 42 del 2004, ex art. 26, comma 2 cit., in quanto confluyente nell'ambito procedurale della conferenza di servizi, debba ritenersi superabile o, comunque, non direttamente ostativo, non precludendo, di per sé, il successivo sviluppo del procedimento"* (Cass. civ., Sez. Unite, ordinanza 14 aprile 2023, n. 10054)»<sup>[74]</sup>.

Nel caso invece dei procedimenti per l'acquisizione dell'autorizzazione unica<sup>[75]</sup>, il rinvio alle disposizioni di cui agli artt. 14 e ss. della l. n. 241/1990 comporta che le amministrazioni dissenzienti sono tenute anche ad indicare le prescrizioni o le condizioni per il superamento del dissenso (ad es. le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso)<sup>[76]</sup>. Più precisamente, trovano applicazione le regole sul dissenso costruttivo e motivato, sulla determinazione conclusiva motivata in relazione alle risultanze istruttorie e alle posizioni prevalenti espresse, nonché sul rimedio dell'opposizione<sup>[77]</sup>, in virtù del sostanziale rinvio alle disposizioni in tema di conferenze di servizi, contenuto all'art. 9, commi 8-10, d.lgs. n. 190/2024.

Regole, queste, che, sia pure applicate ad un diverso settore, *i.e.* quello delle comunicazioni elettroniche, hanno portato i giudici amministrativi ad accogliere un orientamento che può considerarsi significativo anche in relazione alla nuova disciplina in tema di impianti FER, là dove si consideri che anch'essa è di derivazione eurounitaria, che la fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica è qualificata come di preminente interesse generale<sup>[78]</sup>, ex art. 3, comma 2, d.lgs. 259/2003, e che gli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico e le opere accessorie, non diversamente dagli impianti per la produzione di energia da FER, sono considerati *ex lege* come opere di pubblica utilità<sup>[79]</sup>.

In relazione al dissenso costruttivo e alla tecnica del bilanciamento, deve al

riguardo richiamarsi il granitico «*orientamento giurisprudenziale, (...), secondo cui il dissenso opposto da una autorità tutoria dei vincoli ambientali/paesaggistici, ove non recante le prescrizioni utili a superarlo, si pone «in contrasto con il principio di leale collaborazione, il quale impone alla Soprintendenza di esprimere un dissenso costruttivo, evidenziando le modifiche o le prescrizioni in ragione delle quali il progetto possa eventualmente superare il vaglio, indicando quale tipo di accorgimento tecnico o, al limite, di modifica progettuale potrebbe far conseguire all'interessato l'autorizzazione paesaggistica, in quanto la tutela del preminente valore del paesaggio non deve necessariamente coincidere con la sua statica salvaguardia, ma richiede interventi improntati a fattiva collaborazione delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, funzionali a conformare le iniziative edilizie al rispetto dei valori estetici e naturalistici del bene paesaggio (così T.A.R. Lazio Roma, sez. II quater, 6.03.2023, n. 3631; Campania, Salerno, sez. II, 13/10/2020, n. 1374; cfr. anche T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 21/03/2022, n. 353*»<sup>[80]</sup>. A ciò si aggiunga che i giudici amministrativi, di recente, sono pervenuti, con riguardo a tale settore, a ritenere possibile l'accoglimento dell'azione di condanna al rilascio del provvedimento richiesto, ex art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a., nei casi in cui non residuano più margini di esercizio della discrezionalità e, di conseguenza, l'amministrazione precedente si trovi a esercitare un potere vincolato "in concreto"<sup>[81]</sup>.

Infine, nonostante l'art. 8, comma 1, lett. i), n. 4, d.lgs. n. 178/2025, che ha modificato l'art. 9, comma 10, lett. c), d.lgs. n. 190/2024, abbia eliminato la previsione che attribuiva al Comune la possibilità di attivare il rimedio dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri, ex art. 14-*quinquies* della l. n. 241/1990, nei casi in cui il medesimo Ente avesse espresso il proprio motivato dissenso, si deve ritenere che non sia venuta meno la facoltà delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili intervenute in conferenza di attivare tale rimedio, ai sensi dell'art. 14-*quinquies*, comma 1, l. n. 241/1990, in ragione del fatto che la disciplina contenuta in tale disposizione, nel caso di specie, integra quella di carattere speciale.

## 7. Conclusioni

Se uno dei principali obiettivi perseguiti con il d.lgs. n. 190/2024 è individuabile

nella semplificazione intesa come speditezza dei tempi procedurali/procedurali per poter avviare la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, differenti appaiono tuttavia le misure che trovano applicazione in relazione alle ipotesi sottoposte, rispettivamente, alla PAS e al procedimento autorizzatorio unico. L'istituto del silenzio assenso è stato previsto, infatti, al fine di sollecitare soprattutto l'eventuale espressione di atti di dissenso motivato in sede di conferenza di servizi, entro termini ben definiti, nei casi in cui deve essere avviata la PAS, non anche là dove gli interventi risultano sottoposti all'acquisizione dell'autorizzazione unica. La mancanza di previsioni più stringenti, rispetto a quelle previste dalla l. n. 241/1990 in tema di conferenza di servizi, al fine di rendere cogente il rispetto dei termini endoprocedimentali, connesso alla finalità della massima diffusione delle energie rinnovabili, soprattutto allorquando le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili sono chiamate ad esprimersi nell'ambito della conferenza, appare distonica rispetto al principio del risultato (rivolto a garantire la possibilità di conseguire il bene della vita), alla cui osservanza anche i procedimenti di autorizzazione unica debbono essere improntati.

Le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 190/2024 hanno accentuato, rispetto alla previgente normativa, la natura ibrida della PAS, in quanto hanno previsto che, nel caso in cui deve essere convocata una conferenza di servizi ex artt. 14 e ss., l. n. 241/1990 per l'acquisizione di atti di assenso di Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, per un verso il titolo abilitativo si formi *per silentium*, per l'altro, nelle ipotesi in cui siano espressi dissensi da parte delle predette Amministrazioni o comunque non si possa pervenire ad una conclusione positiva della procedura, vi debba essere una determinazione di conclusione negativa della conferenza.

Nella disciplina della PAS sono rinvenibili anche altri elementi distonici, atteso che la medesima contiene disposizioni derogatorie rispetto a quelle previste dalla l. n. 241/1990 in tema di conferenze di servizi, che rendono inapplicabili le regole sul dissenso costruttivo, sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi sulla base delle posizioni prevalenti espresse nell'ambito della medesima e sul rimedio dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri. In tal modo, si è escluso che possa addivenirsi ad un dialogo tra le Amministrazioni portatrici di interessi sensibili e il soggetto proponente, nonché si è reso di fatto impossibile

configurare una ponderazione tra gli interessi sensibili e l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, la quale, con riferimento ai regimi amministrativi della PAS e del procedimento autorizzatorio unico, presuppone l'integrazione delle tutele e appare concepibile essenzialmente in sede procedimentale.

Il legislatore, allo scopo di semplificare e accelerare massimamente la conclusione della procedura abilitativa semplificata, è pervenuto ad un risultato che non appare convincente, dal momento che la disciplina derogatoria – introdotta soltanto con riguardo ai casi in cui gli interventi sono sottoposti alla PAS e debbono essere acquisiti atti di assenso di Amministrazioni preposte alla tutela di determinati interessi sensibili in sede di conferenza di servizi –, eliminando determinate garanzie, non assicura una tutela dell'interesse pretensivo dei soggetti proponenti equipollente a quella che viene garantita nei casi sottoposti al regime dell'autorizzazione unica. Tali soggetti risultano, infatti, pregiudicati nella possibilità di conseguire il bene della vita, là dove la convocazione della conferenza di servizi sia obbligatoria e una delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili abbia espresso un atto di dissenso motivato, non risultando il medesimo superabile attraverso l'attivazione dei rimedi previsti dall'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990.

