

Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa



RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA

a cura di Gabriele Serra – 20 luglio 2026

INFRASTRUTTURE ENERGETICHE DA FONTI RINNOVABILI E DI COMUNICAZIONE

Premessa. §1. L'evoluzione normativa: il *favor* per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER). §1.1. Disposizioni normative sovranazionali. §1.2. Disposizioni normative nazionali. §1.3. La giurisprudenza della Corte costituzionale. §1.4. La giurisprudenza del Consiglio di Stato. §1.5. Questioni di diritto intertemporale. **§2. Le aree di installazione degli impianti FER.** §2.1. Disposizioni normative. §2.2. Il riparto di competenze tra Stato e regioni: evoluzione normativa e casistica. §2.3. Disciplina delle aree idonee e non idonee. Questioni interpretative. **§3. Il silenzio nella conclusione del procedimento di VIA sugli impianti FER.** §3.1. Disposizioni normative. §3.2. Silenzio e ordine di priorità di esame degli impianti. §3.3. Silenzio e composizione del conflitto tra Ministeri da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. §3.4. Silenzio del Ministero della cultura e della Soprintendenza nel procedimento di VIA. §3.5. Silenzio e automatico rimborso dei diritti di istruttoria. §3.6. Preavviso di rigetto e motivazione *per relationem* nel procedimento di VIA. **§4. Delibera del Consiglio dei ministri su procedimento VIA di impianto FER.** **§5. I titoli autorizzativi per gli impianti ad energia rinnovabile.** §5.1. Natura del potere e conferenza di servizi. §5.2. Disponibilità delle aree. §5.3. Silenzio assenso sull'autorizzazione unica. §5.4. La procedura abilitativa semplificata (PAS): natura giuridica. **§6. Impatto cumulativo e artato frazionamento: differenze.** **§7. Infrastrutture di ricerca ed impianti FER.** **§8. Impianti FER e violazione delle distanze legali: strumenti di tutela.** **§9. Impianti fotovoltaici e agrivoltaici.** §9.1. Impianti fotovoltaici ed attività ad edilizia

libera: profili di diritto intertemporale. §9.2. Impianti fotovoltaici e tutela dei beni culturali e paesaggistici. §9.3. Impianti agrivoltaici. §9.4. Differenza tra serra fotovoltaica e frangisole. **§10. Impianti eolici.** §10.1. Danno da lesione dell'affidamento per l'irrealizzabilità per interferenze di un impianto eolico regolarmente autorizzato. §10.2. Effetto selva. **§11. Impianti di comunicazione.** §11.1. Localizzazione. §11.2. Rapporti con la tutela paesaggistica. §11.3. Profili procedurali. §11.4. Silenzio assenso. §11.5. Oneri ambientali. **§12. Questioni processuali.** §12.1. Riparto di giurisdizione. §12.2. Legittimazione ad agire e interesse a ricorrere. §12.3. Termini: rito c.d. PNRR e impianti FER. §12.4. Annullamento della VIA e caducazione automatica dell'autorizzazione di impianto FER: esclusione. **§13. Conclusioni.** §13.1. Profili sostanziali. §13.2. Profili processuali.

Premessa

La presente rassegna aggiorna e integra la precedente rassegna dell'Ufficio del massimario "Infrastrutture energetiche e impianti industriali", del 1° agosto 2023, con particolare riferimento agli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile (FER) e agli impianti di comunicazione (TLC) esaminando, con brevi riferimenti alla normativa più significativa e alla giurisprudenza europea, le principali pronunce delle giurisdizioni superiori.

La presente rassegna si pone in rapporto di continuità/specialità con la rassegna dell'Ufficio del massimario "Giustizia climatica, ambiente e paesaggio: profili generali", 24 dicembre 2025, alla quale quindi si rinvia per i profili del cambiamento climatico e del relativo contenzioso, del rapporto tra tutela dell'ambiente con la tutela del paesaggio e in ordine alle questioni comuni sui procedimenti in materia di ambiente e paesaggio, in genere.

1. L'evoluzione normativa: il *favor* per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER).

1.1. Disposizioni normative sovranazionali.

La normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con l. 1 giugno 2002, n. 120) e quella eurounitaria (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001 e direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili.

Le norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE), nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

La disciplina a livello eurounitario delle fonti energetiche rinnovabili è attualmente prevista dalla direttiva 2018/2001/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE, del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 18 ottobre 2023, la quale dispone che gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che, nel 2030, la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione sia almeno pari al 32% (articolo 1 e articolo 3, par. 1) e la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti sia almeno pari al 14% del consumo finale in tale settore (articolo 25, par. 1).

Gli Stati membri devono, ciascuno, fissare i contributi nazionali per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante UE 2030 nell'ambito dei loro Piani nazionali integrati per l'energia e il clima-PNIEC (articolo 3, par. 1).

Tale previsione ha contenuto auto-applicativo (articolo 37) ed è stata già adempiuta, posto che – in applicazione del processo di *governance* dell'energia definito nel Regolamento (UE) n. 2018/1999, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 – il PNIEC nazionale per il periodo programmatico 2021-2030 è già stato predisposto, a seguito di interlocuzione con la Commissione UE, e notificato nella sua versione definitiva alla Commissione stessa.

Funzionali al raggiungimento degli obiettivi 2030, sono le norme – contenute nella direttiva stessa – che forniscono agli Stati membri i principi e i criteri per disciplinare (articolo 1):

- il sostegno finanziario all'energia elettrica da fonti rinnovabili (articoli 4-6 e 13);
- l'autoconsumo dell'energia elettrica prodotta da tali fonti (articoli 21 e 22);
- l'uso di energia da FER (fonti energetiche rinnovabili) nel settore del riscaldamento e raffrescamento e nel settore dei trasporti (articoli 23-24 e 25-28);
- la cooperazione tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e i paesi terzi su progetti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (9-12 e 14);
- le garanzie di origine dell'energia da FER (articolo 19), le procedure amministrative improntate a garantire un *favor* per la produzione da FER e l'informazione e la formazione sulle FER (articoli 15-18).

La direttiva fissa altresì criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa (articoli 29-31).

Strumentale alla nuova disciplina è il quadro definitorio (contenuto nell'articolo 2), integrato – rispetto alla direttiva 2009/28/UE – in base alle novità introdotte. La stessa reca anche la più dettagliata definizione di energia rinnovabile quale l'energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare (solare termico e fotovoltaico) e geotermica, energia dell'ambiente, energia mareomotrice, del moto ondoso e altre forme di energia marina, energia idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residui dai processi di depurazione e biogas.

Gli Stati membri sono stati obbligati a recepire nel diritto nazionale la direttiva entro il 30 giugno 2021. La direttiva è entrata in vigore a partire dal 1° luglio 2021 (articolo 36). A decorrere da tale data è stata abrogata la precedente direttiva in materia di promozione dell'uso di fonti rinnovabili (direttiva 2009/28/UE, come modificata dalla direttiva 2013/18/UE e dalla direttiva 2015/1513/UE) (articolo 37 e Allegato X).

1.2. Disposizioni normative nazionali.

Provando a fornire un quadro di sintesi complessiva della stratificazione normativa nazionale nella materia in esame, può rappresentarsi quanto segue:

a) il legislatore nazionale ha recepito la direttiva 2001/77/CE con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*), dal quale è possibile ricavare i principi fondamentali della sopra indicata materia (Corte cost. n. 124 del 2010);

a1) di questa fonte può essere utile richiamare l'art. 12, pur abrogato dal 2024, che dispone(va) che:

«1. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti. (...)

3. La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. (...)

4. L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, in ogni caso, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni (...);»

b) la successiva direttiva 2009/28/CE è stata attuata con il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*);

c) diverse sono state le innovazioni portate poi da d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, (concernente la *governance* del piano nazionale di rilancio e resilienza), nonché dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 (attuativo della direttiva UE 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) e, in particolare:

c1) l'inserimento, nel corpo dell'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, del comma 3-bis, che espressamente consente la realizzazione di «*progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti*»,

che siano localizzati *«in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del d.leg. 22 gennaio 2004 n. 42, nonché nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo»*, con la precisazione che, in tali ipotesi, il Ministero della cultura deve partecipare al procedimento unico di autorizzazione ai sensi del menzionato art. 12;

c2) la natura obbligatoria ma non vincolante del parere reso dal Ministero della cultura per la realizzazione degli impianti in questione *«localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica»*, con l'ulteriore previsione che, in caso di silenzio del predetto Ministero, l'amministrazione competente *«provvede comunque sulla domanda di autorizzazione»* (art. 30, comma 2, d.lgs. n. 77 del 2021);

c3) la nuova disciplina, in sostituzione del d.m. 10 settembre 2010, concernente l'individuazione *«delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal Pniec»*, con la previsione della *«ripartizione della potenza installata fra regioni e province autonome»* (art. 20, commi 1 e 2, d.lgs. n. 199 del 2021);

c4) la previsione secondo cui *«nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione»* (art. 20, comma 6, d.lgs. n. 199 del 2021);

c5) la precisazione secondo cui *«le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee»* (art. 20, comma 7, d.lgs. n. 199 del 2021);

c6) la semplificazione della disciplina autorizzatoria per gli impianti da installare nelle *«aree idonee»*, ai sensi dell'art. 22 d.lgs. n. 199 del 2021 (Cons. Stato, sez. IV, n. 8754 del 2021);

d) è poi stato adottato il d.lgs. n. 190 del 25 novembre 2024 (*Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*), poi modificato dal d.l. n. 175 del 21 novembre 2025 (*Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili*), convertito con modificazioni, con la l. n. 4 del 15 gennaio 2026, il quale, schematicamente, dispone che:

d1) gli impianti FER di cui al suo allegato A siano soggetti al regime dell'attività libera, non *«subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati e il soggetto proponente non è tenuto alla presentazione di alcuna comunicazione, certificazione, segnalazione o dichiarazione alle amministrazioni pubbliche»* (art. 7);

d2) gli impianti FER di cui al suo allegato B siano soggetti alla procedura abilitativa semplificata (PAS) (art. 8);

d3) gli impianti FER di cui al suo allegato C siano soggetti alla procedura di autorizzazione unica disciplinata dall'art. 9, nel quale confluisce anche l'eventuale VIA, per i quali casi l'art. 9 detta specifiche norme (commi 6-11);

d4) detta una nuova disciplina in tema di aree idonee alla realizzazione degli impianti FER, distinguendo tra impianti su terraferma (art. 11-*bis*), a mare (art. 11-*ter*), dettando al successivo art. 11-*quater* il regime amministrativo per gli impianti ivi ubicati e, in particolare, che «*la realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insistano in aree idonee non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso ai sensi degli articoli 7 e 8. Nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all'allegato C che insistano in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (...)*» (comma 1);

e) infine, il d.lgs. n. 178 del 26 novembre 2025 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*), ha introdotto ulteriori novità, puntiformi, nell'impianto del d.lgs. n. 190 del 2024 e ai suoi allegati.

1.3. La giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale ha avuto modo di svolgere le seguenti considerazioni sull'evoluzione del quadro normativo eurounitario e nazionale in materia di impianti FER:

a) la transizione energetica è considerata uno dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico dell'Unione europea;

b) la strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabili è stata dapprima definita con la direttiva 2001/77/CE, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE, che ne ha dettato una ulteriore disciplina e che è stata a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La strategia sulle fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, impulso con la direttiva 2018/2001/UE, da ultimo modificata dalla direttiva 2023/2413/UE;

c) contestualmente, con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 ("*green deal europeo*"), la Commissione europea ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società dotata di un'economia che «*nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*»;

d) in tale prospettiva, è stato emanato il regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 (Normativa europea sul clima), il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro

il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal Considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990;

e) più di recente, poi, è stato adottato il regolamento n. 2024/1991/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) n. 2022/869, per il «*recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati*» (art. 1, paragrafo 1, lettera a). Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi *habitat* naturali;

e1) quanto al rapporto tra tutela degli *habitat* e realizzazione di impianti “verdi”, l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999»;

f) dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*;

g) al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE);

g1) l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevedeva, in origine, un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi decisoria, confluivano le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti FER, comprendendo anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica;

g2) nel corso degli anni, il citato art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, anzitutto ad opera del richiamato d.lgs. n. 28 del 2011, volto a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore

accelerazione e semplificazione (ad esempio, la previsione di termini perentori, la riduzione dei termini decisionali, l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso e di forme di digitalizzazione). In estrema sintesi, potevano individuarsi quattro diversi modelli per l'installazione di impianti FER, in relazione al limite di potenza e al tipo di impianto: *i)* comunicazione di inizio lavori (CIL); *ii)* dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA); *iii)* procedura abilitativa semplificata (PAS); *iv)* autorizzazione unica (AU); *v)* qualora, poi, gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali (VIA o verifica di VIA), il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione;

h) più di recente, il decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia, riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, PAS, AU), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato, contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione;

i) la disciplina sui procedimenti autorizzatori si è integrata, poi, con quella recata da apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che le regioni potessero procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, in rapporto alla diversa tipologia, si affiancava poi lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA);

l) in questo contesto si è altresì inserito il d.lgs. n. 199 del 2021 – che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020) – adottato nell'esercizio di «*un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente*» e concorrenti, in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», nonché «*in attuazione della direttiva 2018/2001/UE*»;

m) il meccanismo di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4 dispone che le regioni individuano «*con legge le aree idonee*» all'installazione degli impianti FER, sulle quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per i procedimenti di autorizzazione degli impianti stessi. Il successivo art. 22, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede, infatti, da un lato, che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante e, «*decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere*» stesso, l'amministrazione provvede comunque sulla domanda di

autorizzazione (lettera *a*); dall'altro, che i termini dei procedimenti di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo (lettera *b*).

n) in attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, il d.m. 21 giugno 2024, ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 3, comma 1) (Corte cost., n. 184 del 2025).

