I tre regimi amministrativi semplificati per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile*

È indubbio che il tema dei regimi amministrativi per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile sia un *punto nodale* per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello anche sovranazionale in materia di fonti di energia rinnovabile e il *crocevia* dove si confrontano i diversi, talvolta contrapposti, interessi pubblici e privati coinvolti nella realizzazione e gestione di un impianto. Altrettanto indubbio è che negli anni si sono succeduti numerosi interventi del legislatore mossi dall'intento di semplificare le procedure autorizzative in relazione alla tipologia e potenza degli impianti, ma ciò si è tradotto in un fattore di complicazione rispetto all'originario modello che si articolava in autorizzazione unica e in denuncia di inizio attività. Una eterogenesi dei fini, visto che ne è conseguito quello che è stato definito un "*labirinto*" dei regimi autorizzativi[1]. In effetti, basta scorrere l'elenco dei regimi per rischiare di perdere l'orientamento: (i) autorizzazione unica; (ii) procedura abilitativa semplificata (PAS); (iii) dichiarazione di inizio lavori asseverata; (iv) attività edilizia libera che libera peraltro non era, essendo prevista una comunicazione anche per tale attività; (v) CILA per l'installazione di pannelli solari e fotovoltaici al servizio degli edifici siti al di fuori della z.t.o. di tipo A. Al riguardo si era parlato di un "*principio di semplificazione a geometria variabile*" che operava in modo inversamente proporzionale alla rilevanza degli interessi coinvolti.[2]

Si potrebbe prendere a prestito il titolo di uno scritto del prof. Travi "*Le complicazioni della semplificazione amministrativa*".[3] Vorrei aggiungervi un punto interrogativo per valutare alla fine se anche quest'ultimo intervento normativo – il D.Lgs. n. 190/2024 – rappresenti un ulteriore fattore di complicazione a dispetto dei principi e delle finalità dichiarate.

Il D.Lgs. n. 190/2024 riduce a tre i regimi amministrativi (l'attività libera; la PAS; l'autorizzazione unica) e tale riduzione rappresenta senz'altro un elemento apprezzabile di semplificazione e di chiarezza all'interno di un quadro normativo già di per sé complicato per i molti interessi che vi sono coinvolti e per i profili tecnici che connotano la materia[4].

L'art. 2 del Decreto Legislativo sancisce i "*principi generali*" a cui si conformano i regimi amministrativi di cui parleremo. Tra questi, vi sono quelli di proporzionalità, celerità, non aggravamento degli oneri, risultato, fiducia, buona fede e affidamento, nonché i principi "*dell'equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio*" e della concorrenza[5]. Si tratta di principi che troviamo per la gran parte già nell'art. 1 della L. n. 241/1990. Ci si può chiedere quale valore abbiano tali principi con riguardo ai regimi amministrativi in discussione: da un lato, ritengo che essi valgano come criteri ermeneutici per orientare la soluzione di eventuali casi problematici e la gestione dei procedimenti per quanto non specificamente disciplinato dalle norme; dall'altro, si impongono, quali principi generali, alle Regioni e agli enti locali che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, hanno l'obbligo di adeguarsi agli stessi entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del D.Lgs.

n. 190/2024.

A quest'ultimo proposito una puntualizzazione appare opportuna. La disciplina dei regimi autorizzativi degli impianti in parola è comunemente ricondotta alla materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" che l'art. 117, comma 3, Cost. assegna alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ma, a ben vedere, si tratta di una materia trasversale dove vengono in rilievo anche materie come "*ambiente*", "*concorrenza*" e "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali*" di competenza esclusiva dello Stato. Gli insegnamenti della Core Costituzionale in materia sono noti: (a) le disposizioni regionali devono conformarsi ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato; (b) alle Regioni è preclusa l'introduzione di regimi autorizzatori diversi rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale; (c) costituiscono principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione e della celerità[6].

Non sorprende dunque che il Decreto Legislativo n. 190/2024 consenta alle Regioni e agli enti locali 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 attività libera e della PAS, fermo restando quanto previsto in tema di VIA all'art. 13. Semplificazione e celerità che devono tuttavia rapportarsi al contesto concreto. Si prevede pertanto la possibilità per le Regioni e alle Provincie autonome di "*disciplinare l'effetto cumulo derivante dalla realizzazione di più impianti, della medesima tipologia e contesto territoriale, che determina l'applicazione*" del diverso regime della PAS per il caso di attività che sarebbe invece libera e dell'autorizzazione unica per il caso di impianto che altrimenti sarebbe soggetto alla PAS (cfr. art. 7, comma 3, e art. 8, comma 3).

L' "*effetto cumulo*" – che tradizionalmente siamo abituati a considerare nelle valutazioni ambientali – viene qui in rilievo anche sotto un ulteriore profilo: "*ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, rileva l'eventuale cumulo tra le differenti istanze presentate, dovendosi reputare come unica la domanda invece parcellizzata e avente ad oggetto la medesima area, ovvero presentata dal medesimo soggetto identificabile come unico centro di interessi*" (cfr. art. 6, comma 3). Chiara è la *ratio* della disposizione: evitare frazionamenti delle istanze finalizzati a beneficiare di un regime autorizzatorio più semplificato rispetto a quello che sarebbe altrimenti applicabile. Le Regioni e le Province Autonome sono chiamate a stabilire "*regole per contrastare l'artato frazionamento dell'intervento*" (cfr. art. 7, comma 3, e art. 8, comma 3). Questa non è propriamente una novità: tale divieto era già previsto in tema di incentivi, ma la giurisprudenza, ritenendolo una declinazione del più generale divieto di abuso del diritto, lo aveva applicato anche al caso di frazionamento volto ad ottenere un vantaggio di

"*semplificazione autorizzatoria*"[7].

Veniamo ora ai singoli regimi amministrativi previsti dal D.Lgs. n. 190/2024. Naturalmente, non è qui possibile, né probabilmente utile, elencare tutti gli interventi soggetti a ciascun regime, anche considerato che gli allegati al Decreto indicano analiticamente gli interventi di attività libera (Allegato A), quelli soggetti alla PAS (Allegato B) e all'autorizzazione unica (Allegato C). Due puntualizzazioni a livello generale: (1) i regimi riguardano non soltanto la costruzione di nuovi impianti, ma anche la modifica, il potenziamento e il rifacimento totale o parziale degli impianti esistenti; (2) si prevede la "*digitalizzazione*" di tutte le procedure attraverso la piattaforma SUER (Sportello Unico delle Energie Rinnovabili) istituita dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 368 del 23.10.2024 e gestita dal GSE.

L'art. 7 disciplina gli interventi di attività libera, elencati nell'Allegato A: attività libera, ma è comunque disposta la presentazione del modello unico per l'accesso agli incentivi e alla connessione alla rete. I presupposti generali sono la compatibilità urbanistica ed edilizia e la disponibilità "*a qualunque titolo*" da parte del proponente della superficie interessata dagli interventi.