1. Il presente articolo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al convegno su *“Fonti energetiche rinnovabili: il ruolo strategico del biometano”*, tenutosi in data 19 giugno 2025 presso l'Università degli Studi di Milano e rientra tra i “deliverable” del Modulo Jean Monnet denominato “Public Administrations in the EU Energy Policies and Communities (101175226-PAEPeC)” attualmente in corso presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.
2. Si v. Corte cost. sent. n. 46/2021, che richiama le sentenze nn. 237/2020, 148/2019, 85/2012. Inoltre, più di recente i giudici della Consulta hanno evidenziato che la centralità degli obiettivi individuati dal Green Deal, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, *«mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili»* persegue *«finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico»* (si v. Corte cost. sent. n. 28/2025). La rilevanza delle fonti rinnovabili a livello eurounitario, soprattutto in termini di lotta al cambiamento climatico, emerge dai numerosi atti anche normativi, tra cui si v., *ex multis*: il Reg. UE 2021/1119 – che all'art. 1 ha stabilito *«l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi»*, nonché puntualizzato che, al fine di conseguire tale obiettivo, *«il traguardo vincolante dell'Unione*

*in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» –; la direttiva (UE) 2023/2413, in cui al Considerando n. 2 si riconosce che: «Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi» (i.e. quello della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050 e quello intermedio di una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030), «dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75 % alle emissioni totali di gas a effetto serra nell’Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l’inquinamento in linea con gli obiettivi della Comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo “Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d’azione dell’UE: Verso l’inquinamento zero per l’aria, l’acqua e il suolo”. La transizione verde verso un’economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell’ambiente, mediante, tra l’altro, l’interruzione e l’inversione del processo di perdita di biodiversità».*

3. Inoltre, al comma 3 dell’art. 1 del d.lgs. n. 190/2024 si prevede che le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nel medesimo decreto legislativo – dal momento che hanno la possibilità di «stabilire regole particolari per l’ulteriore semplificazione dei regimi amministrativi disciplinati dal presente decreto, anche consistenti nell’innalzamento delle soglie di potenza previste per gli interventi di cui agli allegati A e B, che costituiscono parte integrante del presente decreto, fermo restando quanto previsto all’articolo 13, comma 1» – e al comma 4 dell’art. 1 si stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano debbono adeguare i rispettivi statuti speciali e le relative norme di attuazione alle disposizioni del testo unico.
4. Si v. l’art. 6, comma 1, d.lgs. n. 190/2024.
5. Nella Relazione illustrativa del decreto legislativo (si v. il § 4) si specifica che:, «l’obiettivo di semplificazione amministrativa è stato perseguito, tra gli altri, attraverso: (i) la riduzione del numero di regimi amministrativi, ora riconducibili solamente a tre (attività libera, procedura abilitativa semplificata, autorizzazione unica); (ii) una revisione delle soglie previste per le valutazioni di impatto ambientale, in modo da rendere effettiva la snellezza intrinseca ai regimi dell’attività libera e della procedura abilitativa semplificata, sull’assunto che questi ultimi abbracciano progetti la cui realizzazione o il cui esercizio non comporta impatti ambientali significativi; (iii) l’integrazione dei procedimenti, conformemente alle previsioni della più richiamata direttiva 2018/2001/UE, come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE». Inoltre, secondo una parte dottrina (si v. N. Gambino, *Articolo 2, in Codice dell’energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, (a cura di) E. Bruti Liberati, C. Mainardis, A. Travi, Milano, Il sole 24 ore, 2025, 43) l’individuazione di tre regimi amministrativi soltanto (a fronte dei diversi e assai variegati

- regimi settoriali previgenti) e l'attribuzione ai medesimi del carattere della tassatività attuerebbero pienamente l'obiettivo di razionalizzazione della disciplina delle FER, sancito – in esecuzione degli obblighi eurounitari – nell'art. 26, comma 4 della l. n. 118/2022 (legge delega) e riprodotto nell'art. 1, d.lgs. n. 190/2024, per quanto, poi, il medesimo A. riconosca che la previsione che attribuisce alle Regioni un potere di ulteriore semplificazione dei regimi amministrativi, privo di limiti espressi o comunque non riservato a specifici ambiti, metta a serio rischio tale carattere di tassatività.
6. Si v. l'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 190/2024.
  7. Si v. ancora Corte cost. sent. n. 46/2021, che richiama le sentenze nn. 237/2020, 148/2019, 177/2018, 275/2012.
  8. Più che di un vero e proprio coordinamento tra la procedura prevista per il rilascio dell'autorizzazione unica e i procedimenti ambientali disciplinati dal Codice dell'ambiente, all'art. 13, d.lgs. n. 190/2024 è stata introdotta una misura di semplificazione rilevante, individuabile nell'aver sottratto i regimi di attività libera e di PAS, rispettivamente elencati agli Allegati A e B, a verifica di assoggettabilità a VIA, e a VIA, nonché si sono rimodulate le soglie delle valutazioni ambientali, comunque necessarie, per alcune tipologie di progetti da realizzare in regime di autorizzazione unica, si v. N. Bertacchi, *Articolo 13. Coordinamento con la disciplina in materia di valutazioni ambientali*, in *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, cit., 183-184.
  9. In tema di accelerazione delle procedure di autorizzazione dei progetti di impianti FER si v. la Raccomandazione della Commissione europea del 18 maggio 2022, C82022) 3219 final. Ricorda come la disciplina nazionale per la realizzazione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da FER fosse già stata oggetto di interventi di semplificazione, che avevano non soltanto giustificato la specialità della disciplina, ma altresì previsto, con riguardo all'autorizzazione unica, la conclusione del relativo procedimento in tempi certi, A. Travi, *Il nuovo Testo Unico sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, tra semplificazione ed efficienza*, in *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, (a cura di) E. Bruti Liberati, C. Mainardis, A. Travi, cit., p. 2-3. Il medesimo A. sottolinea altresì come, anche successivamente al d.lgs. n. 387/2003, gli interventi legislativi, spesso orientati ad obiettivi di semplificazione, si siano mossi lungo tre direttrici: la riduzione dei termini per gli adempimenti amministrativi; l'introduzione di regimi amministrativi meno gravosi per gli impianti minori; un più efficace coordinamento con le procedure ambientali. Sugli obiettivi di semplificazione imposti dalla normativa eurounitaria, si v. anche C. Mari, *Le procedure amministrative semplificate per le fonti energetiche alternative nel quadro normativo europeo*, in *Riv. regolaz. dei mercati*, 1, 2020.
  10. Si v. Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 12 settembre 2024, parere n. 1131/2024, § 7, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Occorre altresì rammentare che tra le indicazioni contenute nella Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione europea del 13 maggio 2024 *sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati* si annovera anche la seguente: «fatti salvi i termini per le autorizzazioni di cui alla direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla

## CERIDAP

*direttiva (UE) 2023/2413, gli Stati membri dovrebbero stabilire termini chiaramente definiti e quanto più brevi possibili per tutte le fasi necessarie per autorizzare la costruzione e l'esercizio dei progetti di energia rinnovabile e dei progetti infrastrutturali correlati, specificando i casi in cui tali termini possono essere prorogati e in quali circostanze. Gli Stati membri dovrebbero stabilire termini massimi vincolanti per tutte le fasi pertinenti della procedura di valutazione dell'impatto ambientale al fine di garantire il rispetto dei termini definiti nella direttiva (UE) 2018/2001».*