1.4. La giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Anche il Consiglio di Stato ha sinteticamente riassunto i principi fondamentali della materia alla luce del *favor* normativo che l'ha interessata di recente:

a) deve essere affermata la centralità degli obiettivi stabiliti dal *green deal* europeo, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, che mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico e che impone, pertanto, l'interpretazione della disciplina applicabile in linea con il diritto europeo e con gli obiettivi vincolanti di decarbonizzazione fissati dall'UE per i prossimi decenni (Cons. Stato, sez. IV, n. 6160 del 2025; n. 466 del 2025);

b) l'art. 3 del regolamento (UE) n. 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (attuato dall'Italia con il d. lgs. n. 77 del 31 maggio 2021), pone tra i sei pilastri del Piano di resilienza (cfr. art. 3 lett. a Reg. *cit.*) la "transizione verde";

c) il successivo art. 4 conferma, quale obiettivo del Piano di resilienza, il sostegno alla: "transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) n. 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050";

d) l'Allegato V al suddetto Reg. (UE) n. 2021/241 stabilisce (cfr. punto 2.5) che: "Il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione, e tali misure rappresentano almeno il 37 % dell'assegnazione totale del piano di ripresa e resilienza";

e) l'Allegato VI al suddetto Reg. (UE) n. 2021/241 pone come coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici quello del 100%, cioè la misura massima assentibile;

f) l'art. 2.11, Reg. (UE) n. 2018/1999, sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, afferma testualmente: «*obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima*»: l'obiettivo vincolante a livello unionale di una riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030; l'obiettivo vincolante a livello unionale di una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32 % del consumo dell'UE nel 2030».

g) coerentemente con le predette fonti di regolazione, il Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima (PNIEC) del dicembre 2019 persegue l'obiettivo generale di

accelerare il percorso di decarbonizzazione e favorire l'evoluzione del sistema energetico da un assetto centralizzato ad uno basato principalmente su fonti rinnovabili, proponendosi di superare l'obiettivo del 30% di produzione energetica da tali fonti: se ne ricava che obiettivo assolutamente prioritario del PNIEC è quello del passaggio a forme di energie *green*;

h) nella prospettiva delineata dal PNRR, per favorire ulteriormente tale tipologia di impianti, con il c.d. "decreto semplificazioni" (d.l. n. 77 del 2021, art. 31) il Governo ha poi tracciato un percorso privilegiato per il rilascio delle autorizzazioni in favore di grandi impianti fotovoltaici, con la previsione di notevoli incentivi proprio per lo sviluppo di tale fonte rinnovabile;

i) sempre nell'ottica di *favor* verso la diffusione delle fonti di produzione di energie rinnovabili, il legislatore è intervenuto con il d.lgs. n. 199/2021, che all'art. 20, comma 8, nelle more dell'adozione di una disciplina ordinaria della materia, ha dettato norme per l'individuazione delle aree idonee al collocamento degli impianti in questione;

l) da tale quadro di principio, discende che nei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia elettrica, l'amministrazione incontra la necessità della ricerca e della verifica di volta in volta in concreto del delicato bilanciamento tra i beni e gli interessi pubblici e privati coinvolti in tale campo) dovendo contemperare, nell'ambito degli interessi pubblici, quelli spesso potenzialmente contrapposti di ambiente e paesaggio, ambedue di rilievo costituzionale; nell'ambito di questa attività di bilanciamento soccorre il principio di derivazione euro-unitaria, di "massima diffusione delle fonti rinnovabili" introitato e attuato nell'ordinamento nazionale mediante il PNIEC e il PNRR (Cons. Stato, sez. IV, n. 1208 del 2026);

m) nondimeno, gli obiettivi energetici ed ambientali di cui alle misure sin qui citate, non comportano affatto la doverosità dell'approvazione del progetto di impianto ad energia rinnovabile, laddove esso si ponga in insanabile contrasto con le esigenze di tutela del paesaggio e, in particolare, non impediscono al Ministero della cultura di esprimere parere negativo alla sua realizzazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 8754 del 2021);

n) in realtà, quando vengono in rilievo opere infrastrutturali di grande impatto visivo, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. In altri termini, il paesaggio si manifesta in tali casi quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente;

o) perciò, pur riconoscendosi il *favor* del legislatore verso la diffusione delle energie rinnovabili ed alternative a quelle di matrice fossile, si è ritenuto illegittimo il ragionamento effettuato dall'amministrazione che si limiti a richiamare la circostanza che, in un altro caso che ricade all'interno del territorio della medesima regione, il parere contrario della Soprintendenza era stato superato da una deliberazione favorevole del Consiglio dei ministri, poiché ciò non giustifica la

totale assimilazione alla presente fattispecie e dunque il rilascio del provvedimento autorizzativo, in assenza di un inquadramento da parte del provvedimento che renda espliciti i tratti comuni dei due territori nonché se gli stessi siano sottoposti a discipline analoghe sotto il profilo paesaggistico e ambientale (Cons. Stato, sez. IV, n. 1872 del 2025);

p) peraltro, la disciplina afferente la realizzazione degli impianti di produzione di energia alternativa ha subito nel tempo molteplici modifiche che, dopo essere andate nella direzione della concentrazione dei procedimenti in un unico atto, assorbente anche gli aspetti edilizi, ha finito per tornare di recente verso una sostanziale duplicazione/autonomia che mal si sposa con la generale tendenza ad evitare la duplicazione degli oneri amministrativi (v. quanto ora previsto dall'art. 1, comma 3-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, inserito dal d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178) (Cons. Stato, sez. II, n. 3325 del 2026).

1.5. Questioni di diritto intertemporale.

La stratificazione normativa sopra descritta ha dato luogo ad alcune questioni di diritto intertemporale, sulle quali la giurisprudenza ha affermato:

a) in virtù del principio generale *tempus regit actum*, le norme di diritto pubblico trovano immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora *in itinere* alla data della loro entrata in vigore, in quanto gli atti ed i provvedimenti della pubblica amministrazione, essendo espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui sono posti in essere, per quanto attiene sia ai requisiti di forma e procedimento, sia al contenuto sostanziale delle statuizioni;

b) la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi, disposta attraverso il d.l. n. 17 del 1 marzo 2022, conv. con l. n. 34 del 27 aprile 2022 e il d.l. n. 153 del 17 ottobre 2024, conv. con l. n. 191 del 13 dicembre 2024, mira a far fronte alla notoria congestione delle pratiche afferenti a progetti di impianti FER, verificatasi a seguito del varo del PNIEC, al fine ultimo di assicurare una ordinata ed efficace transizione energetica del Paese, scopo che verrebbe frustrato ove si escludesse l'applicazione dello *jus superveniens* ai procedimenti ancora pendenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6503 del 2025, che, in fattispecie nella quale era stata presentata una istanza per la valutazione ambientale di un progetto agrivoltaico nella vigenza dell'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, come modificato dal d.l. n. 17 del 2022, ha ritenuto applicabili le modifiche apportate con il d.l. n. 153 del 2024 nelle more intervenute);

c) non è applicabile la disciplina sopravvenuta che impedisca la realizzazione di un dato impianto laddove la dichiarazione di procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 28 del 2011 sia stata presentata prima dell'entrata in vigore della modifica normativa e ciò anche in caso di integrazione documentale successiva, che non determina uno slittamento della data di avvio della procedura;

c1) in tal senso, è vero che, tra la documentazione da allegare alla dichiarazione di PAS, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011 ricomprende

anche «*gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete*», ma questi non possono considerarsi elementi minimali, la cui mancanza impedisce la configurabilità giuridica di una PAS, per l'assorbente rilievo che la connessione dell'impianto alla rete è un'opera accessoria alla realizzazione dell'impianto stesso, legata a quest'ultima da un rapporto di connessione; ne consegue che l'amministrazione ben può effettuare la verifica sulla conformità legislativa dell'impianto (opera principale) *ex art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 28 del 2011* – e, nel caso, inibirne la realizzazione – pur senza analizzare la documentazione funzionale alla connessione di questo alla rete (opera accessoria) (Cons. Stato, sez. IV, n. 6725 del 2025, in relazione alla sopravvenienza dell'art. 20, comma 1 bis d.lgs. n. 199 del 2021, introdotto dal d.l. n. 63 del 2024, che ha circoscritto le aree agricole idonee per gli impianti fotovoltaici a terra).

d) è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che, nel prevedere che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge restino disciplinati dalla normativa previgente, in deroga al principio del *tempus regit actum*, individui i procedimenti pendenti in quelli le cui istanze risultino formalmente complete dal punto di vista documentale al momento della sua entrata in vigore e, con specifico riferimento alle istanze di PAUR, il momento rilevante viene individuato nell'esaurimento della apposita fase di verifica della completezza documentale (art. 27-bis, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006), in quanto:

d1) tale disciplina non risulta essere irragionevole in quanto fondata su di un equo contemperamento di contrapposti interessi la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, avuto particolare riguardo alla esigenza di tutela dell'affidamento degli operatori economici che, al momento della presentazione di una istanza come quella di specie, abbiano effettuato delle spese e programmano degli investimenti per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (FER) facendo affidamento sul quadro normativo vigente a tale data;

d2) l'individuazione del suddetto punto di equilibrio, rimessa alla discrezionalità del legislatore, trova riscontro anche in altre analoghe previsioni normative adottate a livello nazionale, come si evince dal d.lgs. n. 190 del 2024, che prevede un analogo regime di diritto transitorio nella parte in cui consente l'applicazione della previgente disciplina di cui all'allegato D alle procedure in corso (fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione della nuova disciplina), con la precisazione che *“per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto”* (art. 15, comma 2, d.lgs. n. 190 del 2024);

d3) la *ratio* della norma, infatti, è quella di consentire l'applicazione della previgente disciplina solo in presenza di istanze che abbiano raggiunto una certa soglia di rilevanza giuridica, individuata nella completezza formale della documentazione, idonea a radicare un affidamento tutelabile in capo al soggetto istante, evitando il rischio della presentazione, in via strumentale, di istanze incomplete e preordinate al solo fine di rendere inapplicabile la disciplina sopravvenuta (Cons. Stato, sez. IV n. 3611 del 2026);

e) l'eventuale sopravvenienza normativa – in particolare, di leggi regionali che disciplinino le c.d. aree idonee – che siano adottate e/o entrate in vigore nel corso del giudizio di primo grado e financo dopo l'udienza pubblica nella quale la causa è stata trattenuta in primo grado, non è applicabile, per il principio *tempus regit actum*, in relazione al provvedimento oggetto del ricorso giurisdizionale (Cons. Stato, sez. IV, n. 2855 del 2026);

f) la modifica normativa, intervenuta nelle more del giudizio d'appello inerente un diniego di PAUR per un impianto agrivoltaico con moduli elevati da terra, portata dall'art. 2 del d.l. n. 175 del 2025, convertito con modificazioni con la l. n. 4 del 15 gennaio 2026, non determina l'improcedibilità del ricorso, che deve essere deciso nel merito, prescindendo dalla successiva evoluzione normativa, ferma restando che la sua eventuale rilevanza, quanto agli effetti conformativi, dovrà essere valutata dall'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 1208 del 2026).

2. Le aree di installazione degli impianti FER.

2.1. Disposizioni normative.

Come sinteticamente anticipato al §1.2., l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 aveva dettato una prima disciplina delle c.d. aree idonee alla realizzazione degli impianti FER.

Attualmente, la disciplina è contenuta negli artt. 11-*bis*, 11-*ter* e 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.lgs. n. 178 del 2025 che, sintetizzando, senza pretesa di esaustività, articolano come segue il quadro normativo oggi vigente in materia.

a) per gli impianti FER su terraferma sono considerate aree idonee (art. 11-*bis*):

a1) «a) i siti ove sono già installati impianti che producono energia dalla stessa fonte rinnovabile e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento, fatto salvo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 in materia di autorizzazioni culturali e paesaggistiche per le nuove aree occupate. La variazione dell'area di cui al primo periodo non è consentita per gli impianti fotovoltaici a terra installati in aree agricole;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

- c) le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;*
- d) le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati;*
- e) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali;*
- f) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile;*
- g) i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste;*
- h) i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175;*
- i) i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nei casi di beni a destinazione agricola, di proprietà dello Stato, non contemplati in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali individuati dalla medesima Agenzia di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41;*
- l) per gli impianti fotovoltaici, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i):*
 - 1) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola o zootecnica né alla produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 metri dal medesimo impianto o stabilimento;*
 - 2) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri;*
 - 3) gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali;*
 - 4) le aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all'insediamento di centri di elaborazione dati;*
 - 5) le aree adibite a parcheggi, limitatamente alle strutture di copertura;*
 - 6) gli invasi idrici, i laghi di cave e le miniere dismesse o in condizioni di degrado ambientale;*

7) gli impianti e le relative aree di pertinenza ricadenti nel perimetro di competenza del servizio idrico integrato;

m) per gli impianti di produzione di biometano, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i):

1) le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale;

2) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006 nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri» (comma 1);

a2) però, con specifico riferimento alle zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, da un lato, «l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra (...) è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), d), e), f) e l) , numeri 1) e 2)»; dall'altro, «è comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f-bis), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» (comma 2);

b) quanto invece alle aree idonee «a mare» l'art. 11-ter le individua per relationem con «le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo ai sensi dell'articolo 5, commi 1, lettera c), e 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2018» (comma 1), nonché:

b1) «le piattaforme petrolifere in disuso e le aree distanti 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma, fatto salvo quanto stabilito dal decreto del Ministro dello sviluppo economico

15 febbraio 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 dell'8 marzo 2019»;

b2) «i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica» (comma 2);

c) particolarmente rilevante è che, per le sole aree idonee su terraferma, l'art. 11-bis, comma 3 disponga che «entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti 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. (...) Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine ivi previsto ovvero di

mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5, si applica l'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione»;

c1) tra i principi sulla cui base sono adottate le leggi regionali elencati dal successivo comma 4, meritano menzione: i) quello sull'«impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», salva la disciplina sopra esposta sugli impianti fotovoltaici in zone agricole e quella sui siti UNESCO, di cui al successivo art. 11-*quinques*; ii) quello per cui «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, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, 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»;

d) per le aree idonee così individuate dagli artt. 11-*bis* e 11-*ter*, l'art. 11-*quater* dispone che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante e, decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

2.2. Il riparto di competenze tra Stato e regioni: evoluzione normativa e casistica.

La Corte costituzionale, con specifico riferimento ai tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale concernente, nello specifico, l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024, ha affermato che:

- a) il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.); nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;
- b) esso è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3);
- c) il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *green deal* europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il

nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre;

d) tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle “aree non idonee”. L’individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall’altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l’installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030;

e) si tratta quindi di una riforma che muta l’approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

f) la disciplina statale sull’individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l’accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. Laddove la regione non proceda in questo senso, è prevista l’attivazione, a norma del secondo periodo del richiamato comma 4, dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all’art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea) (Corte cost., n. 28 del 2025);

g) l’art. 3, comma 1 del d.m. 21 giugno 2024, che, attuando l’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l’individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti FER, dispone che le regioni «individuano ai sensi dell’art. 20, comma 4», del d.lgs. n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l’altro, delle «superfici e aree» sia «idonee» (lettera a) che «non idonee» (lettera b);

h) ciò innova il precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito;

i) nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico, dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall’art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021;

j) si deve concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico, poiché 'art. 1, comma 2, lettera b), del d.m. 21 giugno 2024, definisce quelle non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010» e, perciò, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione;

k) si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "*Ninmy*": *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (Corte cost., n. 134 del 2025).