L'ambito dell'attività libera viene circoscritto da una serie di esclusioni. Si rende infatti necessaria la PAS o, ove occorra, l'autorizzazione unica quando l'intervento ricade: a) su beni culturali oggetto di tutela ai sensi della parte seconda del Codice dei Beni Culturali; b) in aree naturali protette o all'interno di siti della rete natura 2000; c) in aree sottoposte ad uno dei vincoli di cui all'art. 20, comma 4, della L. n. 241/1990 (l'ambito risulta pertanto molto vasto: *patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità*); ovvero d) realizza "*interferenze con opere pubbliche o di interesse pubblico*"; e) ricade o produce "*interferenze nella fascia di rispetto stradale*" o f) comporta "*modifiche agli accessi esistenti ovvero apertura di nuovi accessi*".

Se invece gli interventi insistono su aree o immobili di cui all'art. 136, comma 1, lett. b)[8] e lett. c)[9], del D.Lgs. n. 42/2004 sarà necessario acquisire prima l'autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo. Sono stati ridotti i termini, anche per il parere della Soprintendenza, ed è stabilito che il provvedimento di diniego adottato dopo la scadenza del termine è inefficace. Tali limitazioni, relative agli immobili e aree di cui all'art. 136 del D.Lgs. n. 42/2004, non si applicano alle modifiche sugli impianti esistenti o autorizzati che rispettino determinate condizioni.

Un elemento di novità è rappresentato dall'obbligo di corrispondere una cauzione – prima

previsto soltanto per l'autorizzazione unica – ove l'intervento preveda *"l'occupazione di suolo non ancora antropizzato"*, "*a garanzia dell'esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di ripristino mediante la presentazione al Comune o Comuni territorialmente competenti, di una garanzia bancaria o assicurativa*".[10]

Veniamo ora alla procedura abilitativa semplificata (PAS) disciplinata dall'art. 8 e riguardante gli interventi elencati nell'Allegato B.

Il D.Lgs. n. 190/2024 introduce importanti novità. Innanzitutto, con riferimento alla legittimazione: può ricorrere alla PAS chi ha la legittima "*disponibilità, a qualunque titolo e per tutta la durata della vita utile dell'intervento, della superficie su cui realizzare l'impianto*", mentre per le opere connesse il proponente può attivare la procedura espropriativa. Due innovazioni dunque: il proponente dovrà documentare di avere la disponibilità della superficie per tutta la durata dell'impianto, ma potrà avvalersi della PAS anche se non dispone delle aree su cui ricadono le opere connesse all'impianto. Per queste aree si può infatti attivare la procedura espropriativa analogamente a quanto nel regime previgente era previsto soltanto per l'autorizzazione unica.

Altro elemento di novità riguarda l'obbligo di presentazione di una polizza fideiussoria per il ripristino dello stato dei luoghi a seguito della dismissione dell'impianto.

Il presupposto della PAS è la compatibilità urbanistica ed edilizia dell'intervento, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e igienico – sanitarie e delle previsioni di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 199/2021[11]. La formazione del titolo varia a seconda della necessità o meno di ulteriori atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'art. 20 della L. n. 241/1990 che abbiamo prima ricordato con riguardo all'attività libera. In particolare, se non sono richiesti ulteriori atti di assenso in tali materie il titolo abilitativo "*si intende perfezionato senza prescrizioni*" qualora non venga comunicato al soggetto proponente "*un espresso provvedimento di diniego*" entro il termine di trenta giorni dalla presentazione del progetto[12]. Diversamente, se sono necessari ulteriori atti di assenso il procedimento diverge a seconda che gli stessi siano o meno di competenza comunale. Nel primo caso il Comune provvede ad adottarli entro il termine di 45 giorni dalla presentazione del progetto, decorso il quale senza che sia stato comunicato un provvedimento espresso di diniego il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. Questa è una novità significativa: nel regime previgente, se il Comune non avesse emesso gli atti di assenso entro il termine, il proponente avrebbe potuto agire soltanto ai sensi dell'art. 117 c.p.a. e dunque con il ricorso avverso il silenzio – inadempimento. Nell'ipotesi in cui invece gli atti di assenso non siano di competenza comunale, il Comune deve convocare la conferenza di servizi con alcune particolarità rispetto alla disciplina modulo generale previsto dagli artt. 14 e ss della L. n.

241/1990[13]. Ciascuna delle Amministrazioni competenti rilascia le proprie determinazioni entro il termine di 45 giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi, decorso il quale, senza che sia stato espresso un dissenso congruamente motivato, si intende che non sussistono motivi ostativi all'intervento. Recependo un orientamento diffuso in giurisprudenza, si stabilisce che il dissenso deve essere espresso "*indicando puntualmente e in concreto, per il caso specifico, i motivi che rendono l'intervento non assentibile*"[14]. Il titolo abilitativo si perfeziona 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 di interessi sensibili (in materia ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute o della pubblica incolumità dei cittadini).

Decorso il termine di legge senza che sia stato comunicato il diniego, il proponente chiede la pubblicazione sul BUR dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo, indicando la data di presentazione del progetto, la data di perfezionamento del titolo, la tipologia di intervento e la sua esatta localizzazione. Dalla data di pubblicazione, che avviene nel primo BUR successivo alla ricezione della richiesta, "*il titolo abilitativo acquista efficacia, è opponibile ai terzi e decorrono i relativi termini di impugnazione*". Anche qui possiamo registrare significative novità: la pubblicazione sul BUR è condizione di efficacia del titolo e lo rende opponibile a terzi, mentre nel regime previgente a tale pubblicazione veniva ricollegata soltanto la decorrenza dei termini di impugnazione.

Vi sono due ulteriori novità che meritano di essere segnalate: la prima, che il Comune può esercitare il potere di annullamento in autotutela *ex* art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990 nel termine perentorio di 6 mesi dal perfezionamento dell'abilitazione salvo quanto previsto dal comma 2 *bis* dell'art. 21 *nonies*; la seconda, che il titolo abilitativo decade non soltanto in caso di mancata conclusione dei lavori entro tre anni dall'avvio della realizzazione degli interventi, ma anche in caso di "*mancato avvio della realizzazione degli interventi di cui al comma 1 entro un anno dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata*". Tuttavia, non è disciplinata la proroga dei termini, nemmeno attraverso il richiamo all'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001 sulla proroga dei termini del permesso di costruire.