11. Si v. l'art. 8, comma 8, lett. c), d.lgs. n. 190/2024.
12. Si v. l'art. 9, comma 9, d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 178/2025.
13. Si v. l'art. 14-ter, comma 7, l. n. 241/1990.
14. Significativa al riguardo è anche l'affermazione, contenuta nel Considerando n. 36 della direttiva (UE) 2024/2413, secondo cui *“Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto”.*
15. Come viene sottolineato nella Relazione illustrativa del decreto legislativo *«tra i principi (e gli obiettivi) fondamentali della materia in esame, anche alla luce del generale favor a livello internazionale ed europeo per la massima diffusione delle fonti rinnovabili, devono essere annoverati quelli di semplificazione e di celere conclusione delle procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da siffatte fonti di energia».*
16. Al riguardo deve rilevarsi che, all'art. 2, d.lgs. n. 190/2024, sono qualificati come principi generali, al cui rispetto risultano sottoposti i regimi amministrativi, oltre al principio del risultato anche i principi di celerità e di non aggravamento degli oneri.
17. I giudici di Palazzo Spada hanno più volte sottolineato come il “principio del risultato”, reso di recente esplicito dal Codice dei contratti pubblici del 2023, fosse già immanente nel sistema, si v. Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, in quanto costituisce un principio che ha *«valenza ricognitiva di canoni generali»* (si v. Cons. Stato, sez. VII, 1° luglio 2024, n. 5789).
18. Si v. Cons. Stato, sez. II, 9 maggio 2025, n. 3959, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Deve tuttavia riconoscersi la poliedrica valenza del principio del risultato, nel senso che varia a seconda dell'ambito considerato. Nel settore dei contratti pubblici il risultato è, ad esempio, stato individuato, là dove trovano applicazione i CAM, nello *«svolgimento del servizio finalizzato all'attuazione delle politiche ambientali»* e non, invece, ne *«l'effettivo e tempestivo» svolgimento del servizio (a qualsiasi condizione)»,* si v. Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701, in

<http://www.giustizia-amministrativa.it>, oppure nella prestazione del servizio di ristorazione scolastica «*caratterizzato dalla conformità a politiche ambientali per lo sviluppo sostenibile*», si v. Cons. Stato, sez. 29 dicembre 2023, n. 11322, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

19. In senso rafforzativo dell'obbligo di garantire tempi certi di conclusione dei procedimenti, nel caso in cui debba essere effettuata una valutazione di impatto ambientale, l'art. 25, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che «*tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241*». Oltretutto, come è stato evidenziato in giurisprudenza, «*il carattere perentorio di tali termini non è revocabile in dubbio, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna ed europea, come comprovato dall'ultima regolamentazione sovranazionale in ordine di tempo: il Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, che istituisce un quadro normativo diretto ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, adottando norme temporanee di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da tali fonti e sancendone definitivamente il carattere di interventi di interesse pubblico prevalente (cfr., ex plurimis, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 14 maggio 2025, n. 891; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 15 aprile 2025, n. 529; T.A.R. Sardegna, sez. I, 11 aprile 2025, n. 310; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2501)*», si v. TAR Sicilia, Catania, 24 luglio 2025, n. 2431, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Inoltre, una particolare attenzione al rispetto dei tempi procedurali è rintracciabile anche in quell'orientamento secondo cui, dovendosi inquadrare la facoltà del proponente di presentare la domanda di VIA, anche per i progetti per i quali l'art. 6, comma 6, del d.lgs. 152/2006 prevede la verifica di assoggettabilità alla VIA, «*nello scopo generale della normativa in questione, ivi comprese le Linee Guida, di semplificare ed accelerare, per quanto è possibile, i procedimenti in materia*», «*è da escludere l'imposizione, da parte della Regione, della obbligatorietà della procedura di screening qualora quest'ultima di fatto comporti un aggravio procedimentale*», si v. Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2023, n. 443, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.
20. È stato osservato come la riduzione per legge dei termini di conclusione dei procedimenti non appaia di per sé risolutiva, allorché l'Amministrazione non sia in grado di rispettarli (si v. A. TRAVI, *op. cit.*, 3), perché, ad esempio, non sono rinvenibili al suo interno competenze adeguate o siano riscontrabili profili di inadeguatezza sul piano organizzativo. Se deve rilevarsi come le maggiori difficoltà si siano registrate nei casi in cui occorre operare un bilanciamento del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili con altri interessi pubblici, segnatamente quelli c.d. sensibili – casi in cui si sono determinate situazioni di stallo, ritardi procedurali rilevanti – occorre altresì evidenziare che, là dove il legislatore ha stabilito termini perentori, come nel caso dell'art. 25, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 in tema di valutazioni di impatto ambientale, la giurisprudenza ha adottato una linea «intransigente», ritenendo che: i) «è da escludere una

*ricostruzione ermeneutica che implichi la sostanziale interpretatio abrogans delle previsioni normative afferenti ai termini procedurali per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale ..., con conseguente elusione dei medesimi termini»; ii) «la surrichiamata previsione ordinamentale dei termini rivolti a scandire le fasi del procedimento, come preordinata ad assicurare certezza dei tempi di amministrazione delle incombenze delle Autorità titolari dei procedimenti e del conseguente potere di provvedere, che ha natura doverosa e che non può essere eliso dalla emergenza di difficoltà operative che spetta alla stessa Amministrazione risolvere»; iii) «neppure riveste valenza giustificativa, al riguardo, il gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti: si tratta, infatti, di una mera questione organizzativa interna alle Amministrazioni coinvolte, che non può ridondare a danno del privato istante né giustificare uno “sforamento” dei tempi normativamente imposti. In definitiva, le difficoltà organizzative rappresentate dall’Amministrazione non possono legittimare una deroga generalizzata ai predetti termini, definiti dalla legge perentori»; iv) «un risultato ermeneutico certamente da evitare è quello di una sostanziale disapplicazione delle norme che prevedono i generali termini di scansione del procedimento amministrativo, le quali presidiano a valori sistematici fondamentali quali la certezza dei tempi di definizione delle vicende amministrative» (si v. TAR. Sicilia, Catania, sez. I 24 luglio 2025, n. 2431). Di tale problematica appare peraltro pienamente edotta la Commissione europea, che nella Comunicazione dell’8 marzo 2022 *REPowerEU: azione europea (nel tentativo di affrancarci dalla dipendenza del gas russo) comune per un’energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili* ha evidenziato come sia necessario «garantire che la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, il loro collegamento alla rete e la rete stessa siano considerati d’interesse pubblico prevalente e nell’interesse della sicurezza pubblica e possano beneficiare della procedura di pianificazione e autorizzazione più favorevole tra quelle disponibili», atteso che «uno degli ostacoli principali agli investimenti nelle energie rinnovabili e relative infrastrutture è risultato essere la durata delle procedure amministrative» (si v. §. 2.2.3. di tale Comunicazione). Inoltre, nella Raccomandazione della Commissione europea 2024/1343 del 13 maggio 2024, ai Considerando 4 e 5, è stato sottolineato, rispettivamente, che «la complessità, la varietà e la durata spesso eccessiva di tali procedure costituiscono un ostacolo rilevante alla rapida e necessaria diffusione delle energie rinnovabili e alla realizzazione di un sistema energetico dell’Unione più accessibile dal punto di vista economico, sicuro e sostenibile» e che le «lungaggini amministrative nell’iter di rilascio delle autorizzazioni compromettono il raggiungimento nei tempi previsti degli obiettivi in materia di energia e clima e aumentano i costi dei progetti necessari a conseguirli. I ritardi potrebbero anche frenare l’innovazione dinamica, portando all’installazione di impianti di energia rinnovabile meno efficienti». Si v., inoltre, in relazione alla disciplina previgente, i rilievi critici evidenziati da B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L’attuazione dell’European Green Deal. I mercati dell’energia**

e il ruolo delle istituzioni e delle imprese, Milano, 2022, pp. 91-ss.