Sulle basi ricostruttive sin qui esposte, la Corte costituzionale e il Consiglio di Stato, in relazione alla valutazione, rispettivamente, di atti legislativi o regolamentari, hanno ritenuto che:

l) è incostituzionale una norma regionale, ancorché adottata da una regione a statuto speciale, che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, poiché viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8);

11) tale norma, pur finalizzata alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia;

12) non assume poi alcun rilievo la circostanza che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di

gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee (Corte cost., n. 28 del 2025);

m) è incostituzionale una norma regionale per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nella parte in cui vieta in via assoluta la realizzazione degli impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse nei parchi nazionali e regionali, anziché limitarsi a disporre che i suddetti parchi costituiscano aree non idonee alla realizzazione di questa tipologia di impianti, chiarendo peraltro che:

m1) la criticità ambientale degli impianti termici a biomasse è stata stigmatizzata dallo stesso Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ove si constata, infatti, il «problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide» e si aggiunge che, «[p]ertanto, l'installazione di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse dovrà essere guidata in modo da favorire gli impianti ad alta qualità ambientale e ad alta efficienza, considerando anche la possibilità che siano introdotte limitazioni a installazioni ex-novo nelle aree caratterizzate da situazioni critiche sotto il profilo della qualità dell'aria»;

m2) siccome i parchi naturali ricoprono solo una limitata parte del territorio nazionale o regionale, e quindi sussiste un'abbondante disponibilità di altre aree dove realizzare tali impianti, appare evidente il problema della dubbia coerenza, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, tra la localizzazione in detti siti di questo tipo di impianti, quando superino una certa potenza, e la scelta di preservare i parchi stessi dall'eccesso di contaminazione antropica, che è quella che giustifica la loro costituzione;

m3) le centrali termiche a biomasse, infatti, possono produrre effetti anche negativi sull'ambiente, non solo per le emissioni nell'atmosfera derivanti dalla combustione, ma anche a causa dell'imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse, spesso solo in parte reperibili in loco, che è necessaria per alimentare questo tipo di centrali e che all'interno dei parchi naturali può avvenire, verosimilmente, solo su gomma;

m4) a differenza degli altri impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili – la cui realizzazione e operatività si pone, normalmente, in minore conflitto con la tutela dell'ambiente e il cui sviluppo costituisce (ferma restando la valutazione del loro impatto sul paesaggio e quella dell'incidenza sull'ambiente, che comunque non può essere toccato) un interesse «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022) – per i suddetti impianti alimentati da biomasse, pur anch'esse qualificabili nell'ambito delle FER, un tale conflitto è, invece, più facilmente ipotizzabile, quando la loro realizzazione avvenga in aree, come i parchi,

destinate precipuamente a difendere «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», cioè i beni cui fa espresso riferimento il novellato art. 9 Cost. (Corte cost., n. 134 del 2025);

n) è costituzionalmente legittima una norma regionale in tema di aree non idonee che ne disponga la sua applicabilità ai procedimenti autorizzativi di impianti FER ancora in corso, in ragione del principio *tempus regit actum*, dovendosi escludere un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina, esso venga necessariamente concluso sulla base della medesima disciplina;

o) è, invece, incostituzionale, per contrasto con i principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile, una norma regionale in tema di aree non idonee che ne disponga la sua applicabilità anche agli impianti FER già autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, in quanto trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico;

p) è incostituzionale, per contrasto con l'art. 117, commi 1 e 3, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, nonché in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024, una norma regionale che introduce un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, in quanto l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico;

q) è costituzionalmente legittima una norma regionale che prevede che, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevalga la non idoneità, dovendo essa intendersi nel senso che la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata;

r) è incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale della regione Sardegna e con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione degli impianti FER, una norma regionale che dispone che siano ammessi solo interventi di *revamping*, purché non vengano modificati volumi e altezze degli impianti, in quanto introduce diverse tipologie di limiti all'attività di *repowering* e *revamping*, legate sia all'estensione delle superfici interessate sia, di fatto, al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, così introducendo un criterio diverso da quello stabilito dal legislatore statale, con esso in contrasto;

s) è incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale della regione Sardegna, nonché con l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, una norma regionale che introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee, in quanto consente l'approvazione degli interventi in aree non idonee mediante un articolato procedimento anche a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che anche le regioni a statuto speciale devono rispettare;

t) è incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale della regione Sardegna, nonché l'art. 117, comma 3, Cost., una norma regionale che individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, in quanto, nell'individuare con legge le aree idonee e non idonee, le regioni possono farlo esclusivamente con riferimento a quelle "a terra", mentre l'individuazione dei siti *off-shore* idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la competenza del Ministro dell'ambiente e la sicurezza energetica e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il rilascio dell'autorizzazione unica (Corte cost., n. 184 del 2025);

u) nonostante i descritti limiti alla potestà legislativa regionale, è però incostituzionale – e come tale deve essere annullato – il provvedimento di VIA statale favorevole che disapplichi una legge regionale vigente che preveda il divieto assoluto di realizzare impianti FER in aree che la stessa legge qualifica come non idonee, in assenza di una previa dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, in quanto gli artt. 127, 134 e 136 Cost. delineano un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, comma 3, della legge n. 87 del 1953 (Corte cost., n. 88 del 2026, resa in sede di conflitto di attribuzioni tra la regione Sardegna e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

v) in relazione agli impianti *off-shore*, si rileva che l'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024, nella sua versione originaria, distingueva il procedimento a seconda che riguardasse impianti sulla terraferma (cosiddetti *on-shore*) o impianti in mare (cosiddetti *off-shore*), stabilendo che solo nel primo caso il provvedimento autorizzatorio unico era rilasciato «*previa intesa con la regione o le regioni interessate*», ma, a seguito della modifica introdotta dall'art. 4-bis, del d.l. n. 19 del 28 febbraio 2025, convertito con modificazioni con la l. n. 60 del 24 aprile 2025, invece, per gli impianti *off-shore* «*il relativo provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato sentita la regione costiera interessata*»; a ciò la Corte costituzionale ha fatto conseguire la

declaratoria di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse della questione di legittimità costituzionale proposta avverso la prima formulazione della norma da parte della regione Sicilia;

w) mentre, in relazione agli impianti *on-shore*, non è fondata la censura di incostituzionalità dell'art. 9, comma 13 del d.lgs. n. 190 del 2024, ove lamenti che l'intesa prevista non consentirebbe alla regione alcun esercizio di potestà valutativa e di amministrazione attiva sul merito del progetto, senza confrontarsi con la disciplina complessiva del procedimento disegnato dal citato art. 9, per il quale l'amministrazione procedente è tenuta: i) a rendere disponibile alle amministrazioni interessate la documentazione acquisita a corredo dell'istanza, di modo che ciascuna possa verificarne la completezza e richiedere, se del caso, le necessarie integrazioni in relazione ai profili di propria competenza (comma 4); ii) a convocare la conferenza di servizi (comma 8), individuata come luogo in cui confluiscono «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» (comma 10, lettera b) (Corte cost., n. 13 del 2026).

x) la regione non può frapporre validamente alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio ostacoli non previsti dal legislatore statale e di intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei *"principi e criteri omogenei"* per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti stessi, comprese le «modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili» (art. 20 comma 1 lett. a del d.lgs. n. 199 del 2021);

y) di tal che, è illegittimo il regolamento regionale che introduca un requisito di "potenzialità fotovoltaica" o l'obbligo di sottoscrivere apposita convenzione/atto d'obbligo per l'utilizzo dell'area in esame, poiché produce l'effetto di rendere assai più difficile l'installazione di impianti di energie rinnovabili in zone già qualificate dal legislatore nazionale come idonee a tale utilizzazione ed anzi preferenziali per essa e di aggravare eccessivamente il procedimento, rendendo ingiustamente onerosa la realizzazione degli impianti stessi (Cons. Stato, sez. IV, n. 466 del 2025);

z) è del pari illegittima una delibera regionale che vieta la collocazione di impianti fotovoltaici nelle «aree agricole piemontesi di elevato interesse agronomico», come individuate dalle delibere impugnate, poiché viola, l'art. 20, commi 1, 6 e 8 d.lgs. n. 199 del 2021, nella misura in cui predispone un regime differenziale ed escludente per gli impianti fotovoltaici "a terra", impedendone la collocazione anche nelle aree dichiarate idonee dal legislatore a mente del citato art. 20, comma 8;

z1) è infatti vero che la regione risulta titolare di poteri di governo del suo territorio i quali, ovviamente, non risultano conculcati dal d.lgs. n. 199 del 2021; tuttavia, nel rispetto del principio di competenza, nella prospettiva della leale collaborazione fra i differenti livelli di governo e dovendosi

evitare le antinomie fra le diverse discipline, il loro legittimo esercizio potrà avvenire soltanto nel rispetto e nella cornice dei principi e delle norme della disciplina vigente in materia, contenuta nel d.lgs. n. 199 del 2021 e, in particolare, nell'art. 20, e, dunque, in linea generale, facendo in modo che le decisioni di regolazione regionale siano motivate da e tengano conto dell'esigenza di governo del territorio regionale, non abbiano un effetto espulsivo e costituiscano una disciplina cedevole una volta che siano stati determinati ai sensi dell'art. 20, comma 1, i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, qualora quanto stabilito in sede di pianificazione possa porsi, ipoteticamente, in contrasti con essi (Cons. Stato, sez. IV, n. 6160 del 2025);

aa) è rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 199 del 2021, introdotto dal d.l. n. 63 del 15 maggio 2024, conv. con mod. con l. n. 101 del 12 luglio 2024 [n.d.r. oggi abrogato, ma riproposto, in parte, dall'art. 11 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.lgs. n. 178 del 2025], che limita la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, consentita solo in determinate ipotesi, sostanzialmente precludendone l'installazione sulla generalità dei terreni classificati agricoli dai piani urbanistici vigenti, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo, ovvero qualora l'intervento sia finalizzato alla creazione di una comunità energetica rinnovabile o sia correlato a progetti attuativi del PNRR o funzionali al perseguimento degli obiettivi di tale piano:

aa1) il divieto contrasta, per il tramite dell'art. 117, comma 1 Cost. con la disciplina eurounitaria e il principio di massima diffusione di impianti FER, poiché ribalta la regola della generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le sole eccezioni ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti;

aa2) tali principi erano peraltro stati recepiti dal legislatore statale con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010;

aa3) risulta preclusa la realizzazione di qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo, con pericolo per il conseguimento degli obiettivi energetici unionali;

aa4) ciò potrebbe far sorgere in capo allo Stato italiano l'obbligo di adottare misure supplementari in forza dell'art. 32 del regolamento 2018/1999/UE, il cui impatto sulle finanze pubbliche potrebbe non essere trascurabile;

aa5) il legislatore non ha istituito alcuna forma di possibile bilanciamento tra i contrastanti valori in gioco ed è stata sancita una insuperabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati come aree agricole, del tutto sganciata da una valutazione in concreto della effettiva utilizzabilità di tali aree a fini agricoli, con violazione anche del principio di proporzionalità *ex art. 3 Cost.* (T.a.r. per il Lazio, sez. III, sent. non def., n. 15502 del 2025; ord. n. 9163 del 2025; sent. non def. nn. 9167, 9162, 9158, 9157, 9156 del 2025).