Una riflessione si impone sulla natura giuridica della PAS anche al fine di valutare se e come incida al riguardo il D.Lgs. n. 190/2024. È tuttora controverso se la PAS abbia valore provvedimentale, costituendo un provvedimento tacito che si forma per silenzio assenso, o se invece essa sia riconducibile al modello della SCIA condividendone la natura di atto privato. La questione ha delle ricadute pratiche molto importanti, anche in ordine alla tutela

dei terzi. Basti pensare che il provvedimento tacito che si è formato attraverso il silenzio-assenso è direttamente impugnabile dai terzi, mentre non lo è la SCIA, in quanto atto soggettivamente e oggettivamente privato, rispetto alla quale il terzo può soltanto sollecitare l'Amministrazione all'esercizio del potere inibitorio-repressivo[15] e, in caso di inerzia, agire contro il silenzio-inadempimento ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. Sul punto, v'è un contrasto in giurisprudenza e in dottrina. Non è qui possibile ripercorrere le argomentazioni di un dibattito assai articolato.[16] Emblematiche di tale contrasto sono due sentenze della Quarta Sezione del Consiglio di Stato: la n. 3990/2024, secondo cui il decorso del termine di legge di 30 giorni dalla presentazione della dichiarazione senza la comunicazione di un diniego ha l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della SCIA[17]; la n. 8284 del 2023 per cui la PAS è un provvedimento tacito che si forma con il meccanismo del silenzio assenso.[18]

Sebbene nella giurisprudenza più recente sembri prevalere la tesi che riconduce la PAS al modello della SCIA, avallata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 58/2023, pare a me di poter ritenere che le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 190/2024 siano più coerenti con la tesi opposta della natura provvedimentale della PAS: (i) il soggetto presenta al Comune non più una "*dichiarazione*", bensì un "*progetto*"; (ii) nel regime previgente era previsto che, nel termine di trenta giorni dalla presentazione del progetto, il Comune potesse comunicare l'"*ordine motivato di non effettuare il previsto intervento*" e in mancanza di questo "*l'attività di costruzione deve ritenersi assentita*", mentre ora se non viene comunicato "*un espresso provvedimento di diniego […]il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni*" e analogamente si dispone nel caso in cui sia convocata la conferenza di servizi; (iii) la pubblicazione sul BUR è condizione di efficacia del titolo abilitativo e lo rende opponibile ai terzi; (iv) il Comune è legittimato all'esercizio dei poteri di cui all'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990 da esercitare nel termine perentorio di 6 mesi dal perfezionamento dell'abilitazione. Sono tutti indici, a mio parere, di una natura provvedimentale della PAS.

Qualche considerazione appare utile anche in relazione alla compatibilità urbanistica ed edilizia dell'intervento che rappresenta il presupposto della PAS. Se manca tale compatibilità si rende necessaria l'autorizzazione unica che ha l'effetto di variante urbanistica[19]. Faccio cenno a due profili problematici. Il primo riguarda le ipotesi in cui l'edificazione risulti subordinata alla previa approvazione di un PUA[20]. Sul punto non è stato riprodotto nel D.Lgs. n. 190/2024 il disposto del comma 9 *bis* dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 che consentiva la PAS per impianti fotovoltaici anche qualora la pianificazione urbanistica richiedesse piani attuativi per l'edificazione.

La seconda problematica – che viene in rilievo con riferimento alla compatibilità urbanistica

ed edilizia all'intervento – attiene alla controversa sussistenza di un potere del Comune di regolamentare gli impianti FER in sede pianificatoria. Anche a tale proposito si registra un contrasto giurisprudenziale e dottrinale che complica il quadro[21]. Vi è un orientamento più rigoroso, secondo cui sarebbe precluso ai Comuni di introdurre divieti circa la localizzazione degli impianti in sede pianificatoria anche ove limitati a particolari tipologie di impianti, poiché la normativa statale attribuisce esclusivamente alle Regioni il potere di introdurre limiti al riguardo (cfr. Cons. St., Sez. I, 5.6.2024, n. 746; Cons. St., Sez. IV, 19.3.2024, n. 2645), con tutto ciò che ne consegue sulla illegittimità di tali previsioni e sulla tutela del proponente che si sia visto negare la PAS in forza delle stesse. A questa tesi si contrappone l'opinione per la quale "*il Comune conserva il potere di indicare i criteri di localizzazione degli impianti sul territorio comunale ed il numero massimo degli impianti realizzabili sul territorio, con adeguata e congrua motivazione, ancorata alle specifiche caratteristiche del territorio interessato ed al concreto impatto su di esso degli impianti di produzione energetica*" (Cons. St., Sez. II, 16.12.2019, n. 8508; Cons. St., Sez. II, 22.12.2020, n. 8229[22]; Cons. St., Sez. IV, 29.12.2023, n. 11388). Al riguardo, è stata valorizzata la normativa che subordina la PAS alla compatibilità urbanistica dell'intervento, il che presupporrebbe, secondo questa impostazione, un potere pianificatorio del Comune anche in relazione agli impianti FER.[23] Vi è anche una tesi che potremmo definire mediana, rappresentata da una recente sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, (la n. 3464 del 4.12.2024), secondo cui il Comune manterrebbe il potere di disciplinare i "*profili prettamente edilizi attinenti alla realizzazione dell'opera*" e sempre "*entro criteri di rigorosa necessità e proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite*".[24]

Veniamo ora all'ultimo regime previsto dal D.Lgs. n. 190/2024, quello dell'autorizzazione unica disciplinata dall'art. 9, riguardante gli interventi previsti dall'Allegato C e comunque tutti i casi in cui non sussista la compatibilità urbanistica.

La competenza è diversificata: per gli interventi più rilevanti è in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; per quelli minori in capo alla Regione. Il proponente può chiedere la "*attivazione della procedura di esproprio per le aree interessate dalle opere connesse, e, eccetto che per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa* […] *e per impianti fotovoltaici e solari termodinamici, per le aree interessate dalle realizzazione dell'impianto*" (cfr. art. 9, comma 3). Nel caso di interventi sottoposti a valutazione di impatto ambientale le Regioni applicano il procedimento unico regionale (cd. PAUR) *ex* art. 27 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006, salva la facoltà di optare per il procedimento autorizzatorio unico disciplinato dall'art. 9 del D.Lgs. n. 190/2024.

Non mi soffermerò sulla VIA e sui relativi aspetti procedurali. Per quanto ci interessa ora, l'autorizzazione unica si articola nella conferenza di servizi convocata dall'Amministrazione

procedente (Ministero o Regione a seconda dell'impianto)[25], nella quale dovranno essere valutati e ponderati tutti gli interessi coinvolti dal progetto. La logica è quella di sostituire ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi una loro valutazione globale e contestuale, facendo confluire all'interno di una unica sede procedimentale tutti i provvedimenti necessari per la realizzazione dell'interesse.[26] Il D.Lgs. n. 190/2024 ha previsto per la conclusione della conferenza il termine di 120 giorni decorrenti dalla data della prima riunione, termine sospeso per un massimo di 60 giorni nel caso di progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA o per un massimo di 90 giorni nel caso di progetti sottoposti a VIA. Nel regime previgente il termine era invece di 90 giorni al netto dei tempi previsti per la VIA. Vale la pena evidenziare che, secondo la giurisprudenza, si tratta di termini perentori la cui scadenza non determina la consumazione del potere, bensì il diritto del privato ad attivare i rimedi, anche risarcitori, previsti dalla legge[27].