21. Tale disposizione è stata aggiunta dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 21 novembre 2025, n. 175. Occorre altresì ricordare che il TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155 aveva in parte annullato il d.m. del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 21 giugno 2024, recante la "*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*".
22. Si v. per tale rilievo P. Chirulli, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra RePowerEU e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2024, spec. 210.
23. L'art. 11 *ter*, d.lgs. n. 190/2024 è stato inserito dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 21 novembre 2025, n. 175. Si consideri, inoltre, che il ruolo pianificatorio delle Regioni e delle Province autonome è stato delimitato dal legislatore statale, dal momento che al comma 3 dell'art. 11 *bis*, d.lgs. n. 190/2024 si è previsto che: i) le aree idonee che sono indicate al comma 1 sono individuate direttamente *ex lege*; ii) le Regioni e le Province autonome sono chiamate a individuare "*aree idonee all'installazione di impianti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5*". Inoltre, si è stabilito che, in caso di inottemperanza ai menzionati criteri e obiettivi o di mancata approvazione della legge regionale o provinciale entro 120 giorni dall'entrata in vigore della disposizione *de qua*, lo Stato possa esercitare i poteri sostitutivi.
24. Si v. l'art. 11 *quater*, comma 1, d.lgs. n.190/2024, articolo aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. n. 175/2025.
25. Come è stato osservato (si v. N. Gambino, *Art. 2*, cit., 46), la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza consente di attivare le procedure espropriative ai fini dell'acquisizione della disponibilità: i) di tutte le aree necessarie alla realizzazione dell'impianto soltanto nel procedimento di autorizzazione unica; ii) delle aree necessarie alla realizzazione soltanto delle opere connesse nei casi in cui gli interventi siano sottoposti a PAS.
26. Per l'affermazione che, alla luce della normativa internazionale e di quella eurounitaria, debba attribuirsi «*preminente rilievo*» al «*principio della massima diffusione delle energie rinnovabili*», *ex multis*: Corte cost. sentt. n. 46/2021, n. 37/2020, n. 148/2019, n. 177/2018 e n. 275/2012.
27. Per l'affermazione del principio dell'interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti da FER si v. oltre alla direttiva 2023/2413/UE (RED III) anche il Regolamento (UE) 2022/2577 e il Regolamento (UE) 2024/1991.
28. Si v. Cons. Stato, sez. contr. atti normativi, n. 1131/2024 del 12 settembre 2024.
29. Si v. l'art. 4, par. 7, della direttiva 2000/60/CE, in cui tali condizioni sono individuate in: «*a) è fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico; b) le motivazioni delle modifiche o alterazioni sono menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 e gli obiettivi sono riveduti ogni sei anni; c) le motivazioni di tali modifiche o alterazioni sono di prioritario interesse pubblico e/o i vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi*

*di cui al paragrafo 1 sono inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile, e d) per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, i vantaggi derivanti da tali modifiche o alterazioni del corpo idrico non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale».*

30. Si v. art. 9, par. 1, lett. a) direttiva 2009/147/CE.
31. Rileva P. Pantalone, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, 2025, 13, come sussista una discrasia tra la normativa nazionale e quella euromunitaria, dal momento che l'art. 3 Reg. (UE) 2022/2577 e l'art. 6 Reg. (UE) 2024/1991 stabiliscono che siano da qualificare come di interesse pubblico prevalente non soltanto gli «interventi di cui all'art. 1, comma 1», ossia la costruzione, l'esercizio e la modifica degli impianti, bensì anche la loro pianificazione.
32. Va osservato che la previsione di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 riprende (sia pure in modo incompleto) quanto specificato al Considerando 8 del Reg. UE 2022/2577, ai sensi del quale «Una delle misure temporanee consiste nell'introdurre una presunzione relativa secondo cui i progetti di energia rinnovabile sono d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica ai fini della pertinente legislazione ambientale dell'Unione, eccetto se vi sono prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi gravi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati». Se si raffronta la disposizione del diritto interno *de qua* con il predetto Considerando 8, si può notare come nella prima siano del tutto assenti riferimenti al fatto che: i) i progetti di energia rinnovabile sono anche d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica; ii) la qualificazione di interesse pubblico prevalente e di interesse per la salute e la sicurezza pubblica costituiscono presunzioni relative; iii) là dove sia data prova evidente degli effetti negativi gravi sull'ambiente degli impianti, tali effetti non possano essere mitigati o compensati.
33. Si v. Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.
34. Si v. anche Corte cost., sent. n. 28/2025, in cui è stato dichiarato illegittimo costituzionalmente l'art. 3, l.r. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello Statuto speciale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE. Inoltre, in tale pronuncia i giudici delle leggi hanno sottolineato che «il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue .. finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico».
35. Com'è noto, tale principio è richiamato all'art. 3, par. 3 e 5 e 21, par. 2, lett. d) e f) TUE, nonché all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
36. Sul principio di sussidiarietà orizzontale si v., *ex multis*: A. Albanese, *Il principio di*

*sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, pp. 51-ss.; V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Agg., 2004; T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, 2008, p. 1134.

37. In tal senso E. Bruti Liberati, *L'interesse pubblico prevalente alla decarbonizzazione della produzione energetica*, in *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, cit., pp. 16-17, ad avviso del quale l'interesse pubblico alla massima diffusione delle FER può assumere rilievo solo nell'ambito di valutazioni di carattere tecnico che la legge attribuisce a talune Amministrazioni coinvolte. In termini più ampi F. Pellizzer, E. Caruso, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in *Aedon*, 2, 2023, rilevano, con riguardo ai provvedimenti di apposizione di vincoli indiretti su beni di interesse storico-artistico, come nel sindacato sulla discrezionalità tecnica, da effettuare attraverso il controllo della proporzionalità-adequatezza del sacrificio imposto al privato – che consiste, segnatamente, «*nel valutare la (stretta) necessità di una misura*» – *il giudice sia «costretto a confrontarsi con lo scopo perseguito ma solo in via mediata nell'ottica di verificare la corretta "misura" dell'esercizio del potere, mentre non è oggetto di giudizio il bilanciamento degli interessi definito dall'amministrazione né la sua scelta circa il livello al quale il fine pubblico deve essere realizzato*».
38. Si v. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696, nella quale, i giudici del Consiglio di Stato hanno affermato che il riconoscimento della «*primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto*». Si v. anche TAR Sicilia, Palermo, sez. V, 19 luglio 2024, n. 2282, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
39. Si v. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696, cit.
40. Si v. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. In tale pronuncia si evidenzia come una comparazione sia imposta anche in sede procedimentale, dal momento che l'Amministrazione è tenuta, «*in sede di riedizione del potere*», a «*ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale*». In termini non molto dissimili, i giudici del Consiglio di Stato (si v. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>), con riferimento ad un altro caso in cui era stato adottato un diniego di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, hanno affermato che, in sede di riedizione del potere, l'Amministrazione precedente avrebbe potuto adottare «*un ipotetico diniego, ma solo all'esito di una motivata istruttoria sulla possibile prevalenza – nel reale confronto dialettico fra i titolari delle rispettive posizioni d'interesse – dell'interesse paesaggistico su quelli antagonisti, primo fra*

*tutti quello alla sostenibilità ambientale della produzione di energia (e non già per una scontata portata assertivamente ed acriticamente preclusiva di tale interesse, id est per la sola rilevanza paesaggistica delle aree in cui dovrebbe sorgere l'impianto, con adeguata considerazione della specificità – e non solo dell'attributo formale – del valore paesaggistico delle stesse)».*