2.3. Disciplina delle aree idonee e non idonee. Questioni interpretative.

Chiariti al superiore § 2.2. i profili in ordine alla competenza nella individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER, in merito alle questioni interpretative circa la disciplina di esse, la giurisprudenza ha reso le seguenti affermazioni:

- a) l'identificazione delle aree non idonee comporta solo ed esclusivamente una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione e integra un giudizio di primo livello con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile (Corte cost. nn. 77 del 2022; n. 11 del 2022; n. 177 del 2021);
- b) la inidoneità di un'area non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori di localizzazione di un impianto del tipo di quello per cui è causa, ma equivale semplicemente a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto stesso può essere ugualmente autorizzata, purché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata (Corte cost., n. 134 del 2025);
- c) su tali basi, in relazione alle fasce di rispetto previste dall'art. 20, comma 8 lett. c-*quater* del d.lgs. n. 199 del 2021, le aree ricadenti entro tali fasce non sono considerate idonee *ex lege*, ma ciò non implica un divieto assoluto alla realizzazione degli impianti, poichè ogni decisione in materia deve sempre essere assunta in concreto, all'esito di apposita istruttoria procedimentale dove poter ponderare tutti gli interessi pubblici e privati rilevanti (Cons. Stato, sez. IV, n. 10354 del 2025);
- d) la previsione di aree non idonee non comporta – alla stregua di un effetto automatico – che tutte le altre aree siano idonee *ex se*, escludendo qualsiasi valutazione dell'amministrazione, ma comporta che nel momento in cui l'amministrazione neghi l'installazione dell'impianto in una "area idonea", risultante per sottrazione dalle aree non idonee delle linee guida, occorre comunque fornire una adeguata motivazione sul punto (Cons. Stato, sez. IV, n. 4959 del 2025; n. 4872 del 2024, seppur resa nel previgente quadro normativo);
- e) nelle aree agricole "ordinarie", non selezionabili in qualche modo come "di pregio", è giuridicamente possibile introdurre limiti alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, anche per tipologie di impianti, quali il fotovoltaico a terra, che possono presentare una notevole estensione e un rilevante impatto in termini di consumo di suolo agricolo utile;

ragionare diversamente condurrebbe all'estremo opposto della possibile, integrale sostituzione delle colture agricole – nelle aree agricole “ordinarie” o comuni - con impianti fotovoltaici, con la sola eccezione delle selettive aree agricole di pregio (Cons. Stato, sez. IV, n. 813 del 2026, che richiama sez. I, parere n. 843 del 2021);

f) in sostanza, pur potendo l'amministrazione individuare limiti e/o condizioni all'installazione di impianti di produzione energetica alimentati da fonti rinnovabili nelle aree (agricole, non di pregio) qualificate come idonee, tali scelte e il conseguente diniego all'installazione devono avvenire nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, e devono essere assistite da un'adequata, congrua e specifica motivazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 813 del 2026, che ha ritenuto illegittimo il provvedimento del comune che si limiti, da un lato, ad elencare una serie di mancanze documentali che nessuna attinenza hanno rispetto all'area prescelta per la collocazione dell'impianto e, dall'altro, ad una serie di classificazioni urbanistiche che non evidenziano nello specifico e in concreto, con puntuali riferimenti allo “stato di fatto” di tali aree, le ragioni ostative);

g) quanto alla disciplina relativa alle aree contermini o *buffer* riferite alla presenza di beni del patrimonio culturale e di rilevanza paesaggistica - e in generale quella sulle aree c.d. non idonee per la localizzazione degli impianti – si è chiarito che:

g1) le zone *buffer* rilevano ai fini del procedimento di autorizzazione unica, mentre la disciplina sulla VIA prevede solo che l'impatto dell'opera debba, tra le altre matrici, essere valutato anche rispetto al “patrimonio culturale” (cfr. art. 4, lett. c) della direttiva 2011/92/UE); è dunque irrilevante la delimitazione e l'ampiezza dell'area *buffer* in tutti i casi in cui l'impatto sia certo ed occorra accertarne l'entità e la sostenibilità dal punto di vista ambientale (e nella specie paesaggistico) in applicazione della specifica disciplina in materia di VIA;

g2) la presenza di beni di interesse culturale nella fascia di rispetto non impedisce *ex se* e in via assoluta la realizzazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile, nondimeno tale circostanza fattuale impone una valutazione in concreto circa la compatibilità di quest'ultimo con tali beni;

g3) perciò, una volta verificata in fatto la sussistenza di numerosi beni archeologici nell'area di contorno su cui l'impianto eolico impatta in modo significativo in ragione della sua notevole altezza, arrecando loro pregiudizio, affermare se l'istanza di tutela paesaggistica possa ritenersi prevalente e come tale ostativa al rilascio della VIA favorevole, integra una valutazione di merito non sindacabile dal giudice amministrativo, escludendosi qualsiasi profilo di manifesta irragionevolezza (Cons. Stato, sez. IV, n. 5281 del 2025);

h) il vincolo storico artistico su un bene di proprietà privata ricadente nella area *buffer* di un impianto FER apposto in un momento successivo all'adozione del provvedimento di VIA, non incide sulla qualificazione dell'area come idonea *ex lege* e sulla legittimità del provvedimento di VIA già rilasciato in quanto:

h1) la categoria dell'illegittimità sopravvenuta non è recepita dall'ordinamento vigente, nel quale vige il principio *tempus regit actum*: la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento alla situazione di fatto e di diritto del momento storico in cui esso è emanato, salvi casi, che qui non rilevano, di atto adottato sulla base di una legge successiva retroattiva, di una legge dichiarata incostituzionale ovvero di un decreto-legge non convertito;

h2) non è condivisibile la tesi per cui la norma retroattiva sarebbe quella che prevede appunto il provvedimento di vincolo storico artistico, che sarebbe retroattivo in quanto la legge lo autorizzerebbe ad esser tale;

h3) ai sensi dell'art. 10, comma 3 del d. lgs. n.42 del 2004, i beni culturali di proprietà di privati sono infatti tali solo quando sia intervenuta la relativa dichiarazione, alla quale quindi si deve riconoscere valore costitutivo ed efficacia *ex nunc*. Il diverso regime del vincolo apposto su un bene di proprietà pubblica, al quale si riconnette efficacia dichiarativa, si spiega ricordando che i beni di interesse culturale, nella specie di interesse archeologico, ove di proprietà pubblica sono già di per sé assoggettati al relativo regime di tutela in quanto demaniali, nel caso ai sensi dell'art. 822 comma 2 c.c.;

h4) non sussiste margine per una autotutela doverosa, militando in senso contrario il disposto dell'art. 12, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dal d.l. n. 181 del 2023, conv. con l. n. 11 del 2024, che al previgente testo per cui «*Gli effetti delle nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non si applicano alle opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al presente articolo, i cui procedimenti autorizzativi abbiano già ottenuto, prima dell'avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, il provvedimento di valutazione ambientale ai sensi del titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero altro titolo abilitativo previsto dalle norme vigenti*», ha aggiunto infine che «*Il secondo periodo si applica anche nel caso di dichiarazioni ai sensi degli articoli 12 e 13 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*»;

h5) ciò non significa che in base al provvedimento di VIA la parte privata abbia acquistato un diritto incondizionato a realizzare l'impianto, poichè delle sopravvenienze, e in particolare del decreto di vincolo, si terrà conto nel corso del successivo procedimento di autorizzazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 392 del 2025).

i) in ordine ai rapporti sussistenti nell'ambito dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, tra la lettera c-*ter* e la lettera c-*quater* (oggi abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.lgs. n. 175 del 2025), si è affermato che esso sia di autonomia e di alternatività e non di necessaria concorrenza, in quanto:

i1) sul piano letterale, l'elenco di cui all'art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021 si sviluppa con lettere tutte autonome tra loro, che fanno tutte

riferimento all'unico alinea, assolutamente chiaro nella sua di riferirsi a tutte le tipologie elencate nelle lettere che seguono;

i2) la lett. *c-quater* si apre con l'espressione "fatto salvo", che depone inequivocabilmente nel senso di consentire l'applicazione della lettera *c-quater* alla sola condizione che non ricorrano i presupposti per applicare le precedenti lettere a), b), c), *c-bis* e *c-ter*, in una logica di sussidiarietà, in virtù della quale una norma è applicabile alla sola condizione che non sia applicabile un'altra fattispecie espressamente menzionata;

i3) sul piano funzionale-teleologico, il d.lgs. n. 50 del 2022, introducendo nell'art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021, la lettera *c-quater*), ha infatti voluto estendere le aree legislativamente qualificate idonee, aggiungendo a terreni già caratterizzati dalla presenza di insediamenti produttivi di vario genere (contemplate alle lettere precedenti), anche superfici non ancora modificate da attività antropiche. Tale intervento normativo è dunque ispirato da una *ratio* chiaramente favorevole all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili ed è diretto all'estensione delle aree che possono contenerli;

i4) ragionevolmente, riferendosi a zone non antropizzate e ancora paesaggisticamente integre, la lett. *c-quater* consente l'installazione degli impianti a condizioni però più restrittive rispetto alle ipotesi già intaccate dall'intervento umano, contemplate dalle lettere che la precedono;

i5) ciò è confermato anche nei lavori preparatori del d.l. n. 50 del 2022 – che ha introdotto con l'art. 6, comma 1, lett. a), il criterio di cui al *c-quater* – dove si legge che la nuova lettera «*indica ulteriori aree da considerare idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili...*» (Cons. Stato, sez. IV, n. 10383 del 2025, ripresa dalle successive Cons. Stato, sez. IV, n. 1099 del 2026; 813 del 2026);

3. Il silenzio nella conclusione del procedimento di VIA sugli impianti FER.

3.1. Disposizioni normative.

L'evoluzione del quadro normativo relativo alla problematica in esame è stata efficacemente sintetizzata dalla giurisprudenza come segue:

a) l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 detta una disciplina procedurale particolare per le valutazioni ambientali di competenza statale:

a1) all'interno di tale articolo, alcune disposizioni sono dedicate alle valutazioni di progetti inclusi nel PNIEC, i quali, a loro volta, sono individuati nell'allegato 1-bis alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 e, tra essi, figurano i «*nuovi impianti per la produzione di energia e vettori energetici da fonti rinnovabili*»;

a2) ai sensi dell'art. 8, comma 2-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 le valutazioni ambientali dei progetti PNIEC – come anche le valutazioni ambientali dei

progetti finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – sono istruiti dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, istituita presso il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica;

a3) l’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce un ordine di valutazione dei progetti da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (Commissione), derogatorio rispetto al classico criterio cronologico;

a4) già in passato, era stabilito che la Commissione dovesse dare precedenza ai progetti di rilevante impatto economico, occupazionale o aventi autorizzazioni in scadenza (art. 8, comma 1, quarto periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 modificato dal d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021);

a5) con il d.l. n. 17 del 2022, entrato in vigore il 2 marzo 2022, conv. in l. n. 34 del 2022, è stato previsto, per i progetti attuativi del PNIEC, che tra i procedimenti ai quali deve essere data precedenza, *«hanno in ogni caso priorità, in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista, nonché i progetti concernenti impianti di produzione di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-bis) dell’allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili, ove previsti»*, salva la possibilità della Commissione di derogare all’ordine di priorità nel caso di deliberazione dello stato di emergenza, dando così precedenza ai progetti connessi alle misure emergenziali;

a6) la previsione è funzionale ad assicurare una ordinata e razionale transizione energetica, a sua volta coesistente al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione. Infatti, data la scarsità delle aree sulle quali è possibile installare gli impianti FER, è necessario che il territorio sia, preferibilmente, occupato da stabilimenti in cui vengono realizzati i progetti strategici, per potenza e tipologia di energia processata. Viceversa, vista la numerosità delle istanze di VIA presentate dagli operatori economici interessati a investire nelle energie rinnovabili, ove le pratiche venissero trattate in base a un mero ordine cronologico, *i.e.* per priorità nella presentazione delle domande, si rischierebbe che le aree idonee vengano occupate da impianti minori, compromettendo la realizzabilità dei progetti maggiori.

a7) al fine di rafforzare ulteriormente il processo di transizione energetica in atto, con il d.l. n. 153 del 2024, entrato in vigore il 18 ottobre 2024, conv. in l. n. 191 del 2024, si è provveduto a ridefinire l’ordine di priorità dei progetti PNIEC;

a8) l’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato, ha demandato al Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l’individuazione delle tipologie progettuali afferenti al PNIEC alle quali dare precedenza, sulla base di una serie di criteri fissati nella legge, ferma la derogabilità dell’ordine nel caso di deliberazione dello stato di emergenza;

a9) l'art. 8, comma 1-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto *ex novo* con il d.l. n. 153 del 2024, ha individuato provvisoriamente, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale, i progetti PNIEC da considerarsi prioritari e, quindi, da valutarsi con precedenza: tra questi figurano i *«progetti fotovoltaici on-shore e agrivoltaici on-shore di potenza nominale pari almeno a 50 MW e i progetti eolici on-shore di potenza nominale pari almeno a 70 MW»*;

a10) l'art. 8, comma 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, parimenti introdotto con il d.l. n. 153 del 2024, ha stabilito le modalità di attuazione del criterio di priorità tra i progetti, prevedendo che: i) ai progetti PNIEC prioritari (che siano identificati con decreto interministeriale oppure, nelle more, dall'art. 8, comma 1-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006) *«è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo»*; ii) i progetti PNIEC non prioritari *«sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo»*; iii) in ogni caso, *«la disciplina di cui al presente comma non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare»*;

b) l'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006 detta poi le seguenti disposizioni rilevanti:

b1) il comma 2-bis fissa i termini dei procedimenti rimessi alla valutazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC: la Commissione si deve esprimere sui progetti *«entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'articolo 24 e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 predisponendo lo schema di provvedimento di VIA»* e, *«nei successivi trenta giorni»*, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica *«adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del [...] Ministero della cultura entro il termine di venti giorni»*;

b2) l'art. 25, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che *«nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento di cui al comma 2-bis, primo e secondo periodo, non siano rispettati è automaticamente rimborsato al proponente il cinquanta per cento dei diritti di istruttoria di cui all'articolo 33, mediante utilizzazione delle risorse iscritte in apposito capitolo a tal fine istituito nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica con uno stanziamento di euro 840.000 per l'anno 2021, di euro 1.640.000 per l'anno 2022 ed euro 1.260.000 per l'anno 2023. In sede di prima applicazione, i termini indicati al primo periodo del presente comma ai fini dell'eventuale rimborso al proponente del 50 per cento dei diritti di istruttoria decorrono dalla data della prima riunione della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis»*;

b3) il titolare del potere sostitutivo *ex art. 2 l. n. 241 del 1990* provvede all'adozione dell'atto entro trenta giorni, previa eventuale acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nel caso in cui anche la Commissione tecnica non si sia pronunciata (art. 25, comma 2-*quater*, cod. amb.).

b3) il comma 7 dispone 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*» (Cons. Stato, sez. IV, n. 6503 del 2025).