La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio uniso e, recandone indicazione esplicita, comprende: il provvedimento di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA ove occorrente; 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; costituisce ove occorra variante allo strumento urbanistico. A quest'ultimo proposito si prevede che il parere del Comune è rilasciato nell'ambito della conferenza di servizi e, nel caso di proprio motivato dissenso, al Comune è data la possibilità di ricorrere al rimedio in opposizione di cui all'art. 14 *quinquies* della L. n. 241/1990.[28] Quanto all'effetto di variante, ci si può chiedere se sia necessaria l'indicazione specifica delle previsioni urbanistiche oggetto di variante o se invece si tratti di un effetto che opera *ipso iure*, una volta assentito il progetto[29].

Il provvedimento ha una durata minima di quattro anni e decade se l'intervento non viene avviato o l'impianto non entra in servizio nei termini previsti, che possono essere prorogati per cause di forza maggiore.

Meritano di essere fatte alcune considerazioni di ordine processuale. La norma stabilisce che la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico. Può pensarsi dunque che, nonostante l'Amministrazione procedente recepisca la determinazione della conferenza in un successivo provvedimento, chi volesse contestare il provvedimento autorizzatorio dovrebbe impugnare nel termine di decadenza la determinazione della conferenza di servizi e poi se del caso impugnare con motivi aggiunti il decreto regionale che recepisce questa determinazione[30]. Sotto un altro, ma parimenti importante, profilo, la sentenza n. 5241 dell'11.6.2024 del Consiglio di Stato ha ritenuto che i provvedimenti di VIA e di AIA, in

quanto dotati di autonoma efficacia lesiva rispetto al provvedimento di PAUR, devono costituire oggetto di espressa impugnazione nel termine di legge decorrente dalla loro pubblicazione in quanto "*il PAUR include in un unico atto i singoli titoli abilitativi che vengono rilasciati all'interno della conferenza di servizi ma non rappresenta un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle singole autorizzazioni*" e, dunque, "*l'unicità del modulo procedimentale non comporta la compenetrazione tra i titoli acquisiti, che invece rimangono formalmente e sostanzialmente distinti*"[31]. Sul punto, si registra un contrasto di giurisprudenza perché si è obiettato che l'interesse all'impugnazione del provvedimento VIA sorge soltanto nel momento in cui viene rilasciata l'autorizzazione unica, atteso che prima del rilascio di quest'ultima la VIA risulterebbe improduttiva di effetti lesivi.[32]

La disciplina dei regimi amministrativi presenta delle particolarità in relazione alle zone di accelerazione di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 190/2024 che dovranno essere individuate da Regioni e Ministero dell'Ambiente entro il 21.2.2026 e che includono *"zone sufficientemente omogenee in cui la diffusione di uno o più tipi specifici di energia da fonti rinnovabili non comporti impatti ambientali significativi, tenuto conto della specificità della zona e della tipologia di tecnologia di energia rinnovabile*". La realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insista nelle zone di accelerazione non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante. Per quanto riguarda gli interventi di cui all'Allegato C non si applicano le procedure di valutazione ambientale a condizione che il progetto contempli le misure di mitigazione stabilite in sede di valutazione ambientale strategica dei Piani di individuazione delle zone di accelerazione e si applicano le disposizioni dell'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021, che prevede procedure autorizzatorie specifiche per le aree idonee.

Da ultimo, vorrei accennare alla problematica relazione tra il D.Lgs. n. 190/2024 e il D.P.R. n. 380/2001. Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 1 del D. Lgs. n. 190/2024, richiamato a propria volta dagli artt. 7, 8 e 9 rispettivamente per l'attività libera, per la PAS e per l'autorizzazione unica, dispone che "*restano ferme le disposizioni urbanistiche e la normativa tecnica*" di cui al T.U. Edilizia "*ai soli fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione delle costruzioni e delle opere edilizie costituenti opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti*". Il D.Lgs. n. 190/2024 ha inoltre inserito all'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 il comma 1 *bis*, stabilendo che "*per la realizzazione degli interventi relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili si applicano le disposizioni*" di cui al D.Lgs. n. 190/2024 e "*ai soli fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione delle costruzioni e delle opere edilizie costituenti opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti resta altresì ferma la normativa tecnica di cui al presente*

decreto".

Ciò significa che è necessario acquisire un titolo edilizio ulteriore rispetto ai tioli autorizzativi previsti dal D. Lgs. n. 190/2024? Questa è la preoccupazione manifestata dai primi commentatori. Dobbiamo tuttavia cercare una interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che l'imposizione di un titolo edilizio, in aggiunta al titolo previsto dal D.Lgs. n. 190/2024, si presterebbe a seri dubbi di legittimità costituzionale in relazione sia ai principi della legge delega (tra cui quelli della semplificazione, razionalizzazione ed accelerazione dei procedimenti: cfr. art. 26, comma 5, della L. n. 118/2022), sia ai principi di matrice eurounitaria che informano la disciplina della materia. Del resto, il Consiglio di Stato ha in più occasioni rimarcato che la disciplina sul procedimento autorizzatorio degli impianti in discussione "*ha natura di normativa speciale, informata al canone della massima semplificazione*", al fine di assicurare la più rapida costruzione degli stessi.[33]

Prospetto una possibile interpretazione.

Per l'autorizzazione unica l'art. 9, comma 10, dispone che essa comprende tutti gli atti di assenso necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere connesse[34]. Del resto, pure le linee guida del 2010 prevedono espressamente che l'autorizzazione unica comprende, tra gli altri, anche il permesso di costruire. Il richiamo alla "*normativa tecnica*" del D.P.R. n. 380/2001 ai fini dell'acquisizione del titolo edilizio, potrebbe essere inteso nel senso che le valutazioni della conferenza di servizi, sotto il profilo edilizio del titolo, dovranno riguardare anche tale "*normativa tecnica*". In altri termini, nella parte in cui l'autorizzazione vale anche come titolo edilizio dovrà risultare rispettata la "*normativa tecnica*" del D.P.R. n. 380/2001.[35]