41. Appare al riguardo significativo quanto rilevato dai giudici amministrativi, sia pure con riguardo all'art. 20, comma 7, d.lgs. n. 199/2021 in tema di aree non incluse tra quelle idonee, ovvero che *«in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili»* (si v. TAR Sicilia, Palermo, sez. V, 6 maggio 2024, n. 1508, nonché ID, 26 agosto 2024, n. 2482, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>).
42. Come è stato ben sottolineato dai giudici di Palazzo Spada (si v. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766, cit.), non può attribuirsi un dirimente valore ostativo al rilievo paesaggistico dei siti, senza adeguatamente comparare tale valore con gl'interessi antagonisti, in quanto ciò configura un difetto di istruttoria, nonché la violazione dei principi di imparzialità, efficacia ed efficienza. Ne consegue, ad avviso di tali giudici, che *«nella necessaria dialettica pluralistica che deve connotare la ponderazione comparativa dei vari interessi, risulta .. aver avuto prevalenza univoca ed assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agl'interessi antagonisti, primo fra tutti quello della produzione di energia da fonti rinnovabili (la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione depone anzi, sul piano della gerarchia degl'interessi, in senso antitetico). In ogni caso tale impostazione tralascia altresì di considerare che la stessa tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all'identità estetico-culturale della forma del territorio, non esclude (ma anzi implica) che l'intervento dell'uomo contribuisca a conformarne la nozione: con ciò escludendo dunque l'incompatibilità a priori di ogni possibile alterazione, posto che l'evoluzione del paesaggio non si arresta al dato naturalistico ma risente inevitabilmente delle opere dell'uomo, ovviamente in quanto compatibili».* Sottolinea come dalla Raccomandazione della Commissione europea del 18 maggio 2022 sia desumibile l'indicazione secondo cui la prioritaria realizzazione degli impianti FER presuppone che siano vagliate tutte le misure che possono mitigare il potenziale impatto al fine di scongiurare che sia impedita la realizzazione degli impianti, P. Chirulli, *op. cit.*, 203-204.
43. Un esempio di come il principio di ragionevolezza costituisca un parametro alla cui luce debba vagliarsi la fondatezza delle ragioni (*rectius*: della congruità della motivazione) poste alla base di valutazioni tecniche, a fronte della qualificazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili come di interesse pubblico prevalente è rinvenibile in una pronuncia dei giudici del Tar Bari, in cui l'illegittimità degli atti impugnati è stata ravvisata *«nell'irragionevole automatismo in forza del quale, in assenza di espressi vincoli, le*

*Autorità pugliesi ritengono preclusa la possibilità di rilasciare una positiva valutazione ambientale in ragione di un asserito contrasto con previsioni prive di carattere vincolante e aventi mera funzione di indirizzo. Il tutto, peraltro, senza prendere in considerazione: a) le peculiarità del singolo progetto che viene in rilievo; b) l'interesse pubblico sotteso agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili; c) il carattere innovativo del progetto che, proprio per venire incontro alle previsioni del P.P.T.R., in coerenza con le Linee Guida di tale Piano Nazionale, ha contemplato un'integrazione tra l'attività di produzione di energia e l'attività agricola» (si v. TAR Puglia, Bari, sez. II, 23 marzo 2023, n. 529). In un altro passaggio della medesima pronuncia – di cui si ritiene utile dare conto perché ben riflette l'iter logico-argomentativo seguito dai medesimi giudici nel considerare i diversi interessi coinvolti nelle valutazioni tecniche compiute dalle Amministrazioni competenti – si è affermato che: i) «in relazione ai profili paesaggistici, il Ministero ha ribadito i medesimi argomenti posti dalla Sezione Paesaggio, ossia in estrema sintesi che “il progetto risulta in contrasto con gli obiettivi di qualità paesaggistica e territoriale relativi alle componenti dei paesaggi rurali e con gli indirizzi e le direttive sopra indicati”»; ii) il Ministero, pur confermando «che il progetto non risulta visibile “in ragione delle misure di mitigazione proposte, ma anche in ragione della presenza delle estese recinzioni”» ha ritenuto che «ciò contribuirebbe “a frammentare e ad interrompere le visuali aperte verso la campagna, riconosciute come tratto tipico degli ambiti paesaggistici di riferimento”»; iii) le affermazioni contenute sub i) e ii) sono «affermazioni generiche e indimostrate, ancor più se si considera che la zona dell'intervento proposto non è soggetta a vincoli». È del tutto evidente che la ponderazione tra i diversi interessi deve essere effettuata in concreto, considerando tutte le circostanze fattuali (ivi comprese soluzioni mitigative), nonché le condizioni giuridiche rilevabili (o meglio la sussistenza di vincoli culturali o paesaggistici) al fine di vagliare se il sacrificio del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili possa considerarsi ragionevole o proporzionato rispetto alla invocata tutela di interessi sensibili.*

44. Ci si riferisce all'orientamento giurisprudenziale di cui si è dato conto *supra* al §. 4.
45. La locuzione «*effetti significativi sull'ambiente*» sembrerebbe evocare il principio del «*do no significant harm*» (DNSH), di cui appaiono individuabili tre ambiti applicativi (su cui si v. per alcuni rilievi critici: G. M. Caruso, *Il principio «do no significant harm»: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, 2, 151 ss). Innanzitutto, tale principio si è affermato come impegno delle istituzioni europee nell'attività normativa, nelle politiche pubbliche, in attuazione del Green Deal europeo (*i.e.* in tale prospettiva finisce per assumere una dimensione pubblicistico-istituzionale, come vincolo istituzionale), a valutare preventivamente l'impatto della regolazione, nonché di specifiche iniziative rispetto all'obiettivo di non nuocere all'ambiente. Vi è poi una seconda dimensione, secondo cui il principio è assunto a criterio di qualificazione delle attività economiche per gli investimenti – si v. in particolare il Reg. (UE) 2019/2088, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, e il Reg. (UE) 2020/852 (c.d. regolamento Tassonomia) – nel

senso che il legislatore europeo ha posto come obiettivo quello di orientare i flussi finanziari verso investimenti sostenibili, attraverso l'estensione degli oneri informativi di carattere non finanziario. Infine, tale principio rileva quale vincolo per i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, nel senso che il dispositivo per la ripresa e la resilienza per fornire un sostegno finanziario efficace e significativo volto ad accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici correlati negli Stati membri è condizionato al rispetto del principio DNSH, ex art. 5, per 2, Reg. (UE) 2021/241. In tali ambiti, come è stato evidenziato da G.M. Caruso, *op. cit.*, 183, la valutazione sulla conformità al principio DNSH presenta un carattere autonomo rispetto alle valutazioni ed autorizzazioni ambientali, in quanto *«non è effettuata da un soggetto terzo, non sottende una valutazione di sistema ma su singoli obiettivi, manca di un momento ponderativo degli interessi e, conseguentemente, anche della possibilità di apporre condizionalità o di produrre un qualche effetto conformativo»*. Inoltre, il medesimo A. ha opportunamente sottolineato (G.M. Caruso, *op. cit.*, 192) come non sia prospettabile una estensione del principio DNSH, nonostante la positivizzazione nel nostro ordinamento del principio dello sviluppo sostenibile, ad ambiti diversi da quelli indicati, in mancanza di una specifica previsione di legge. Pertanto, nel caso che qui ci occupa, la locuzione *«effetti negativi significativi sull'ambiente»*, contenuta all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, non comporta, in assenza di un'adeguata copertura legislativa, l'applicazione del principio DNSH con riguardo alla valutazione degli effetti sull'ambiente degli interventi dei proponenti.