3.2. Silenzio e ordine di priorità di esame degli impianti.

Posto il quadro normativo sopra riassunto, il Consiglio di Stato ha affermato i seguenti principi rilevanti:

a) l'art. 25, comma 7 del d.lgs. n. 152 del 2006 sancisce una perentorietà *sui generis* dei termini procedurali della VIA:

a1) dal momento che per i procedimenti riguardanti l'ambiente non vigono forme di silenzio significativo, l'amministrazione in ritardo nella definizione delle pratiche non perde il potere di provvedere sulle istanze di VIA, sicché il concetto di perentorietà non si associa ad alcuna forma di decadenza dal potere amministrativo;

a2) ne consegue che il silenzio dell'amministrazione a seguito della scadenza dei termini rimane sottoposto al regime generale dell'art. 2 l. n. 241/1990, assumendo le fattezze del silenzio inadempimento, con il correlato accesso del proponente ai rimedi cd. successivi all'inerzia;

a3) la stessa norma circoscrive la rilevanza della perentorietà dei termini ai soli fini della valutazione delle *performance* dei funzionari e della loro responsabilità amministrativo-contabile (art. 2, comma 9, l. n. 241 del 1990), del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-*bis* e 9-*ter*, l. n. 241 del 1990, dell'obbligo di comunicazione del ritardo all'organo di governo (art. 2, comma 9-*quater*, l. n. 241 del 1990), nonché ai fini del risarcimento del danno da ritardo e dell'eventuale indennizzo da mero ritardo, *ex art. 2-bis l. n. 241 del 1990*;

b) sul piano letterale, l'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche nelle versioni modificate dal d.l. n. 17 del 2022 e poi dal d.l. n. 153 del 2024, non contiene alcuna deroga espressa all'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006;

b1) ai sensi dell'art. 3-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, le norme di tale legge «*possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica*»: la riserva di abrogazione espressa – sebbene contenuta in una fonte equiordinata rispetto a quelle che hanno apportato modifiche al codice e, quindi, priva di efficacia cogente sulle medesime – ha un indubbio peso ermeneutico e non può non essere valorizzata nella comprensione dell'incidenza delle novelle normative;

- b2) se con il d.l. n. 153 del 2024 si fosse voluto eliminare o dequotare l'obbligo giuridico di provvedere, rendendo elastici i termini di conclusione dei procedimenti di VIA relativi ai progetti PNIEC non prioritari, si sarebbe dovuto intervenire – più che sull'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, che detta disposizioni sull'organizzazione interna degli uffici – sull'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, che è l'articolo deputato alla disciplina dei termini procedurali, mentre i commi da 2-*bis* a 2-*quater* di tale norma, sono rimasti intatti;
- b3) l'art. 8, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto *ex novo* dal d.l. n. 153 del 2024, non contiene una deroga all'obbligo di provvedere, che avrebbe dovuto essere espressa;
- b4) tale ultima norma: i) stabilisce soltanto i criteri per l'organizzazione del lavoro della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, chiamata a riservare una quota (non superiore ai tre quinti) dei procedimenti da trattare in ogni sua seduta ai progetti PNIEC prioritari, in modo che questi, poiché decisivi per la transizione energetica del Paese, abbiano una effettiva precedenza rispetto ai progetti minori; ii) tali progetti non devono essere completamente abbandonati, dovendo essere valutati, per ciascuna seduta, in una quota di almeno due quinti del totale; iii) richiama, poi, l'esigenza di considerare, nella pianificazione delle agende della Commissione tecnica, anche i progetti finanziati dal PNRR o dal fondo complementare, la cui istruttoria deve essere curata dalla medesima Commissione. In questo senso, la disciplina dedicata alla individuazione delle priorità del PNIEC non deve "pregiudicare" la pronta definizione delle procedure afferenti al PNRR;
- b5) sul piano sistematico, eliminare una qualsiasi forma di obbligo di provvedere, a fronte di un termine preciso (ancorché "perentorio" in senso improprio) previsto dalla legge, porterebbe a rendere il potere dell'amministrazione "libero nell'an", con dubbi di compatibilità con la Costituzione e con la disciplina eurounitaria. Il dovere di fornire una interpretazione conforme a tali fonti sovraprimarie imporrebbe dunque, in ogni caso, anche laddove il dato testuale non fosse chiaro, come in realtà è, di considerare l'esistenza (almeno) di un obbligo di provvedere a fronte della fissazione *ex lege* di un termine preciso;
- c) tuttavia, pur permanendo l'obbligo giuridico di provvedere sulle istanze di VIA dei progetti PNIEC, ancorché non prioritari e non sovvenzionati con il PNRR o con il fondo complementare, entro i termini di cui all'art. 25, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali mantengono la perentorietà *sui generis* indicata dall'art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, il rilievo del d.l. n. 153 del 2024 non può essere obliterato;
- c1) esso ha dettato uno specifico metodo di organizzazione del lavoro della Commissione PNRR-PNIEC, poggiante sulla ripartizione proporzionale delle pratiche PNIEC prioritarie e non prioritarie da valutare per ogni

- seduta, salvo l'inserimento, nelle agende, degli affari finanziati con il PNRR o con il fondo complementare (art. 8, comma 1-ter, d.lgs. n. 152 del 2006);
- c2) la suddivisione delle pratiche in quote prestabilite dà concretezza all'ordine di priorità, tracciato a livello ministeriale (art. 8, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006) o dall'art. 8, co. 1-bis, d.lgs. n. 152 del 2006, e assicura che i progetti prioritari abbiano effettivamente un canale accelerato di trattazione e non vengano del tutto "scalzati" dai progetti non prioritari, che – in quanto tendenzialmente più semplici da predisporre – sono statisticamente più numerosi e affollano maggiormente le agende della Commissione tecnica. I progetti non prioritari devono comunque essere posti in istruttoria, nei limiti della quota di loro pertinenza, ma non possono assumere precedenza sui prioritari sol perché presentati per primi;
- c3) l'attuazione dell'art. 8, co. 1-ter, cod. amb. esige che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC predefinisca, con un proprio atto generale, i criteri organizzativi funzionali ad assicurare il rispetto sistematico di percentuali di trattazione delle varie categorie di progetti, che siano rispettose della norma e che si dimostrino adeguate a garantire l'osservanza dei termini di conclusione dei procedimenti PNIEC e PNRR. La predisposizione di un modello organizzativo, il monitoraggio della sua efficacia e l'eventuale aggiornamento dello stesso, nel caso di variazioni del carico di lavoro, sono attività essenziali a evitare che la disciplina introdotta dal d.l. n. 153 del 2024, volta a calibrare le varie esigenze di speditezza procedurale con le priorità strategiche nazionali, rimanga lettera morta, oltre ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa;
- d) in presenza dei due (contrapposti) interessi sopra descritti, l'uno rivolto alla tutela contro l'inerzia amministrativa e l'altro indirizzato all'efficace transizione energetica del Paese, e in assenza di ulteriori indicazioni fornite dal legislatore, occorre ora individuare un loro ragionevole bilanciamento ai fini della soluzione della dettcontroversia in esame, considerando anche l'esigenza di fornire un indirizzo alla stregua dell'ampio contenzioso in corso sulla materia;
- e) in particolare, pur confermando l'esperibilità dell'azione avverso il silenzio *ex art. 31 c.p.a.*, non può ammettersi che gli operatori che hanno presentato istanze autorizzative di progetti PNIEC non prioritari ottengano una sentenza che, condannando l'amministrazione a provvedere *sic et simpliciter* entro un termine fisso, di fatto permetta loro di sorpassare i progetti già calendarizzati secondo il sistema delle quote definito dall'art. 8, comma 1-ter, d.lgs. n. 152 del 2006;
- d) per garantire un equilibrato contemperamento dei contrapposti interessi, è possibile esercitare il potere di specificare le misure di attuazione del giudicato, *ex art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a.*, con la conseguente modulazione dell'effetto conformativo della sentenza, applicabile non solo alle sentenze di annullamento, ma anche di condanna;
- d1) sul punto, l'art. 117, comma 2, c.p.a., nel prescrivere che in caso di accoglimento dell'azione avverso il silenzio il giudice ordina

all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, «*di norma*», a trenta giorni, implicitamente riconosce al giudice amministrativo un potere di modulazione discrezionale della condanna a provvedere, il cui contenuto può variare rispetto al modello legale del comando rigido ad adottare il provvedimento entro trenta giorni, operante, per l'appunto, solo «*di norma*»;

e) di tal che, in caso di accoglimento del ricorso avverso il silenzio e condanna dell'amministrazione a provvedere in questa materia

e1) l'amministrazione deve essere condannata a valutare il progetto entro un termine, ma pur sempre nell'ambito della quota di appartenenza, con la conseguenza che il vittorioso esperimento dell'azione avverso il silenzio permette all'operatore privato di ottenere la definizione del procedimento di suo interesse "in priorità" rispetto ai (soli) procedimenti di analoga natura, ossia – nella fattispecie – nei limiti della quota (di almeno due quinti) dedicata alla trattazione dei progetti PNIEC non prioritari;

e2) la modulazione degli effetti della sentenza attiene esclusivamente all'attuazione del giudicato di condanna a provvedere, scaturente dall'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, ma non altera il sistema rimediale avverso il silenzio inadempimento, sicché il proponente può accedere a tutte le iniziative predisposte per contrastare l'inerzia amministrativa, ivi inclusa l'azione risarcitoria *ex art. 2-bis l. 241 del 1990* (che tra l'altro è ricompresa nel concetto di perentorietà *sui generis* di cui all'art. 25, comma 7); peraltro, la sussistenza della responsabilità dell'amministrazione, specialmente per ciò che concerne l'elemento soggettivo della colpa, va valutata alla luce del particolare contesto normativo e fattuale che si profila nel caso concreto, nella considerazione del quale sicuramente assumono rilievo le modalità organizzative assunte dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC per dare attuazione all'art. 8, co. 1-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 6503 del 2025, ripresa dalle successive n. 2080 del 2026; n. 1615 del 2026; n. 6616 del 2025).

3.3. Silenzio e composizione del conflitto tra Ministeri da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'eventuale intervento nel procedimento di VIA della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui venga rimesso il conflitto tra Ministeri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), legge n. 400 del 1988 per la sua composizione, rileva sul tema del silenzio nella conclusione del procedimento di VIA sotto due profili:

a) in primo luogo, si è chiarito che la richiesta del Ministero dell'ambiente di rimettere la soluzione della questione alla valutazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), legge n. 400 del 1988, costituisce un atto idoneo a far venir meno l'inerzia del Ministero, con conseguente improcedibilità dell'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a., in quanto;

a1) l'ordinamento non prevede uno strumento diverso da quello previsto dall'art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge n. 400 del 1988 ai fini del superamento del contrasto tra amministrazioni e l'art. 25, comma 2-*quinqies*, d.lgs. n. 152 del 2006 espressamente lo richiama, con la precisazione che, nel caso in cui venga adottato tale atto per il superamento del dissenso del Ministero della cultura «l'atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole»;

a2) né ciò comporta un asserito "vuoto di tutela", con conseguente violazione del principio di economia processuale, potendo eventualmente la società istante rivolgere le sue doglianze alla Presidenza del Consiglio, organo quest'ultimo titolare del potere di risolvere il contrasto e adottare il provvedimento conclusivo del procedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 2080 del 2026; n. 4697 dele 2025);

b) sotto un secondo angolo prospettico, si è altresì chiarito che il procedimento di VIA, se deferito *ex art. 5, comma 2, lettera c-bis)*, della legge n. 400 del 1988, deve essere concluso con un provvedimento espresso e, laddove ciò non avvenga, il privato può attivare il rimedio del ricorso avverso il silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a* in forza:

b1) della generalizzazione dell'obbligo di conclusione dei procedimenti con provvedimenti espressi sancito dall'art. 2 della l. n. 241 del 1990, dal principio di buona amministrazione stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla necessità di dotare di tempi certi i procedimenti, quali quello in esame, che riguardano la transizione energetica verso fonti rinnovabili e che concernono il percorso che porterà il nostro Paese a diventare autonomo dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico;

b2) della natura di atto di alta amministrazione della deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è atto giustiziabile, sia pure entro i ristretti limiti entro cui atti a forte tasso di discrezionalità si prestino ad essere sindacati nell'ambito della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo prevista dall'art. 7, comma 1, c.p.a.;

b3) del corollario per cui anche rispetto agli atti di alta amministrazione sono configurabili posizioni giuridiche soggettive per la tutela delle quali è ammesso il diritto di azione e, per quello che rileva nel caso in esame, l'atto di alta amministrazione è sottoposto agli stessi principi che disciplinano il procedimento amministrativo che si conclude con l'atto amministrativo strettamente inteso;

b4) sussistono chiari indici normativi che attestano che il procedimento amministrativo non può rimanere non concluso, qualsiasi sia il contenuto di "alta amministrazione" del provvedimento amministrativo terminale e che il legislatore, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti che concernono gli impianti per le energie rinnovabili ha previsto che vi siano dei termini da rispettare, sia pure "di norma": i) l'art.

25 comma 2 *quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006; ii) l'art. 7 comma 2 *bis* del d.l. 17 maggio 2022 n. 50, convertito in legge n. 91 del 15 luglio 2022, secondo la quale sia le deliberazioni di cui al comma 1 (ovvero quelle adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400), sia le deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-*quinquies*, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, (conferenza di servizi) confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni;

b5) posto che l'art. 25, comma 2 *quinques* del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che «l'atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole, che comprende l'autorizzazione (n.d.r. paesaggistica) di cui al primo periodo», l'attività svolta dal Consiglio dei Ministri ai fini del superamento del dissenso di una delle amministrazioni che cogestiscono il potere di esprimersi sulla VIA, è dunque, un'attività provvedimentale che si innesta nel procedimento amministrativo originato dall'istanza del privato di cui, conseguentemente, non può essere affermata l'estraneità al menzionato tratto procedimentale, anche se la sintesi del dissenso costituisce un atto di "alta amministrazione" e di armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti;

b6) al legittimo interesse del privato affinché il procedimento sia concluso, si riconnette il profilo della tutela giurisdizionale, che ove si accedesse alla tesi per cui il procedimento in Presidenza del Consiglio riguarda esclusivamente le posizioni delle amministrazioni, non avrebbe strumenti di tutela giurisdizionale in relazione al protrarsi *sine die* del procedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, n. 1986 del 2026, la quale, stante il decorso di quasi due anni dal deferimento della questione al momento della decisione dell'appello, «attesa la delicatezza della valutazione che il Consiglio dei Ministri è chiamato a fare, ritiene congruo il termine di 120 giorni per la conclusione del procedimento amministrativo con la deliberazione del Consiglio dei ministri»).