Analoga considerazione può farsi a mio parere per la PAS che presuppone la compatibilità con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi vigenti. Del resto, anche con la PAS non si è mai dubitato che fosse necessario un titolo edilizio ulteriore[36]. Pertanto, si potrebbe ritenere che nella parte in cui la PAS vale anche come titolo sotto il profilo edilizio per la realizzazione dell'impianto dovrà essere rispettata la "*normativa tecnica*" del D.P.R. n. 380/2001 e l'eventuale contrasto con questa potrebbe determinare un diniego. Una diversa interpretazione, che imponesse cioè l'acquisizione di un titolo edilizio in aggiunta alla PAS, risulterebbe irragionevole a mio parere anche per due ulteriori ragioni (oltre a quelle più generali sopra evidenziate con riguardo alla semplificazione e ai principi eurounitari):

(i) l'art. 8, comma 7, prevede che, in caso in cui siano necessari uno o più atti di assenso in relazione a vincoli che rientrino nella competenza comunale, il Comune li adotta entro 45 giorni dalla presentazione del progetto, decorso il quale senza che sia stato comunicato un

provvedimento espresso di diniego il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. Se fosse necessaria l'acquisizione di un titolo edilizio, ulteriore rispetto alla PAS, non comprendo perchè non sarebbe applicabile anche per lo stesso un analogo meccanismo acceleratorio e semplificatorio che tuttavia l'art. 8 circoscrive agli atti di assenso di cui al comma 4, lett. e), ai quali non è riconducibile il permesso di costruire;

(ii) l'art. 8, comma 11, prevede la decadenza del titolo abilitativo in caso di mancato avvio della realizzazione degli interventi entro un anno dal perfezionamento della PAS: come si coordinerebbe tale previsione con l'ipotesi in cui sia necessario acquisire un titolo edilizio ulteriore per avviare i lavori?

Pare a me di poter ritenere che la questione si ponga in realtà soltanto per l'attività libera prevista dall'art. 7 e che la portata del problema sia minore rispetto a quanto potrebbe apparire ad una prima lettura. Anche il Consiglio di Stato, nel parere del 12.9.2024 reso sul testo originario del Decreto, aveva evidenziato che "*l'attività definita libera dall'art. 7 resta sottoposta alle disposizione del D.P.R. n. 380/2001 ai sensi dell'art. 1, comma 1, secondo periodo*", senza invece prospettare la necessità di un ulteriore titolo edilizio in aggiunta alla PAS e all'autorizzazione unica.

L'art. 1, comma 1, è stato peraltro modificato rispetto al testo originario, il quale così disponeva: "*restano ferme le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ai fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione degli interventi di cui al presente decreto*". L'attuale formulazione dell'art. 1 circoscrive il richiamo alla "*normativa tecnica*" e "*ai soli fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione delle costruzioni e delle opere edilizie costituenti opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti*". Pertanto, sarà richiesto un titolo edilizio soltanto nel caso in cui, per gli impianti indicati nell'allegato A, le relative opere connesse o infrastrutture siano costituite da costruzioni e da opere edilizie. Non è difficile intuire, leggendo l'Allegato A, che per buona parte degli impianti ivi previsti non sarà necessario alcun titolo edilizio perché non vi saranno opere connesse o infrastrutture tali da richiederlo secondo l'interpretazione appena prospettata. Ciò porterebbe a ridimensionare di molto la questione in parola. L'art. 1 del D. Lgs. n. 190/2024 stabilisce altresì che resta fermo "*quanto previsto al capo VI del titolo IV*" del T.U. Edilizia. Peccato che non esista un capo VI del Titolo IV. Probabilmente il riferimento è al Capo VI della parte seconda, intitolato "*norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici*".

Si tratta di un esempio emblematico di come un dato testuale equivoco possa generare

complicazioni, a dispetto dell'obiettivo di semplificazione perseguito dal Legislatore. Sono partito dal titolo di un intervento del prof. Travi "*le complicazioni della semplificazione*" e vorrei concludere con le parole di un altro suo scritto, che mi paiono calzanti anche oggi: "*la semplificazione amministrativa si può risolvere nella riduzione degli adempimenti per l'amministrazione? O non è forse vero che il senso della semplificazione è un altro, e attiene alla formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino?*"[37]. Perdonatemi se chiudo il mio intervento con degli interrogativi, non si dovrebbe fare, ma valga a testimoniarvi il mio sincero interesse per la discussione che seguirà sui problemi a cui ho accennato.

Luca Donà

*Il testo riproduce l'intervento tenuto dall'avv. Luca Donà durante il seminario dal titolo "*Le novità sulle fonti energetiche rinnovabili (FER) del d.lgs. n. 190/2024*" tenutosi a Treviso il 16 maggio 2025 ed organizzato dall'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti.

[1] Di "*eterogenesi dei fini*" parla C.P. Santacroce in "*Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*" in "*Il 'governo' del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*", a cura di C. Vitale, Napoli, 2024, p. 25. Secondo il medesimo Autore "*le continue modifiche normative volte ad una semplificazione ed accelerazione dei 'regimi di autorizzazione [rectius, di controllo amministrativo] per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili' hanno tuttavia finito col produrre, per una sorte di eterogenesi dei fini, una notevole 'complessificazione' del quadro di regolazione del settore, per il quale sarà senz'altro fondamentale l'apporto ordinante della dottrina e della giurisprudenza amministrativa*". Cfr. sul concetto di "*complessificazione*" anche C.P.Santacroce, "*PNRR, 'riforma orizzontale' della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*" in *Dir. Econ.*, 2023, p. 335 e ss.

Cfr. Anna Marzamati, "*Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*" in *Riv. Giur. Amb.*, 2012, p. 499: "*i processi autorizzativi per gli impianti da energie rinnovabili sono così diventati un vero e proprio labirinto, con incertezza dei tempi e degli esiti delle procedure*". Di "*labirinto*" ha parlato in tempi più recenti anche A. Veronese in "*La semplificazione delle procedure amministrative per l'autorizzazione di impianti di*

produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili" in a*mministrativistiveneti.it,* evidenziando un "*crescendo rossiniano di norme, che si professano semplificatorie, ma che, allo stato, conducono ad una situazione di straordinaria complessità*".

[2] Cfr. A. Zuccaro, "*I limiti regionali alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra oscillazioni giurisprudenziali ed incertezze normative*" in *Foro Amm., CDS*, fasc. 2, 2013, p. 571: "*il Legislatore pare aver concepito un principio di semplificazione a geometria variabile che opera in modo inversamente proporzionale al grado di lesività paesaggistico-territoriale dei medesimi impianti e, quindi, in modo direttamente proporzionale alla tutela del paesaggio e del territorio*".

[3] A. Travi, "*Le complicazioni della semplificazione amministrativa*" in "*Scritti scelti*", Napoli, 2022, p. 209 e ss.

Sulla "*idea*" di semplificazione resta un punto di riferimento V. Cerulli Irelli e F. Luciani, "*La semplificazione dell'azione amministrativa*" in *Dir. Amm.*, 2000, p. 617 e ss.