46. Si deve però, a questo riguardo, tener conto della possibilità che il piano, nonostante *«le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili»*, *«per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»* debba essere egualmente realizzato.
47. In tal senso parrebbero doversi distinguere i casi in cui vi può essere un *«giudizio negativo di compatibilità ambientale»*, ossia che presuppongono una valutazione ambientale, dai casi in cui, al di fuori di una verifica di assoggettabilità a VIA o di una VIA, sia possibile soltanto produrre *«prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente»*.
48. Appare condivisibile l'osservazione di P. Pantalone, *op. cit.*, 14 secondo cui *«ferma restando l'incertezza in ordine a quali possano essere le “prove evidenti” ostative all'operatività della presunzione di prevalenza, quest'ultima sembra difficilmente riferibile alle aree qualificate come “non idonee”, ove gli obiettivi di protezione di interessi sensibili (paesaggio, patrimonio storico e artistico, tradizioni agroalimentari locali, biodiversità) non appaiono – quanto meno in astratto – compatibili con l'installazione di impianti FER tanto da determinare “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione”»*, mentre tale presunzione dovrebbe operare con riguardo alle aree qualificate come *«idonee»* e alle aree *«ordinarie»* ai sensi del d.m. 21 giugno 2024, dal momento che queste ultime non possono essere considerate di per sè non idonee, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione del fatto che non sono state incluse tra quelle idonee, ex art. 20, comma 7, d.lgs. n. 199/2021.

49. Se come si è rilevato *supra* nelle disposizioni del d.lgs. n. 190/2024 non è rinvenibile alcun espresso riferimento al fatto che gli «*impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio*» sono considerati non soltanto «*di interesse pubblico prevalente*», ma anche «*nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica*» si v. al riguardo l'art. 16-septies della direttiva (EU) n. 2018/2001, è pur vero che dette "ulteriori" qualificazioni di tali impianti appaiono ai medesimi egualmente riferibili in base ad un'interpretazione letterale dell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, a norma del quale «*gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001*». Occorre infatti rilevare come siffatte qualificazioni degli impianti da fonti rinnovabili e delle opere connesse (*i.e.* quella «*di interesse pubblico prevalente*», quella di essere «*nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica*»), siano tra loro complementari, di tal che la prima non esclude la seconda, ma in qualche modo la presuppone. Entrambe risultano, infatti, funzionali al riconoscimento del «*preminente rilievo del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili*» (si v. Corte cost. sent. 46/2021) nella ponderazione del medesimo principio con gli (altri) interessi giuridici nei singoli casi. Per tali ragioni la "omissione" dell'espresso riferimento, nell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, al fatto di essere oltre che «*di interesse pubblico prevalente*» anche «*nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica*» può considerarsi superata in base ad un'interpretazione logico-sistematica, oltre che comunitariamente orientata della medesima disposizione.
50. Tali prove appaiono dunque riferibili anche a progetti che «*abbiano effetti negativi significativi*» su altri interessi potenzialmente confliggenti con quello alla massima diffusione delle fonti rinnovabili, *i.e.* la biodiversità, il paesaggio, il patrimonio culturale e il settore agricolo, «*con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali*».
51. In termini critici con riguardo a tale disciplina è stato rilevato in dottrina (si v. E. Venosta, *Art. 3. Interesse pubblico prevalente*, in *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, cit., 55) che non risulta chiaro: i) in quali casi ci possano essere prove di effetti negativi sull'ambiente con riguardo a progetti non sottoposti a VIA; ii) nel caso di impianti sottoposti a VIA statale, se residuino in capo all'amministrazione tutelante il patrimonio culturale, poteri valutativi o comunque possano prodursi «*prove evidenti*» di impatti negativi, anche successivamente al giudizio positivo di compatibilità ambientale; iii) in che misura possa adattarsi la valutazione, sottesa al fornire «*prove evidenti*» di effetti negativi sulla biodiversità e sul settore agricolo, con l'individuazione regionale delle c.d. aree non idonee ai sensi del par. 17, Allegato III, delle Linee Guida del 10 settembre 2010.
52. Come si è osservato *supra*, il legislatore italiano non ha ripreso in modo completo la formulazione contenuta nella prima parte del Considerando n. 8 del Reg. UE 2022/2577, in cui sono indicati i diversi presupposti costituenti oggetto di tale valutazione.
53. Si v. l'art. 8, comma 8, d.lgs. n. 190/2024.
54. Un altro rilevante limite è individuato dalla lett. d) dell'art. 11 *bis*, comma 4, d.lgs. n.

- 190/2024, atteso che si prevede la «*impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo e dall'articolo 11-quinquies del presente decreto*».
55. Si noti che all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 si parla di «*ponderazione degli interessi, nei singoli casi*».
56. Si v. Corte cost. sent. 15 luglio 2025, n. 134, par. 6.
57. Si v., rispettivamente, l'art. 8, comma 8, lett. b) e c) per la PAS e l'art. 9, commi 8-10, d.lgs. n. 190/2024 con riguardo all'autorizzazione unica.
58. Si v. in tal senso TAR Lazio, Roma, sez. III, ord. 12 giugno 2025, n. 11558, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, in cui, nel rimettere alla Consulta una serie di questioni di costituzionalità, con riferimento a varie disposizioni della l.r. n. 20/2024 della Sardegna, si è rilevato che la «*peculiare procedura prevista dall'art. 3 della legge che consente, su istanza dei Comuni interessati, di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea*», «*dà luogo a una procedura, da svolgersi in sede di conferenza di servizi, in cui è però prevista l'unanimità ai fini della realizzazione dell'intervento e l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, dipartendosi dall'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo, fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m)*» Cost.
59. Si v. l'art. 8, comma 8, lett. b) e c), d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. h), numero 2, d.lgs. n. 178/2025.
60. Nella Relazione illustrativa del decreto legislativo si afferma che: «*La PAS conduce all'acquisizione di un provvedimento tacito di assenso, anche mediante la convocazione di una conferenza dei servizi semplificata nel caso in cui vengano in rilievo i vincoli di cui al suddetto articolo 20, comma 4 [l. n. 241/1990], fermo restando che il dissenso in conferenza di una delle amministrazioni preposte ai vincoli medesimi, che sia congruamente motivato, dà luogo a un provvedimento di diniego alla realizzazione dell'intervento*».
61. In tema si v., *ex multis*: F. Scattolin, *Energie rinnovabili e paesaggio: le procedure abilitative semplificate*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, p. 327 s., spec. 375, che, con riferimento alla previgente normativa, aveva rilevato come l'ambigua natura giuridica della PAS avesse indotto il giudice amministrativo, nonostante la formulazione letterale dell'art. 6, d.lgs. n. 28/2011 evocasse lo schema del silenzio assenso, a ricostruirla alla stregua di una segnalazione del privato relativa ad un'attività che trova titolo direttamente nella legge; G. La Rosa, *La procedura semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 3/2023, p. 1 s., che aveva sottolineato come il riferimento alla conferenza di servizi decisoria e alla determinazione conclusiva della stessa risultasse distonico rispetto alla natura della PAS, ed in particolare al potere (vincolato) attribuito, in tale ipotesi, al Comune.
62. Si v. l'art. 8, comma 9, d.lgs. n. 190/2024.
63. A norma infatti dell'art. 8, comma 10, d.lgs. n. 190/2024, «*il comune è legittimato*

*all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, da esercitare nel termine perentorio di sei mesi dal perfezionamento dell'abilitazione ai sensi del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 2-bis del medesimo articolo».*