3.4. Silenzio del Ministero della cultura e della Soprintendenza nel procedimento di VIA.

In relazione all'eventuale inerzia degli organi preposti alla tutela del paesaggio e dei beni culturali in relazione agli atti di loro competenza nel procedimento di VIA, la giurisprudenza ha operato il seguente *distinguo*:

a) quanto al concerto del direttore generale del Ministero della cultura:

a1) vale la previsione del silenzio devolutivo di cui all'art. 25, comma 2 *quater* del d.lgs. 152 del 2006, per cui «In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo,

nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni»;

a2) questa previsione sarebbe priva di significato se nella fattispecie valesse il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis della l. n. 241 del 1990, che come norma generale cede di fronte ad una norma speciale;

a3) non vale in contrario affermare che si tratterebbe di mero rimedio interno all'amministrazione, perché secondo logica, se si ammette che si sia formato il silenzio assenso, prevedere un potere sostitutivo sarebbe inutile (Cons. Stato, sez. IV, n. 7085 del 2025);

b) diversamente, quanto alla posizione della Soprintendenza, nel rilascio del parere di sua competenza:

b1) non opera l'art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, ma quella dell'art. dall'art. 25, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che *«L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo»;*

b2) essa non prevede l'applicazione del silenzio-devolutivo di cui al comma 2-*quater*, in quanto, nella fattispecie presa in considerazione dal comma 1, anche in caso di *“parere negativo”* o *“elementi di dissenso sul progetto”* è attribuito all'amministrazione competente il potere-dovere (*“procede comunque”*) di valutare l'impatto dell'opera, senza che si debba attendere *“il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241”* e il previo *“parere dell'ISPRA”*;

b3) il legislatore ha operato un bilanciamento di interessi che porta alla previsione del silenzio assenso nell'ipotesi in cui l'amministrazione non svolga le dovute valutazioni; e pertanto a fronte dell'omissione dello svolgimento della propria funzione consegue, nell'ottica del bilanciamento degli interessi, la prevalenza alla definizione dell'*iter* mediante il silenzio (Cons. Stato, sez. IV, n. 1615 del 2026; sez. IV, n. 867 del 2025).

3.5. Silenzio e automatico rimborso dei diritti di istruttoria.

Ai sensi dell'art. 25, comma 2-*quater*, del d.lgs. n. 152 del 2006, *«in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni di cui all'articolo 8, commi 1 e 2-bis, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omissivo entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del*

ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni».

In merito a tale automatico rimborso del 50% dei diritti di istruttoria in caso di omessa osservanza del termine di conclusione del procedimento di VIA, in assenza di pronunce del Consiglio di Stato, si registra il seguente contrasto nella giurisprudenza di primo grado:

- a) secondo una tesi, per ottenere tale rimborso, sarebbe necessaria l'attivazione del potere sostitutivo, applicando la stessa disciplina per l'ottenimento dell'indennizzo da mero ritardo *ex art. 2 bis*, comma 1 *bis* l. n. 241 del 1990, come disposta dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 (T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. II, n. 274 del 2026);
- b) secondo altra tesi, il d.l. n. 98 del 2013 è specificamente riferibile all'indennizzo da mero ritardo *ex art. 2 bis*, comma 1 *bis* l. n. 241 del 1990 e non è perciò applicabile allo speciale rimborso di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione al rimborso del 50% dei diritti di istruttoria in caso di ritardo nella conclusione della VIA su impianti ad energia rinnovabile, che è mera restituzione di una somma già pagata che spetta al verificarsi del presupposto del mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento e non è in alcun modo correlata al perpetuarsi del ritardo (T.a.r. per la Sardegna, sez. I, n. 700 del 2026; T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia, sez. I, n. 90 del 2026)

3.6. Preavviso di rigetto e motivazione *per relationem* nel procedimento di VIA.

Va ricordato che «l'art. 6 del d.lgs. 152 del 2006 è stato modificato con l'inserimento del comma 10-bis (introdotto dall'art. 25, comma 1, lett. b), numero 2, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) a tenore del quale: *“Ai procedimenti di cui ai commi 6, 7 e 9 del presente articolo, nonché all'articolo 28, non si applica quanto previsto dall'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.”.*

I procedimenti previsti ai commi 6, 7 e 9 – cui fa riferimento la disposizione – sono i procedimenti autorizzatori unici nei quali è ricompresa la VIA.

Nei procedimenti di VIA, in cui il proponente dispone di strumenti di partecipazione rafforzati, il legislatore ha dunque escluso la necessità di inviare il preavviso» (Cons. Stato, sez. IV, n. 3850 del 2026).

Nei procedimenti di VIA relativi a impianti fotovoltaici rientranti, per caratteristiche oggettive, negli allegati II e II-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, e dunque riconducibili ai procedimenti di cui ai commi 6, 7 e 9 dell'art. 6 del medesimo decreto, non trova applicazione la garanzia del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990, in forza dell'espresso disposto dell'art. 6, comma 10-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche quando la competenza alla VIA sia, in via transitoria, attribuita alla regione; in tali procedimenti il provvedimento conclusivo di VIA è adeguatamente motivato ove

l'amministrazione, con consapevole adesione, faccia propria *per relationem* la valutazione tecnico-istruttoria espressa dall'organo tecnico competente, purché emergano dal parere richiamato le ragioni, anche di natura tecnica, poste a fondamento del giudizio di compatibilità o incompatibilità ambientale (T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, n. 1790 del 2026; Cons. Stato, sez. V, n. 916 del 2026).

4. Delibera del Consiglio dei ministri su procedimento VIA di impianto FER.

In tema, si segnala la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, in presenza di valutazioni contrastanti da parte del Ministero della cultura e del Ministero dell'ambiente in merito al progetto di *repowering* di un impianto eolico, ha ritenuto esente da profili di irragionevolezza e congruamente motivato il giudizio di prevalenza dell'interesse ambientale su quello paesaggistico che ha valorizzato i seguenti aspetti:

- a) sebbene l'intervento di *repowering* in esame preveda l'introduzione di aerogeneratori aventi altezza più che doppia rispetto a quelli esistenti e, conseguentemente, una maggiore estensione dell'area da valutare ai fini dell'impatto paesaggistico, il progetto comporta, allo stesso tempo, una sensibile riduzione del numero degli stessi (dagli attuali 51 a 27) e quindi del c.d. "effetto selva", con un significativo risparmio di suolo occupato;
- b) a prescindere dal fatto se il *repowering*, nel caso di specie, possa integrare un impianto nuovo o una modifica di quello esistente, non è contestabile che il territorio interessato non possa essere qualificato come "originario", in quanto nell'area sono presenti, oltre all'impianto in questione, altri due impianti limitrofi, tutti ormai assorbiti nell'osservazione delle visuali panoramiche; quindi l'intervento in esame va comunque ad inserirsi in un territorio già alterato nella propria naturalità. Anche a voler ritenere che il progetto determinerà un maggior impatto visivo, è un dato oggettivo che il paesaggio si presenta già alterato rispetto alla sua configurazione originaria proprio per la presenza dell'impianto in discussione e di altri due impianti limitrofi;
- c) è un dato oggettivo quello per cui l'area oggetto di intervento risulta caratterizzata per la maggior parte da pascoli e terreni incolti e in minima parte da seminativi, non è sottoposta a tutela paesaggistica né a vincoli diretti o indiretti, sebbene l'impianto comporterà impatti sul patrimonio archeologico e sul paesaggio con riferimento a siti limitrofi in quanto: i) nel bacino visivo di 9 km. dal progetto si collocano alcuni beni vincolati; ii) gli aerogeneratori ricadono ad una distanza inferiore a 1600 metri dall'area ove insistono beni archeologici; iii) nelle immediate vicinanze degli aerogeneratori e delle opere ad essi annesse non sono presenti beni architettonici di interesse culturale e nessuno degli aerogeneratori ricade direttamente su aree tutelate;
- d) la Commissione Tecnica VIA ha comunque prescritto il rispetto di interventi di mitigazione e lo spostamento di sei aerogeneratori rispetto al progetto originario. Tale spostamento, dunque, ha pacificamente determinato che tutte le turbine si trovino all'esterno rispetto alle aree vincolate;

e) il quadro fattuale sinteticamente richiamato, se ha consentito la legittima espressione di un diniego di concerto da parte degli organi preposti alla tutela paesaggistica, dall'altro non palesa alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà nella scelta compiuta dal Consiglio dei ministri di dare prevalenza alla tutela ambientale poiché, a fronte della significativa maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili assicurata dal nuovo impianto, in linea con gli impegni assunti a livello internazionale, emerge la possibile compromissione di valori paesaggistici in un contesto tuttavia già fortemente antropizzato per la presenza di analoghi impianti in funzione ed in assenza di un pregiudizio diretto a beni vincolati che risultano attinti nei soli elementi di contesto connessi all'ampliamento del bacino visivo, in ragione della maggiore altezza delle torri eoliche.

f) in conclusione, a fronte di una perdita secca e rilevante di energia da fonti rinnovabili, obiettivo primario della politica energetica nazionale in linea con impegni assunti a livello internazionale, il pregiudizio al paesaggio è stato accertato in termini di un possibile incremento differenziale rispetto alla situazione esistente e ciò rende la decisione assunta immune dai vizi denunciati, anche alla luce del parere favorevole del Ministero dell'ambiente che ha motivatamente escluso impatti ambientali, ribadendo la necessità degli interventi di mitigazione proposti ed evidenziati nello Studio di Impatto Ambientale e del rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte (Cons. Stato, sez. IV, n. 3203 del 2024).

5. I titoli autorizzativi per gli impianti ad energia rinnovabile.

5.1. Natura del potere e conferenza di servizi.

In relazione ai procedimenti di autorizzazione – e non di valutazione di impatto ambientale – degli impianti FER, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- a) l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi in un termine certo (novanta giorni), esprime un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Esso è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico culturale e della biodiversità (Corte cost., n. 121 del 2022; n. 46 del 2021);
- b) pertanto l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 disciplinano le autorizzazioni le relative procedure nel solco del principio di semplificazione e dell'esigenza di rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa;
- c) le norme che disciplinano le procedure per l'autorizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili sono volte a bilanciare interessi di fondamentale

rilevanza dovendo temperare, da un lato, il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella sua dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità;

d) nell'ambito di questa attività di bilanciamento soccorre il principio di derivazione euro-unitaria, di "massima diffusione delle fonti rinnovabili", introdotto e attuato nell'ordinamento nazionale mediante il Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (Cons. Stato, sez. IV, n. 1208 del 2026);

d) richiamato il principio per cui, in sede di conferenza di servizi la decisione è assunta sulla base delle posizioni prevalenti, il legislatore ha introdotto una regola diversa dall'unanimità che si fonda non su un criterio maggioritario rigido, che assegna eguale valenza a tutte le volontà espresse dalle amministrazioni coinvolte, ma su un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza, l'amministrazione procedente deve indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale;

e) su tali basi, è illegittimo il provvedimento con cui l'amministrazione procedente si limiti a richiamare il parere del SUAPE che si è autoqualificato come "parere negativo non superabile", ma non ha svolto in concreto il giudizio di prevalenza richiesto, in modo particolare poiché si tratta di un impianto per produzione di fonti rinnovabili, che è presidio a tutela di uno specifico e rilevante interesse pubblico;

f) del pari è illegittimo il provvedimento con cui l'amministrazione procedente si limiti a ritenere l'intervento incompatibile con il regime dettato dal piano paesaggistico regionale esclusivamente perché ricadente in fascia costiera, poiché l'amministrazione deve esplicitare i motivi di contrasto tra le opere da autorizzare e le ragioni della tutela;

f1) detta motivazione è insufficiente poiché non sono state esaminate le caratteristiche in concreto dell'area in relazione al progetto così come presentato dall'appellata società e non è stata valutata in particolare la presenza di ulteriori impianti già esistenti e l'impatto paesaggistico in concreto, essendo irrilevante che un'area non sia inclusa nel novero delle aree idonee per essere reputata non idonea all'installazione dell'impianto, anche trattandosi di un'area non soggetta a un vincolo puntuale (Cons. Stato, sez. IV, n. 2855 del 2026);

g) in ogni caso, nell'ambito del procedimento inteso al rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ha valore di atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, ben distinto dal provvedimento di autorizzazione unica che deve essere poi rilasciato dalla regione (Cons. Stato, sez. IV, n. 2235 del 2020);

h) ne discende che, ove mai fra il momento della conclusione della conferenza e quello in cui deve essere rilasciata l'autorizzazione unica intervengano sopravvenienze fattuali o normative, di queste l'amministrazione deve tenere conto

ai fini del decidere, in virtù del principio *tempus regit actum* (Cons. Stato, sez. IV, n. 7052 del 2020).