[4] Cfr. S. Spuntarelli, "*Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*" in *Dir. Amm.*, 2023, p. 59 e ss: "*La realtà del nostro ordinamento, anche attraverso la fotografia che emerge dall'analisi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, evidenzia una paralisi nei processi autorizzatori che risiede nella difficoltà di contemperare interessi e valori diversi, più che in ostacoli che incidono sui tempi di chiusura dei procedimento*". Sul punto, si può vedere anche A. Bonomo, "*Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*" in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, p. 619 e ss.

[5] Cfr., relativamente ai principi di non aggravamento e di economicità dell'azione amministrativa in materia, Cons. St., Sez. IV, 1.10.2024, n. 7884, e Cons. St., Sez. IV, 6.9.2023, n. 8187.

[6] Cfr. C. Mainardis, "*Competenza concorrente e fonti secondarie nel 'governo' delle energie rinnovabili*" in *osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2020, p. 1332 e ss.

[7] Cfr. Cons. St., Sez. II, 18.1.2023, n. 640, che si riferisce ad un caso di frazionamento volto ad ottenere anche un vantaggio di "*semplificazione autorizzatoria*": tale divieto è una declinazione del generale divieto di abuso del diritto, quale principio generale dell'ordinamento giuridico, e pertanto *"opera a prescindere da una espressa e puntuale previsione normativa*". La medesima sentenza aveva anche escluso la necessità, ai fini del divieto di frazionamento, che gli impianti insistessero sulla medesima particella catastale,

ravvisando la "*unicità di sito*" pure nell'ipotesi in cui due o più impianti siano tra loro prossimi e siano dunque concepibili come parti di un progetto unitario. Cfr., altresì, Cons. St., Sez. IV, 28.2.2022, n. 1393, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III *ter*, 17.4.2024, n. 7575.

Cfr., in argomento, anche il punto 11.6 delle Linee Guida di cui al D.M. 10.9.2010 e Cons. St., Sez. IV, 12.1.2016, n. 65: "*ai fini del calcolo della potenza elettrica nominale per la valutazione istruttoria delle iniziative edificatorie, i limiti di capacità di generazione e di potenza sono da intendersi riferiti alla somma delle potenze nominali dei singoli impianti di produzione facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica, appartenenti allo stesso soggetto ovvero a soggetti che si trovino in posizione di controllante o controllato, ovvero che siano riconducibili ad unico centro di interesse*".

[8] "*Le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza*."

[9] "*I complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici*". Relativamente a questi beni non è necessaria l'autorizzazione laddove gli interventi "*non siano visibili dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici oppure, ai soli fini degli impianti fotovoltaici, le coperture e i manti siano realizzati in materiali della tradizione locale*". Il che pone il problema di chi deve compiere tale valutazione, come puntualmente rilevato dal Consiglio di Stato nel parere reso sulla bozza di decreto.

[10] Ci si può chiedere se la cauzione costituisca un presupposto di legittimità dell'intervento, che non potrà dunque essere avviato prima di aver prestato la garanzia, o se invece essa si ponga come un mero obbligo di cui il Comune può ottenere l'adempimento senza incidere sulla legittimità dell'intervento. A me pare più persuasiva la prima tesi, in coerenza con quanto previsto per la PAS laddove si prescrive al soggetto proponente di presentare la polizza fideiussoria a copertura dei costi di ripristino "*prima dell'avvio della realizzazione dell'intervento*".

Si tratta anche di vedere come concretamente verrà declinato tale obbligo, visto che il mercato offre in genere polizze per periodi di tempo inferiori alla durata di un impianto. È probabile che si arriverà ad un atto di impegno di rinnovazione periodica della garanzia.

[11] Si consideri che con l'ordinanza n. 9164 del 13.5.2025 il T.A.R. per il Lazio, Roma, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1 *bis*, del D.Lgs. n. 199/2021 introdotto dall'art. 5 del D.L. n. 63/2024.

[12] Non pare escluso che il Comune possa anche dichiarare, prima del termine di trenta giorni, la sussistenza dei requisiti, così da far decorrere prima il termine di efficacia. Cfr., sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III *Ter*, 17.4.2024, n. 7575: "*il decorso del termine di trenta giorni è da interpretare in stretto collegamento al mancato esercizio del potere inibitorio e ciò non toglie che, all'esito della verifica spettante, l'ente locale possa terminare la predetta attività di verifica in data antecedente il decorso dei trenta giorni e dichiarare l'idoneità del titolo PAS, presentato dal privato e verificato*".

L'opinione prevalente esclude il formarsi del titolo (per la tesi del silenzio – assenso) o l'efficacia della PAS soltanto nel caso in cui risulti carente la documentazione stabilita dalla legge. Cfr., sul punto e tra le ultime, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 8.4.2025, n. 621, secondo cui la "*dichiarazione*" del privato per poter produrre gli effetti previsti dalla legge in caso di silenzio deve essere connotata da "*autosufficienza contenutistica*".

[13] Nel regime previgente il Comune aveva la facoltà di convocare la conferenza di servizi, ma poteva anche acquisire autonomamente gli atti di assenso necessari. L'innovazione dettata sul punto dal D.Lgs. n. 190/2024 è coerente con le finalità di semplificazione e celerità perseguite dal Legislatore, avendo presente che la conferenza di servizi costituisce un "*modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti*" (Corte Cost., 11.7.2012, n. 179).

[14] Cfr., tra le altre, Cons. St., Sez. VI, 5.12.2016, n. 5108; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 15.4.2024, n. 314; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 1.10.2021, n. 677.

[15] Si tratta di una autotutela "*atipica*" che si connota anche per la doverosità in deroga alla regola generale della natura discrezionale del potere.

[16] Cfr., sul tema, G. La Rosa, *"La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*" in *Ambientediritto.it,* fasc. 3/2023, che dà conto degli argomenti addotti dalle diverse tesi. Chi si è espresso a favore della natura provvedimentale della PAS, formatasi per silenzio-assenso, ha argomentato sulla base del fatto che: *i]* il privato non può avviare l'intervento se non dopo il decorso di un termine entro cui l'Amministrazione può comunicare il diniego; *ii]* si prevede che dalla pubblicazione sul BUR decorrono i termini di impugnazione previsti dalla legge, il che presupporrebbe la natura provvedimentale della PAS; *iii]* nel caso in cui siano necessari atti di assenso non di competenza del Comune, quest'ultimo deve convocare la conferenza di servizi, che è istituto compatibile soltanto con la natura provvedimentale della PAS.