64. Si v. l'art. 8, comma 9, d.lgs. n. 190/2024, in cui si precisa che dalla data della pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo decorrono i termini per l'eventuale impugnazione del titolo abilitativo.
65. Pur in mancanza di un'espressa previsione contenuta nell'art. 8, d.lgs. n. 190/2024, il Comune sembrerebbe tenuto, allorché vi sia stata l'indizione della conferenza di servizi per l'acquisizione di atti di assenso di altre amministrazioni, prima dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio a riconvocare la conferenza. Deve porsi, tuttavia, la questione se le disposizioni contenute nell'art. 14-*quater*, l. n. 241/1990 possano trovare applicazione alla PAS. Ci si riferisce, in particolare: i) alla possibilità di adottare anche un provvedimento di revoca ex art. 21-*quinques*; ii) all'approvazione della determinazione conclusiva della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti delle amministrazioni partecipanti. Con riguardo alla prima questione, non sembrerebbe essere dirimente l'assenza di un espresso richiamo dell'art. 21-*quinques*, l. n. 241/1990 da parte dell'art. 8, d.lgs. n. 190/2024, ma il fatto che il provvedimento di revoca presuppone che l'atto preesistente sia divenuto inopportuno rispetto alla tutela dell'interesse pubblico perseguito, oppure che sia valutato come inopportuno a seguito di una successiva considerazione dei vari interessi coinvolti dall'atto stesso, valutazioni, queste, non configurabili nei casi in cui il titolo abilitativo si sia formato nell'ambito di una PAS. Oltretutto, come è stato puntualizzato dalla giurisprudenza *«non è sufficiente, per legittimare la revoca, un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario; le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario; la motivazione della revoca deve esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche la prevalenza di tale interesse pubblico su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole»*, (si v. *ex multis*: Cons. Stato, sez. II, 14 marzo 2020, n. 1837, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>). Sulla seconda questione si rinvia a quanto precisato nel testo.
66. Sotto il regime della previgente disciplina normativa, in dottrina era stata sollevata la questione della qualificazione di tale conferenza come decisoria o meno. In particolare, si era sostenuto (si v. G. La Rosa, *La procedura abilitativa semplificata per impianti Fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2023, 9 s., spec. 18), che *«il riferimento alla conferenza di servizi di cui all'art. 6 deve essere inteso non già quale conferenza di servizi decisoria, ma quale conferenza di servizi ex art. 19-bis, ... quale meccanismo di mera concentrazione di regimi amministrativi, i quali, tuttavia, restano giuridicamente e cronologicamente distinti»*. Ciò, nonostante all'art. 6, comma 5, d.lgs. n. 28/2011 si stabilisse che *«il termine di trenta giorni ... è sospeso fino alla*

*acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis, o all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14-quater, comma 3, della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241».*

67. Si v. l'art. 8, comma 8, lett. c), d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. h), n. 2, d.lgs. n. 178/2025. Occorre notare che il dissenso (soprattutto) delle Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, espresso in sede di conferenza di servizi, porterà il Comune procedente a comunicare, ex art. 8, comma 8, lett. c), d.lgs. n. 190/2024, al soggetto proponente la determinazione di conclusione negativa della conferenza, che equivale ad un provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto. In altri termini, l'esito negativo della conferenza di servizi, che nelle ipotesi di cui all'art. 8, comma 8, lett. c) deriva da un dissenso congruamente motivato, deve risultare dal provvedimento di determinazione conclusiva negativa della conferenza.
68. In tal senso M. Fazio, *Art. 8. Procedura abilitativa semplificata*, in *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, cit., 133-134. Per la ricostruzione come silenzio assenso sotto la previgente normativa, si v. *ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284; nonché in termini analoghi: CGARS, 26 luglio 2021, n. 750; Cons. Stato, sez. IV, 8b luglio 2020, n. 4383, in cui si è precisato che «*la differenza fra un provvedimento amministrativo tacito formatosi con il silenzio assenso, come tale impugnabile, e un atto privato come la denuncia di inizio attività, che non è impugnabile, è data dalla norma di legge che disciplina la fattispecie. Si è in presenza di un provvedimento tacito se il privato che formula la relativa istanza non può iniziare l'attività di cui si tratta se non dopo il decorso di un termine, entro il quale l'amministrazione può negare quanto richiesto. Si è invece in presenza di un atto privato se l'interessato può immediatamente iniziare l'attività, salvo che un atto di controllo in senso ampio dell'amministrazione intervenga a inibirglielo*», Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2019, n. 3686, tutte in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.
69. Nel senso, invece, che la procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del d. lgs. n. 28 del 2011 era da considerarsi ascrivibile «*al genus della DIA, ora SCIA, e conseguentemente va qualificato quale atto soggettivamente ed oggettivamente privato (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, n. 15)*» si v. *ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 4 gennaio 2023 n. 130, in cui si è altresì sottolineato che «*al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l'inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come avviene per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, si determina l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della Scia; ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una ratio di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con conseguente fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo*».
70. Si v. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023 n. 11203, in

<http://www.giustizia-amministrativa.it>.

71. Si v. l'art. 8, comma 8, lett. c), d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. h), n. 2, d.lgs. n. 178/2025.
72. Sono definiti tali all'art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 190/2024: «*il soggetto pubblico o privato interessato alla realizzazione degli interventi*».
73. Dialogo che appare quanto mai necessario, dal momento che, a norma dell'art. 8, comma 4, lett. g), d.lgs. n. 190/2024, il soggetto proponente deve allegare al progetto presentato «*una relazione relativa ai criteri progettuali utilizzati ai fini dell'osservanza del principio della minimizzazione dell'impatto territoriale o paesaggistico ovvero alle misure di mitigazione adottate per l'integrazione del progetto medesimo nel contesto ambientale di riferimento*». È evidente, infatti, che determinate misure di mitigazione potrebbero essere rafforzate o cambiate a fronte di un atto di dissenso costruttivo.
74. Si v. Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2025, n. 867, che richiama ID, 28 marzo 2024, n. 2930, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.
75. A norma dell'art. 9, comma 10, d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 178/2025 «*La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico e, recandone indicazione esplicita:a) comprende il provvedimento di VIA, ove occorrente;a-bis) comprende la valutazione di incidenza ambientale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, ove occorrente;b) comprende tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere relative agli interventi di cui al comma 1, ivi inclusi gli eventuali titoli per la realizzazione degli interventi edilizi;c) costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. c-bis) reca, ove occorra, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità;d) reca l'obbligo al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto, con l'analitica stima dei costi di dismissione e di ripristino dello stato dei luoghi, l'indicazione delle garanzie finanziarie e del termine entro il quale il soggetto proponente è tenuto a prestarle, comunque non oltre centoventi giorni dalla data di rilascio del provvedimento autorizzatorio stesso, nonché le compensazioni territoriali ovvero ambientali a favore dei comuni stabilite in sede di conferenza di servizi per la realizzazione dell'intervento, entro un limite non inferiore all'1 per cento e non superiore al 4 per cento del valore economico della produzione attesa durante la vita utile dell'impianto, al netto del valore dell'energia eventualmente autoconsumata. Le garanzie finanziarie e le compensazioni di cui alla presente lettera non sono dovute nel caso di interventi realizzati su superfici edificate ovvero sulle strutture di copertura ricadenti nei parcheggi*»).Con riguardo ai casi in cui sia adottato il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), si registrano orientamenti giurisprudenziali discordanti. Secondo una parte della giurisprudenza, tale provvedimento «*non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche*