5.2. Disponibilità delle aree.

In relazione alla dimostrazione della disponibilità delle aree su cui realizzare gli impianti FER ai fini del rilascio dell'autorizzazione, la giurisprudenza ha chiarito che:

a) l'art. 12, comma 4 *bis* del d. lgs. n. 387 del 2003 distingue in modo molto chiaro due tipologie di impianti:

a1) da un lato, vi sono «*gli impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione*» nonché gli «*impianti fotovoltaici*», soggetti ad un regime più rigoroso, dato che l'interessato deve «*dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto*»;

a2) dall'altro lato, vi sono gli «*impianti diversi*», e quindi anche gli impianti eolici, per i quali «*in sede di presentazione della domanda di autorizzazione*», la parte interessata può «*richiedere la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio delle aree interessate*», con una procedura all'evidenza incompatibile con una previa disponibilità, dato che sarebbe assurdo chiedere di poter espropriare un bene già acquisito al proprio patrimonio. In questi termini, il requisito della disponibilità delle aree va ritenuto quindi non rilevante (Cons. Stato, sez. IV, n. 10347 del 2025);

a3) per gli impianti di produzione di biometano il proponente deve dimostrare la disponibilità del suolo prima del rilascio dell'autorizzazione (art. 12, comma 4-*bis*, primo periodo, d.lgs. n. 387 del 2003), con esclusione della possibilità di fare ricorso alla procedura espropriativa (12, comma 4-*bis*, secondo periodo, d.lgs. n. 387 del 2003), richiamandosi anche la norma di interpretazione autentica secondo cui «*il comma 4-bis dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, introdotto dall'articolo 27, comma 42, della legge 23 luglio 2009, n. 99, deve intendersi riferito esclusivamente alla realizzazione di impianti alimentati a biomasse situati in aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali*» (art. 65, comma 5, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni con la legge 24 marzo 2012, n. 27) (Cons. Stato, sez. IV, n. 9265 del 2025);

b) la previa disponibilità delle aree è altresì richiesta nei casi di procedura abilitativa semplificata (PAS), di cui all'art. 6 del d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 (trasfuso nel d. lgs. 25 novembre 2024 n. 190, come risulta dal comma 2 della norma (Cons. Stato, sez. IV, n. 10357 del 2025);

c) quanto alla disponibilità delle aree relative alle c.d. opere connesse:

c1) in fattispecie relativa ad impianti eolici, si è affermato che tale disponibilità non è richiesta per le aree sulle quali dovranno transitare le condotte elettriche di collegamento alla rete dell'impianto, potendo il

relativo titolo, concessione su aree demaniali o servitù di elettrodotto su aree private, essere richiesto in un secondo tempo, poiché: i) in termini puramente ingegneristici, le aree necessarie a realizzare un impianto come quello per cui è causa sono concettualmente ben distinte da quelle necessarie a far transitare le condotte che lo collegano alla rete elettrica nazionale, trattandosi in quest'ultimo caso di elementi accessori, la cui precisa connotazione può essere decisa anche in un secondo tempo; ii) per far transitare le condotte elettriche occorre, e basta, una semplice concessione di passaggio, ove siano interessate aree demaniali, oppure, ove si tratti di aree private, la costituzione di una servitù di elettrodotto ai sensi degli artt. 1056 e ss. c.c.; iii) una *“verifica della disponibilità al successivo rilascio”* di siffatta concessione di passaggio, che non risulta prevista in modo espresso dalla normativa, nemmeno può essere richiesta in via di interpretazione: sarebbe infatti illogico che per autorizzare l'impianto fosse sufficiente quanto alle aree necessarie la semplice apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, mentre fosse richiesta per le aree accessorie una disponibilità attuale nelle forme di un impegno a rilasciare la concessione in questione, e quindi fosse imposto un onere maggiore (Cons. Stato, sez. IV, n. 10347 del 2025);

c2) in merito alla disponibilità delle aree per le c.d. opere connesse relativamente ad impianti fotovoltaici, la giurisprudenza pare invece affermare il principio per cui la preventiva disponibilità delle aree necessarie alla realizzazione dell'impianto deve riguardare non solo gli immobili interessati dall'impianto, ma anche le opere connesse (Cons. Stato, sez. IV, n. 9895 del 2025; n. 130 del 2023).

5.3. Silenzio assenso sull'autorizzazione unica.

La giurisprudenza ha avuto modo di affermare, nella vigenza dell'art. 7, comma 2 del d.l. n. 50 del 2022, il quale dispone che le deliberazioni del Consiglio dei Ministri che sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA, *«confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata»*, che:

- a) una volta ricevuta la comunicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri recante il giudizio di compatibilità ambientale, la Regione avrebbe dovuto riprendere il procedimento rimasto sospeso, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 50 del 2022, e non invece richiedere la presentazione di una nuova istanza di autorizzazione unica ai fini dell'avvio di un distinto iter;
- b) ai fini della valutazione di avvenuta formazione del silenzio assenso in punto di completezza dell'istanza, l'art. 13.1 lett. b) delle Linee guida approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico, 10 settembre 2010, richiede che siano

«descritte le caratteristiche anemometriche del sito, le modalità e la durata dei rilievi, che non può essere inferiore ad un anno, e le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento», mentre non specificano con quali modalità debbano essere eseguiti i rilievi e, in particolare, non prescrivono che tali rilievi debbano essere necessariamente eseguiti con un anemometro fisico collocato *in situ* per un anno;

c) in ogni caso, è sufficiente ai fini della formazione del silenzio assenso che la idoneità dello studio anemometrico presentato dalla società, in relazione alle modalità prescelte e basato su modelli matematici di calcolo, sia stato oggetto di valutazione tecnica da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, che ha anche richiesto chiarimenti, poi forniti, senza che rilevi, in contrario, che la società abbia ritenuto di installare un anemometro per raccogliere dati *in situ* per un anno, trattandosi piuttosto di iniziativa che conferma la correttezza e buona fede della società interessata ad acquisire ulteriori elementi informativi sul punto;

d) d'altronde, anche rispetto agli elementi essenziali dell'istanza devono comunque ritenersi ammissibili mere richieste di regolarizzazione o di precisazioni su fatti secondari e di dettaglio, riferiti alla documentazione progettuale depositata o alle dichiarazioni rese dal tecnico incaricato limitatamente agli aspetti dichiarativi e rappresentativi che non incidano sulla possibilità di identificare con precisione le caratteristiche dell'intervento che è quanto, nel caso di specie, ha fatto per l'appunto la Commissione tecnica PNRR-PNIEC;

e) in ogni caso, la stima sul grado di ventosità del sito attiene al giudizio tecnico della Commissione tecnica ma non incide sulla completezza dell'istanza e quindi sulla formazione del silenzio assenso;

f) il titolo formatosi *per silentium*, quanto alla parte dispositiva, deve chiaramente intendersi integrato, anche se silente sul punto, dalle prescrizioni e raccomandazioni contenute nella VIA favorevole dal momento che se deve ribadirsi che il presupposto per la produzione dell'effetto legale è rappresentato dall'inerzia regionale al contempo un tale effetto si produce solo in presenza di una VIA favorevole, i cui contenuti pertanto sono rilevanti per definire l'ampiezza dell'effetto legale sostitutivo del titolo provvedimento espresso (Cons. Stato, sez. IV, n. 10354 del 2025).

5.4. La procedura abilitativa semplificata (PAS): natura giuridica.

La giurisprudenza ha avuto modo di ricostruire l'istituto della PAS, prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (successivamente abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, che ha riscritto l'intera materia), come segue:

a) la norma recepisce testualmente le ipotesi già contemplate nelle Linee guida emanate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 in attuazione dell'art. 12, comma 10 del d.lgs. n. 387 del 2003, che si riferivano ai casi in cui era sufficiente la presentazione della DIA;

a1) la PAS, dunque, che con l'art. 8-bis, inserito successivamente nel d.lgs. n. 28 del 2011, è stata estesa agli impianti alimentati a biometano, è un

meccanismo dichiarativo che ricalca il modello della DIA, come da scelta attuata sin dalle citate Linee guida;

a2) solo che essa attinge piuttosto ad uno dei modelli cui si riferiva l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 nella sua originaria formulazione, in quanto la relativa efficacia è subordinata al decorso di trenta giorni dall'inoltro;

a3) a corredo della dichiarazione, resa dal proprietario dell'immobile o da chi abbia la disponibilità sullo stesso, va allegata una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato con gli «*opportuni elaborati progettuali*», che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie;

a4) si tratta, in sostanza, di una particolare declinazione della doppia conformità, che richiede il rispetto anche delle c.d. salvaguardie di strumenti urbanistici solo adottati, e dunque non ancora vigenti;

a5) alla dichiarazione sono infine allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete e specifiche disposizioni sono dettate per il caso in cui sia necessario acquisire il parere di altre amministrazioni;

b) secondo un orientamento, in particolare valorizzando la richiamata efficacia, la PAS non sarebbe assimilabile alla SCIA, ma ad un provvedimento tacito, seppure connotato da innegabili peculiarità (Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284; 18 aprile 2019, n. 2526; 8 luglio 2020, n. 4383);

c) la PAS, secondo altra impostazione, è invece riconducibile alla SCIA, sulla base di ragioni "storico-sistematiche" – alla P.A.S., infatti, come già detto, sono state ricondotte le situazioni che le previgenti Linee guida assoggettavano a DIA – oltre che giuridiche;

c1) da qui la possibilità di un controllo "fisiologico" nei trenta giorni dall'inoltro, ferma restando la possibilità di autotutela, sussistendone le condizioni, una volta decorsi gli stessi;

c2) concettualmente, l'efficacia differita non è *ex se* ostativa alla configurabilità del modello, non a caso ancora presente (tra l'altro) nell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 con riferimento alla c.d. super SCIA o SCIA alternativa a permesso di costruire;

c3) 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 – nei limiti ed in presenza dei presupposti ivi previsti – può sostenersi per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, l'effetto di considerare una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della SCIA;

- c4) 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 connessa fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo;
- d) mutuando dunque il paradigma di cui all'art. 19 della l. n. 241 del 1990, l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 conferisce al comune il potere di ordinare all'interessato di non effettuare il previsto intervento in tutti i casi in cui riscontri l'assenza di una o più delle condizioni richieste, ovvero, nella sostanza, la carenza dei documenti richiamati, e la non conformità urbanistica e edilizia: «*Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita*» (art. 6, comma 4, ultimo periodo);
- e) ciò posto, il certificato di collaudo finale non è elemento costitutivo del titolo, ma un adempimento successivo, volto ad attestare la conformità dell'opera al progetto. La sua mancata presentazione, dunque, non determina di per sé la decadenza della PAS, né rende l'impianto "*sine titulo*" e, pertanto, la sua mancanza non può essere sanzionata con l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi (Cons. Stato, sez. II, n. 3325 del 2026).

5.5. PAS e compatibilità con gli strumenti urbanistici.

In tema, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che:

- a) la procedura abilitativa semplificata (PAS), di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (ora abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024) permette di conseguire il titolo legittimante l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile senza la previa autorizzazione espressa dell'autorità competente, sulla base di una dichiarazione di parte, salvo il potere di tale autorità di verificare, entro il termine di legge, la ricorrenza dei presupposti di legittimità dell'intervento e, in caso contrario, di inibirne l'esecuzione;
- b) per accedere a tale istituto è necessario che la dichiarazione sia accompagnata «*da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati*» (art. 6, comma 2);
- c) per questa ragione, la compatibilità urbanistica dell'impianto è *condicio sine qua non* di accesso alla PAS; in mancanza di tale presupposto, per realizzare l'intervento occorre conseguire l'autorizzazione amministrativa, che ha anche valenza di variante urbanistica;
- d) tale impostazione va però coordinata con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che, per velocizzare la transizione energetica nazionale, detta la disciplina per la individuazione delle aree idonee all'installazione degli impianti FER. In particolare, l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 fissa, in via temporanea, le categorie di

aree idonee al collocamento dei predetti impianti, nelle more della loro individuazione a livello ministeriale;

e) tale norma determina, quindi, il superamento di eventuali previsioni urbanistiche locali di azzonamento contrarie, ossia che impediscano il collocamento degli impianti FER in aree classificate come idonee;

f) tuttavia, l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 non permette di soprassedere a ogni regolamentazione urbanistica o edilizia locale delle zone agricole: posto che la compatibilità urbanistica dell'intervento rimane il presupposto basilare per l'abilitazione di impianti FER secondo il meccanismo della PAS, è pur sempre necessario che detti impianti rispettino i restanti parametri urbanistico-edilizi vigenti nella zona rilevante; in sostanza, la deroga della destinazione urbanistica è ipotizzabile in ordine alle sole disposizioni in materia di azzonamento, ma non relativamente agli altri parametri urbanistico-edilizi che caratterizzano la zona in questione;

g) su tali basi, se è vero che, in virtù dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, prima della sua modifica con d.l. n. 63 del 2024, è possibile realizzare impianti di produzione di energia rinnovabile, anche fotovoltaici, nelle aree agricole [n.d.r. la norma oggi è abrogata, si considerino i limiti alla realizzazione di impianti fotovoltaici *ex art. 11 bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.lgs. n. 178 del 2025, su cui *retro* §2.1.]:

g1) non è consentito al singolo comune vietarne il collocamento in un intero ambito del proprio territorio contenente anche zone agricole;

g2) di tal che, le previsioni urbanistiche di azzonamento vanno ritenute superate o, comunque, integrate dalle norme del d.lgs. n. 199 del 2021, nella misura in cui queste ultime consentono l'installazione di impianti da energia rinnovabile nelle zone agricole;

h) a diverse conclusioni non conduce la circostanza che le NTA del PUC rechino una limitazione della stessa attività agricola, ammettendo solo determinati usi agricoli del territorio, in quanto:

h1) in primo luogo, la destinazione agricola non è strettamente legata all'esercizio dell'agricoltura, ma è primariamente funzionale alla conservazione dei valori naturalistici e alla prevenzione del consumo di suolo, per cui la circostanza che in zona agricola siano vietate talune attività agricole non impatta sulla natura e sulla qualificazione della disposizione urbanistica;

h2) la circostanza che il legislatore nazionale abbia sancito *in nuce* la compatibilità urbanistica tra tali impianti e zone agricole fa automaticamente rientrare i primi tra gli "usi agricoli" consentiti, a prescindere da quanto possa essere stringente la pianificazione locale delle zone agricole (Cons. Stato, sez. IV, n. 120 del 2026, la quale ha ritenuto però che la previsione delle NTA che preveda una superficie costruita massima di mq 540 lorda di pavimento per le opere edilizie in area agricola non abbia natura di azzonamento, ma dettante precisi parametri urbanistico-edilizi,

incompatibili con l'impianto FER proposto (18.000 mq); n. 6725 del 2025, la quale ha considerato previsione di azzonamento quella delle NTA che vieti qualsiasi opera che modifichi l'area, salvo quelle espressamente ammesse, la quale norma va dunque integrata nel senso che, in deroga al divieto generale di nuovi interventi edilizi, tra le opere consentite quantomeno nelle aree idonee *ex lege*, indi nella zona agricola del Parco, va ricompresa l'installazione di impianti FER).