La tesi contrapposta – per cui la PAS è riconducibile all'alveo della SCIA/DIA – si articola su questi argomenti: (i) la PAS è stata introdotta dall'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011 per gli impianti per i quali le linee guida del 2010 prevedevano il regime della DIA; (ii) il regime della DIA/SCIA a efficacia differita non è una novità sul piano generale, basti pensare alla SCIA alternativa al permesso di costruire; (iii) il Comune esercita poteri di natura vincolata, di controllo sulla dichiarazione e sulla documentazione del proponente e inibitori con l'ordine motivato di non effettuare l'intervento; (iv) il modello delineato dalla legge esclude l'eventualità che il Comune si pronunci con un atto di assenso espresso, prevendo soltanto un potere inibitorio volto a impedire l'avvio dell'attività; (v) la pubblicazione sul BUR sarebbe rilevante soltanto ai fini dell'impugnazione degli atti di assenso eventualmente adottati nella procedura.

[17] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 2.5.2024, n. 3990: "*al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti 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*". In tal senso, possono menzionarsi anche Cons. St., Sez. IV, 10.5.2024, n. 4233; Cons. St., Sez. IV, 4.1.2023, n. 130; Cons. St., Sez. IV, 15.4.2025, n. 3256; T.A.R. Veneto, Sez. IV, 18.7.2024, n. 1922.

Si è anche osservato in giurisprudenza che quando occorre il previo assenso di altre amministrazioni "*il paradigma di riferimento va, piuttosto, rintracciato nella s.c.i.a. c.d. condizionata ex art. 19 bis co. 3 L. 241/1990 che si caratterizza, sul piano strutturale, proprio per l'innesto, sul tronco principale della s.c.i.a., di una fase prodromica di tipo autorizzativo classico* […] *Per l'effetto, la segnalazione opera solo nella fase iniziale, per poi riattivarsi nella fase finale, a condizione, però, che nelle more sia intervenuto l'atto di assenso in esito al suo specifico subprocedimento*" (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 19.10.2023, n. 808).

[18] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 12.9.2023, n. 8284; Cons. St., Sez. IV, 18.4.2019, n. 2526; Cons. St., Sez. IV, 8.7.2020, n. 4383, secondo cui "*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."

[19] Con riguardo agli impianti su area agricola è stato osservato in giurisprudenza che "*se è vero quindi che l'insediamento di un impianto fotovoltaico nella zona agricola non necessita, per il solo fatto di incidere su area a destinazione agricola, di apposita variante urbanistica, perché tale compatibilità in punto di zonizzazione è stabilita a monte ed ex lege, è altresì vero che tutto ciò non determina, come invece erroneamente sostenuto dalla ricorrente, in via presuntiva, automatica ed astratta anche la completa conformità urbanistica del progetto. Quest'ultima – ferma la sua astratta compatibilità con la destinazione urbanistica ad uso agricolo – deve, in ogni caso, rispettare le concrete previsioni di piano, le singole prescrizioni urbanistiche e i relativi divieti previsti dalla pianificazione*": cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13.3.2025, n. 86.

[20] Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II *Quater*, 22.6.2018, n. 7038, e A. Persico, "*Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili: un binomio problematico*" in *Riv. Giur. Ed*., 2024, p. 185 e ss.

[21] Cfr. A. Persico, "*Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili: un binomio problematico*" in *Riv. Giur. Ed*., 2024, p. 185 e ss.

[22] Deve "*ritenersi sussistente il potere del Comune di disciplinare nell'ambio della pianificazione urbanistica l'installazione degli impianti non soggetti al regime dell'autorizzazione unica*" ma "*in funzione della tutela di interessi altrettanto rilevanti*" e con "*specifica valutazione in ordine al tipo di impianto*".

[23] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 29.12.2023, n. 11338: il Comune può "*esercitare le proprie competenze urbanistiche anche relativamente agli impianti FER* […] *non avendo altrimenti ragione d'essere*" la previsione che l'autorizzazione unica ha, ove occorra, l'effetto di variante. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 19.10.2023, n. 808, ha osservato che nel postulare espressamente la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, "*la stessa disciplina sulla p.a.s. conferma come la valorizzazione sul piano assiologico della transizione energetica non possa elidere concorrenti istanze di governo e pianificazione del territorio, giacché ugualmente espressive di valori primari dell'ordinamento*". Cfr., altresì, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. III, 31.1.2025, n. 222.

[24] T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 4.12.2024, n. 3464: "*non può predicarsi in assoluto e in maniera automatica la totale assenza di potere in capo all'ente locale laddove venga in considerazione l'installazione di un impianto fotovoltaico all'interno dei confini comunali,*

essendo quest'ultima pur sempre un'attività costruttiva e di trasformazione del territorio. Sebbene al Comune venga sottratta la scelta propriamente localizzativa […] *esso mantiene comunque in astratto il potere di disciplinare i profili prettamente edilizi attinenti alla realizzazione dell'opera. Per tale prospettiva, l'azione amministrativa deve essere contenuta entro criteri di rigorosa necessità e proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite, non potendo trasmodare nella creazione di una disciplina sorretta dal chiaro intento di impedire, limitare o ostacolare irragionevolmente la collocazione di detti impianti sul territorio comunale*". Pertanto "*non può imporre previsioni che – pur apparentemente limitate alla disciplina costruttiva – rendono di fatto impossibile, eccessivamente gravoso o del tutto privo di convenienza economica l'investimento nella realizzazione di impianti di energia rinnovabile*".

[25] La logica che vi è sottesa è di evitare *"lungaggini derivanti da eventuali duplicazioni di fase istruttorie*" (Cons. St., Sez. IV, 6.9.2023, n. 8187). Cfr., altresì, Corte Costituzionale, 30.7.2021, n. 177, e Corte Costituzionale, 15.6.2011, n. 192: il procedimento dell'autorizzazione unica "*è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale la conclusione entro un termine definitivo della procedura autorizzativa*".

[26] Cons. St., Sez. IV, 1.12.2016, n. 5044: la conferenza di servizi "*non costituisce solo un 'momento' di semplificazione dell'azione amministrativa (come indicato dal capo IV della legge n. 241/90) ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi".*

Cfr., altresì, Corte Cost., 19.6.2018, n. 198: l'art. 27 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006 e l'art. 14 della L. n. 241/1990 sono espressione di un disegno che "*individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la 'speciale' tutela che deve essere riservata al bene ambiente dall'altro*".

[27] G. A. Primerano, "*La doverosità amministrativa sulla domanda di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile*" in *Foro Amm.*, 2015, p. 458. In giurisprudenza può menzionarsi, tra le altre, Cons. St., Sez. V, 11.5.2010, n. 2825.