regionale, bensì li ricomprende nella determinazione (appunto il PAUR) che conclude la conferenza di servizi», in quanto il PAUR «non realizza un effetto sostitutivo “pieno” degli altri titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell’opera», posto che «questi ultimi mantengono la loro autonomia formale, come comprova peraltro la circostanza per cui la determinazione finale adottata all’esito della conferenza di servizi, nell’includerli in un unico atto, ne darà espressa menzione» (si v. Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1071, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>). Ciò comporta che «il PAUR non sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati rilasciati all’interno della conferenza di servizi, ma (pur presentando una propria autonomia sul piano effettuale), più limitatamente, li ricomprenderebbe», con la conseguenza che «l’unicità del modulo procedimentale non comporta la compenetrazione tra i titoli acquisiti, che invece rimangono formalmente e sostanzialmente distinti, continuando ad essere contestualmente disciplinati dalle relative disposizioni procedurali di settore». In tale prospettiva, pertanto, il PAUR non ha l’idoneità ad assorbire l’autonoma lesività del provvedimento di VIA, che va impugnato autonomamente (si v. Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024, n. 5241, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>). Tuttavia, in senso contrario, di recente si sono espressi i giudici del TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 29 gennaio 2025, n. 244, che hanno rilevato che: i) non convince «la conclusione per cui – nell’ambito di un procedimento sfociante in un P.A.U.R. – sarebbe sempre e comunque necessario impugnare tempestivamente il provvedimento di V.I.A. (che è pacificamente inefficace in tale sede)», posto che ciò «si tradurrebbe, in caso di mancato rilascio del P.A.U.R., in uno spreco di attività giurisdizionale che ben si sarebbe potuto evitare attendendo l’esito del procedimento in questione»; ii) non è «dato comprendere quale sarebbe il vantaggio dell’immediata impugnazione della V.I.A., se non l’eventuale “blocco” del procedimento amministrativo prima dell’adozione del P.A.U.R.; circostanza, quest’ultima, che si realizzerebbe solo nell’ipotesi in cui il giudizio sulla prima si definisse (nel senso dell’illegittimità della V.I.A.) in epoca antecedente alla conclusione del procedimento di rilascio del P.A.U.R.»; iii) «l’art. 27, d.lgs. n. 152/2006, nel testo antecedente al d.lgs. n. 104/2017, che ha introdotto il provvedimento unico in materia ambientale, prevedeva espressamente la decorrenza dei termini per l’impugnazione giurisdizionale della V.I.A. dalla pubblicazione della stessa in Gazzetta ufficiale o nei Bollettini regionali», ed in ragione di ciò il giudice di appello siciliano aveva ritenuto «che sarebbe perfino venuto meno, a seguito della riforma del 2017, il principio di autonoma lesività e impugnabilità della V.I.A., in quanto “la lesione dell’interesse dei ricorrenti assume concretezza attuale solo con il rilascio dell’autorizzazione unica, ossia con la fattibilità dell’opera ritenuta pregiudizievole”, con la conferma della “regola classica che occorre una lesione attuale e non meramente futura ed eventuale” (C.G.A.R.S., sez. giurisd., 24 marzo 2020, n. 206)»; iv) «in materia di V.I.A., la giurisprudenza è sostanzialmente orientata nel senso che: - a fronte della conclusione negativa della valutazione, l’impugnazione deve essere immediata, posto che vi è un arresto procedimentale; - a fronte invece dell’esito favorevole del procedimento, va valutata l’esistenza, in capo a terzi soggetti, di un interesse contrario al giudizio favorevolmente

*espresso dall'amministrazione». In conclusione, ad avviso dei medesimi giudici siciliani, «se, a fronte dell'esito negativo della procedura di V.I.A. vi è un arresto procedimentale, ciò ne impone l'immediata impugnazione; nel differente caso di una V.I.A. positiva, ma non efficace perché subordinata all'esito dei numerosi subprocedimenti che connotano il P.A.U.R., non può che escludersi un immediato interesse a ricorrere, posto che la lesione è ancora futura e incerta».*

76. Si v. l'art. 14-bis, comma 3, l. n. 241/1990 in tema di conferenza semplificata, che prevede che: *«Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico».* Inoltre, all'art. 14-ter, l. n. 241/1990, comma 7, con riguardo alla conferenza simultanea si stabilisce che: *«All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti».* È stato inoltre osservato (si v. E. Venosta, *op. cit.*, 63-64) che nel caso dei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione unica, in virtù della previsione di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, è da ritenere applicabile l'obbligo del c.d. dissenso costruttivo in caso di diniego o parere negativo di un'amministrazione preposta ad un interesse sensibile, anche tenuto conto di un certo orientamento della giurisprudenza già affermatosi soprattutto in relazione alle valutazioni tecniche delle Soprintendenze, che ha reso evidente come possa operarsi un bilanciamento tra l'interesse paesaggistico o culturale e quello alla massima diffusione delle fonti rinnovabili.
77. Si v. l'art. 14-quinques, l. n. 241/1990. In un recente giudizio riguardante una controversia in cui i giudici del Consiglio di Stato sono stati chiamati a valutare la legittimità di un decreto con il quale il MASE, di concerto con il Ministero della cultura, ha espresso un giudizio negativo di compatibilità ambientale relativamente ad un progetto di impianto agrofotovoltaico e delle opere di connessione alla RTN, hanno puntualizzato che: *«... l'eventuale parere negativo della Soprintendenza in merito all'aspetto paesaggistico dell'intervento soggiace alle specifiche norme che regolano i lavori della Conferenza medesima, costituendo non già l'espressione di un potere di veto, bensì un "dissenso" qualificato che in base alla disciplina recata dagli articoli 14-ter e 14-quinques della L. n. 241 del 1990, forma unicamente oggetto della valutazione ponderale delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti tramite i rispettivi rappresentanti, preordinata all'adozione della determinazione conclusiva. Sarà poi quest'ultima che, eventualmente, potrà formare oggetto di opposizione dinanzi alla Presidenza del Consiglio*

*dei Ministri da parte dell'Autorità dissenziente preposta alla tutela di interessi sensibili. ... Torna pertanto in rilievo il già richiamato art. 14-quinquies della L. n. 241 del 1990 secondo cui a fronte di opinioni dissenzienti, se non viene raggiunta una soluzione condivisa, l'Ente, purché abbia espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso, ha la facoltà di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la determinazione conclusiva; il Consiglio dei Ministri potrà o confermare la decisione della Conferenza di servizi, ovvero accogliere (anche parzialmente) l'opposizione.» (si v. Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2025, n. 867, che richiama ID, 28 marzo 2024, n. 2930, cit.).*

78. Si v. Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 2022, n. 8259, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.
79. A norma dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 190/2024: «*Gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 11-bis, comma 2*». Inoltre, all'art. 7-bis, comma 2-bis, d.lgs. 152/2006, si stabilisce che: «*Le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, come individuati nell'Allegato I-bis, e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti*». Ai fini del raffronto tra le due discipline indicato nel testo si consideri che, a norma dell'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 259/2002, «*Gli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, quelli esercitati dallo Stato e le opere accessorie occorrenti per la funzionalità di detti impianti hanno carattere di pubblica utilità, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*».
80. Si v. TAR Lombardia, Milano, sez. II, 17 gennaio 2024, n. 113, che riprende TAR Lazio, Roma, sez. II-quater, 5 aprile 2023, n. 5750, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Nel settore delle comunicazioni elettroniche trova applicazione il principio di semplificazione accelerata del procedimento di rilascio dell'autorizzazione alla installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici (si v. Cons. Stato, sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 15, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>). Inoltre, come è stato evidenziato dai giudici delle leggi, «*le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica*», desumibili dalla disciplina eurounitaria, «*costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, "principi fondamentali" operanti nelle materie di competenza ripartita "ordinamento della comunicazione", "governo del territorio", "tutela della salute"*» (si v. Corte cost. sentt. nn. 336/2005 e 265/2006).
81. Si v. TAR Veneto, sez. III, 27 marzo 2025, n. 423, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.