[28] Cfr., in argomento, Cons. St., Sez. IV, 24.2.2025, n. 1565, secondo cui "*le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi – anche quella prevista dall'art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006, alla quale si applica la disciplina generale delineata nella l. n. 241*

del 1990 – non rientranti tra le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili, che vogliano contestarne gli esiti, hanno a disposizione esclusivamente un potere sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione procedente che può, nell'ambito della sua discrezionalità, decidere, previa indizione di una nuova conferenza di servizi, di ritirare il provvedimento in attuazione del potere di autotutela previsto dagli artt. 21 quinques o 21 nonies l. n. 241 del 1990. In particolare, la legge distingue tra amministrazioni che hanno partecipato (o si siano espresse nei termini) alla conferenza di servizi da quelle che non vi hanno partecipato. Solo le prime possono sollecitare l'amministrazione procedente a ritirare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 21 quinques o 21 nonies l. n. 241 del 1990. Le amministrazioni che non hanno partecipato alla conferenza di servizi (o non si siano espresse nei termini), invece, possono solo sollecitare l'amministrazione procedente a ritirare in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990 la determinazione finale (cfr. art. 14-ter, comma 2, l. n. 241 del 1990)". Cfr., in tal senso, anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 11.4.2024, n. 2407.

[29] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 31.3.2022, n. 2368: "*non è richiesta una motivazione rafforzata al riguardo, avendo già il legislatore stabilito la prevalenza dell'interesse ambientale, rivolto alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, rispetto al potere di pianificazione di competenza comunale*" e "*non assume alcuna rilevanza, ai fini della produzione dei citati effetti di legge, l'indicazione o meno che il provvedimento autorizzatorio costituisca 'variante urbanistica*". Nel medesimo senso è anche Cons. St., Sez. IV, 1.10.2024, n. 7884.

Cfr., altresì, Cons. St., Sez. V, 15.1.2020, n. 377, secondo cui l'autorizzazione regionale "*determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la realizzazione dell'impianto* […] *senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all'attività privata*".

T.A.R. Veneto, Sez. IV, 14.4.2025, n. 553, richiama il concetto di "*variante urbanistica implicita*", osservando, da un lato, che "*il PAUR per poter validamente costituire variante alle prescrizioni del PTCP e al PAT non debba specificamente richiamare le previsioni urbanistiche da variare, risolvendosi il richiamo espresso a quest'ultime un'attività, per quanto auspicabile in omaggio al principio di chiarezza, non necessaria, essendo al riguardo sufficiente il ricorrere delle precondizioni della derogabilità delle previsioni urbanistiche* […] *e dell'idoneità dello strumento derogatorio*", dall'altro, che "*l'abbracciare la tesi della necessità di una variante espressa, del resto, mal si concilia con il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) nonché dei suoi corollari dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa rispetto ai quali è ancillare il divieto di aggravamento del procedimento che si pone ad argine di tutte quelle attività, materiali e*

formali, ultronee rispetto al raggiungimento del bene pubblico tutelato dall'Amministrazione".

[30] In tal senso cfr. Cons. St., Sez. IV, 31.1.2024, n. 1072, che tuttavia ha escluso nel caso di specie l'irricevibilità del ricorso osservando che, laddove il provvedimento regionale non si limiti a recepire la deliberazione della conferenza, ma compie una nuova istruttoria, si configura un atto "*di conferma autonomamente impugnabile*". Analogamente si è espresso T.A.R. Veneto, Sez. IV, 7.4.2025, n. 504, per il caso in cui il provvedimento regionale provveda "*a riepilogare ed ordinare tutto quanto nelle varie sedute della conferenza stesso è emerso*". Sul tema si veda anche Cons. St., Sez. IV, 10.2.2025, n. 1071, per la quale la conferenza di servizi non esaurisce l'attività valutativa ai fini del rilascio del PAUR.

[31] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 10.2.2025, n. 1071: "*il PAUR 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*".

[32] Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 29.2025, n. 244.

Sotto un diverso, ma connesso, profilo si veda T.A.R. Veneto, Sez. IV, 7.4.2025, n. 504, secondo cui, nel caso in cui nel provvedimento VIA si preveda che esso avrà efficacia a far data dalla pubblicazione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, si tratta di una condizione sospensiva dell'efficacia e "*la lesività di un provvedimento promana dalla sua efficacia, non potendosi predicare, prima di tale momento, un concreto interesse ad impugnare la statuizione dell'Amministrazione, in assenza del quale non decorre il termine per ricorrere; i due aspetti sono, all'evidenza, intrecciati. Diversamente opinando, del resto, si imporrebbe al ricorrente di impugnare un provvedimento solo per il timore che si avveri, in un futuro lontano, la condizione sospensiva la quale, per definizione, è incerta non solo nel quando ma anche nell'an; evidenti le ricadute (negative) sul sistema giustizia, il quale verrebbe conseguentemente caricato di ricorsi non sorretti da un concreto interesse*".

[33] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 28.6.2017, n. 3154, "*la disciplina legislativa sul procedimento autorizzatorio degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ha natura di normativa speciale, informata al canone della massima semplificazione al fine di "… rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa" (cfr. Corte Costituzionale n. 13 del 28 gennaio 2014)*".

[34] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 10.2.2025, n. 1071: il PAUR ex art. 27 bis del D.Lgs. n.

152/20026 costituisce un "*procedimento 'unico' che permette al proponente di ottenere il provvedimento finale che gli consenta a seguito della sua adozione di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo*".

Cfr. M. T. Rizzo, "*Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica*" in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, p. 1136: "*Tale autorizzazione viene definita dallo stesso Legislatore come "unica" in quanto costituisce titolo necessario e sufficiente per la costruzione e l'esercizio degli impianti in conformità al progetto approvato. Abbiamo quindi un'autorizzazione unica che sostituisce tutti gli atti amministrativi: di permesso, di autorizzazione, di assenso necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse*".

[35] Pare a me che sia qui invocabile per analogia il ragionamento seguito dalla giurisprudenza con riguardo all'installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici di cui all'art. 87 [oggi art. 44] del D.Lgs. n. 259/2003 laddove afferma il "*carattere onnicomprensivo dell'autorizzazione unica*" e la "*conseguente non necessità di acquisire, in aggiunta, altro titolo edilizio come il permesso di costruire*", trattandosi di un "*procedimento unico, nell'ambito del quale devono confluire anche le valutazioni edilizie, senza che debba essere attivato un secondo autonomo procedimento edilizio, in conformità delle esigenze di semplificazione procedimentale*" (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. V, 8.10.2024, n. 2779; Cons. St., Sez. VI, 26.9.2022, n. 8259).

[36] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 28.6.2017, n. 3154, secondo cui "*il titolo abilitativo conseguito ha valore sia dal punto di vista edilizio (per la realizzazione dell'impianto) che per la sua messa in esercizio, null'altro essendo richiesto al riguardo dall'art. 5 del D.Lgs. n. 8/2011, né da altre norme*".

[37] A. Travi, "*La liberalizzazione*", relazione al Convegno su "*La semplificazione amministrativa*" del 28.4.1998, ora in A. Travi, "*Scritti scelti*", Napoli, 2022, p. 184.