6. Impatto cumulativo e artato frazionamento: differenze.

La giurisprudenza ha chiarito che:

a) nella valutazione degli impatti cumulativi, vengono in rilievo gli effetti cumulativi di tipo paesaggistico o ambientale derivanti dalla compresenza nella medesima zona di più impianti di energia rinnovabile, anche appartenenti a diversi proprietari:

a1) tra i criteri per la verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. *screening*) di cui all'art. 19, d.lgs. n. 152 del 2006 si prevede che le caratteristiche dei progetti debbano essere considerate tenendo conto, tra le altre cose, anche del *"cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati"* (punto 1, lett. b), allegato V alla Parte seconda) e che i potenziali impatti ambientali dei progetti devono essere considerati tenendo conto anche del c.d. cumulo degli impatti, ossia il *"cumulo tra l'impatto del progetto in questione e l'impatto di altri progetti esistenti e/o approvati"* (punto 3, lett. g), allegato V alla parte seconda);

a2) allo stesso modo, con riguardo allo studio di impatto ambientale (art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006) da presentare unitamente all'istanza di VIA (art. 23), si prevede che lo stesso debba contenere, tra le altre cose, una descrizione degli impatti ambientali, anche con riguardo *«al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati»* (punto 5, lett. e), allegato VII alla parte seconda);

a3) a tal riguardo, la valutazione d'impatto ambientale di un progetto deve essere effettuata tenendo conto dell'effetto di cumulo del progetto proposto con altri relativi alla medesima area territoriale, anche se questi ultimi siano stati solo autorizzati e non siano ancora materialmente esistenti;

a4) con specifico riferimento agli impianti eolici, la valutazione degli impatti cumulativi è prevista dall'allegato 4 al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 recante le *"Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"*, adottato ai sensi dell'art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (poi abrogato e sostituito dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190); tale allegato prevede che, in sede di valutazione dell'impatto visivo di un impianto eolico, occorra tener conto degli *"effetti cumulativi derivanti dalla compresenza di più impianti"* ai fini dell'analisi visiva del paesaggio, potendo tali effetti derivare dalla co-visibilità, dagli effetti

sequenziali o dalla reiterazione (punto 3.1 dell'allegato 4 al d.m. 10 settembre 2010);

a5) l'art. 4, comma 3, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (poi abrogato dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190), ha rimesso alle regioni l'individuazione a fini antielusivi dei «*casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale*» (Cons. Stato, sez. IV, n. 1481 del 2026);

a6) è illegittima la valutazione dell'impatto cumulativo che consideri non solo gli impianti già realizzati o autorizzati, ma anche impianti in corso d'esame, poiché tale *modus operandi* incontra l'obiezione per cui ogni nuova istanza verrebbe elisa dalla valutazione di altra istanza e così via (Cons. Stato, sez. VI, n. 1208 del 2026; n. 8029 del 2023, le quali hanno ritenuto perciò inconferenti i richiami, contenuti nel provvedimento negativo di PAUR per un impianto agrivoltaico, alle circostanze per cui il territorio di riferimento sarebbe interessato da numerose istanze inerenti a impianti FER ovvero alla presenza di altri campi fotovoltaici (non agrivoltaici) nelle vicinanze);

b) dalla valutazione unitaria degli impatti cumulativi, ai fini paesaggistici o ambientali, si distingue invece il fenomeno del c.d. artato frazionamento di un progetto unitario con finalità elusiva della normativa applicabile, fattispecie già elaborata in via giurisprudenziale ed oggi espressamente codificata, nella quale viene in rilievo una pluralità formale di impianti relativi alla medesima fonte rinnovabile, localizzati in aree vicine e riconducibili ad un unico centro di interessi, al fine di frazionare la potenza complessiva dell'impianto sostanzialmente unitario, con conseguente elusione delle soglie previste dalla legge ai fini della corretta disciplina applicabile;

b1) ai fini della costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile, l'applicazione di un determinato regime amministrativo e l'individuazione della rispettiva autorità competente sono stabilite dalla legge sulla base di alcune soglie di potenza, la cui elusione configura una fattispecie di artato frazionamento;

b2) la giurisprudenza ha individuato tre elementi sintomatici della unitarietà del progetto, ravvisabili nelle seguenti circostanze: i) localizzazione degli impianti in aree vicine; ii) riconducibilità degli stessi al medesimo "*centro di interessi*"; iii) condivisione dello stesso punto di connessione;

b3) successivamente, è intervenuto il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che al suo art. 6, comma 3, ha espressamente previsto che, ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, ciò che rileva è «*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»;

b4) con il d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178 (c.d. correttivo), l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 190 del 2024 è stato modificato, prevedendo che, ai fini della qualificazione dell'intervento e del regime amministrativo allo stesso applicabile, un *«progetto si intende unico qualora contenga più interventi relativi alla medesima fonte localizzati in aree vicine e riconducibili a uno stesso centro di interessi»*, con la precisazione che, ai medesimi suddetti fini, la *«potenza del progetto è pari alla somma della potenza riferita ai singoli interventi»*;

b5) infine, il citato d.lgs. n. 190 del 2024, ha attribuito alle regioni la possibilità di *«disciplinare l'effetto cumulo derivante dalla realizzazione di più impianti, della medesima tipologia e contesto territoriale»* (art. 8, comma 3), con conseguente applicazione del più gravoso regime dell'autorizzazione unica (art. 9) in luogo della procedura abilitativa semplificata (art. 8). A tal fine, è stato altresì previsto che le regioni stabiliscono le *«regole per contrastare l'artato frazionamento dell'intervento»*, fermo restando quanto previsto dall'art. 6, comma 3 (art. 8, comma 3);

b5) ne consegue, quindi, che la fattispecie di artato frazionamento dell'intervento persegue la finalità di eludere l'applicazione del corretto regime amministrativo o della competente autorità amministrativa, mantenendo il singolo impianto al di sotto delle relative soglie di potenza previste dalla legge (Cons. Stato, sez. IV, n. 1481 del 2026; n. 8197 del 2025, che ha ritenuto integrato un artato frazionamento dell'impianto in presenza di: i) quattro istanze presentate da un unico soggetto proponente che poi ha venduto a differenti soggetti; ii) la relazione tecnica descrittiva presentata a sostegno delle SCIA è unica per i quattro impianti ed in essa si fa riferimento ad unico *“progetto per la costruzione di quattro impianti”* e si fa riferimento ad un *“impianto fotovoltaico”*; iii) gli impianti realizzati sorgono nel medesimo contesto territoriale e tra loro non vi è, sostanzialmente, soluzione di continuità);

b6) ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, costituiscono oggetto di autorizzazione unica non solo la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ma anche le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi - senza le quali questi ultimi difetterebbero delle coordinate essenziali di praticabilità - anch'esse per legge qualificate di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. Inoltre, ai fini della sottoposizione alla VIA e all' AU, il progetto va considerato unitariamente, sulla base degli indici sintomatici di cui al punto b2) (Cons. Stato, sez. IV, n. 282 del 2023, in fattispecie nella quale le istanze presentate dai ricorrenti per i 55 impianti eolici, collocati tra il territorio dei due comuni interessati, integrano l'artato frazionamento di progetti unitari di impianti eolici);

b7) la necessità di VIA per un impianto eolico non può ritenersi esclusa dalla conformità del progetto alla disciplina di cui al punto 2 - b dell'allegato IV del d.lgs. n. 165 del 2006, che impone la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni degli impianti per la produzione di energia con potenza complessiva superiore a 1 MW; soprattutto nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della complessità è necessario, infatti, avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ampliamento di opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5465 del 2022).

7. Infrastrutture di ricerca ed impianti FER.

L'art. 47 del d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023, convertito con la l. n. 41 del 21 aprile 2023 dispone che:

«(...) 9-ter. Ai fini del pieno conseguimento degli obiettivi previsti dall'Investimento 3.1 della Missione 4, componente 2, del PNRR, all'articolo 7 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

“1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli impianti la cui realizzazione è prevista in aree sulle quali insistono progetti di infrastrutture di ricerca indicate nella Tabella 7 del Piano nazionale infrastrutture di ricerca (PNIR) 2021-2027, finanziate in tutto o in parte con risorse statali o dell'Unione europea, che richiedano, ai fini della relativa realizzazione o del corretto funzionamento delle infrastrutture medesime, la preservazione ambientale delle aree medesime e dei territori circostanti, secondo criteri di prossimità, proporzionalità e precauzione;

9-quater. Le autorizzazioni relative agli impianti che insistono sulle aree di cui al comma 9-ter, capoverso 1-bis, già rilasciate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono nulle e prive di efficacia (...).».

In merito, la giurisprudenza ha chiarito che:

a) la normativa in esame si applica alle «autorizzazioni»:

a1) relative ad impianti da realizzarsi in aree su cui insistono progetti di infrastrutture di ricerca (indicate nella Tabella 7 del PNIR 2021-2027), finanziate in tutto o in parte con risorse statali o dell'Unione europea, richiedenti la preservazione ambientale delle aree medesime e dei territori circostanti;

a2) che siano state già rilasciate alla data del 22 aprile 2023 (data di entrata in vigore della legge n. 41 del 2023, di conversione del d.l. n. 13 del 2023);

a3) che siano state rilasciate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in sede di risoluzione del contrasto tra amministrazioni (art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge n. 400 del 1988).

b) il presupposto applicativo della norma, quindi, consiste nella sussistenza di un provvedimento che abbia natura autorizzativa e che si caratterizzi per un requisito oggettivo (impianto ubicato su una determinata area), uno soggettivo (rilasciato dal Consiglio dei ministri) ed uno temporale (rilasciato alla data del 22 aprile 2023).

c) rientra nel perimetro applicativo della norma una deliberazione del Consiglio dei ministri, recante un giudizio positivo di compatibilità ambientale, sulla base della normativa speciale di cui all'art. 7, comma 2, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, secondo cui «*Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata*»; pertanto, la VIA in sede di Consiglio dei ministri ha anche una valenza espressamente autorizzatoria, stante l'operatività del meccanismo del silenzio assenso;

d) la suddetta normativa non ha natura di legge-provvedimento, dal momento che l'effetto della norma non è quello di sostituirsi all'amministrazione disciplinando in via legislativa una situazione giuridica soggettiva oggetto di riserva amministrativa, ma è solo quello di operare una regressione procedimentale a tutela di un interesse pubblico rilevante e preminente; la norma in questione non preclude in astratto la possibilità di realizzare un impianto FER, ma impone solo di tener conto di tali interessi pubblici rilevanti mediante il coinvolgimento procedimentale dell'Istituto nazionale di fisica nucleare;

e) deve ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma poiché

e1) non sussiste la violazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili in quanto la normativa in esame non introduce un divieto assoluto ed aprioristico alla realizzazione degli impianti FER (nel caso di specie, eolico), ma richiede solamente una rinnovazione procedimentale con la partecipazione allargata ad altre amministrazioni, il che consente anche di escludere la natura provvedimentale della legge in esame, con conseguente manifesta infondatezza dei vizi connessi a tale qualificazione normativa.

e2) la necessità di reiterare il procedimento amministrativo, sebbene con il coinvolgimento di ulteriori soggetti, non può essere ritenuta una misura eccessivamente sproporzionata o irragionevole, avuto riguardo alla necessità di tutelare il contrapposto interesse pubblico alla realizzazione di infrastrutture di ricerca, come quella in esame, di rilevante interesse nazionale, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi strategici connessi al PNRR;

f) una volta accertata l'applicabilità della normativa sopravvenuta alla fattispecie concreta, deve conseguentemente ritenersi applicabile l'effetto giuridico previsto dalla norma consistente nel rendere tali autorizzazioni «*nulle e prive di efficacia*», sicché è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso avente ad

oggetto l'azione di annullamento della deliberazione del Consiglio dei ministri, da ritenersi ormai nulla e priva di efficacia (Cons. Stato, sez. IV, n. 10399 del 2025).

8. Impianti FER e violazione delle distanze legali: strumenti di tutela.

In relazione alla fattispecie di intervenuta localizzazione di un impianto ad energia rinnovabile posto in violazione delle distanze legali da edifici dei privati, hanno chiarito le sezioni unite della Corte di cassazione che:

- a) l'art. 1, comma 4, della l. n. 10 del 1991 qualifica l'utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia come attività di pubblico interesse e di pubblica utilità ed equipara le relative opere a quelle dichiarate indifferibili ed urgenti ai fini dell'applicazione delle leggi sulle opere pubbliche;
- b) tale qualificazione preclude al giudice la possibilità di disporre, in caso di accoglimento della domanda, la riduzione in pristino, con la conseguenza che la tutela spettante al proprietario che abbia subito la lesione del proprio diritto resta limitata al riconoscimento dell'indennità già prevista dall'art. 46 della legge n. 2359 del 1865, ed oggi contemplata dall'art. 44 del d.P.R. n. 327 del 2001;
- c) tale limitazione è stata giustificata dalla ritenuta idoneità delle scelte compiute dall'autorità amministrativa in ordine all'ubicazione dell'opera a comprimere le posizioni soggettive del proprietario confinante e con il divieto d'intervenire sull'atto amministrativo, imposto al giudice ordinario dall'art. 4 della legge n. 2248 del 1865, all. E, con l'ulteriore precisazione che ciò non lascia senza protezione l'interesse qualificato del privato alla legittima localizzazione dell'opera, giacché il sistema positivo offre all'uopo rimedi sia amministrativi che di giustizia amministrativa;
- d) in tale direzione milita l'art. 7 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale, nel disciplinare l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, esclude l'applicabilità delle disposizioni del relativo titolo alle opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale ed alle opere pubbliche di interesse statale da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 (lett. b), nonché alle opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554; ciò avvalorava l'ipotesi che la tutela del proprietario confinante si realizzi proprio attraverso la possibilità di sollecitare dinanzi al giudice amministrativo un controllo in ordine alla conformità del progetto alle prescrizioni urbanistiche, nei limiti indicati dalle predette disposizioni;
- e) di tal che, l'intervenuto accertamento della violazione delle distanze legali non consente di disporre la riduzione in pristino, mediante l'arretramento dell'aerogeneratore rispetto al confine con il fondo degli attori, risultando tale statuizione preclusa dalla destinazione del manufatto alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, configurabile come attività di pubblico interesse e di

pubblica utilità, e dall'equiparazione dello stesso alle opere dichiarate indifferibili ed urgenti ai fini dell'applicazione delle leggi sulle opere pubbliche, che escludevano qualsiasi interferenza da parte del giudice ordinario nella localizzazione dell'opera, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 2248 del 1865, all. E.;

f) peraltro, l'eventuale intervenuta regolarizzazione della situazione di fatto determinata dalla realizzazione dell'opera in violazione delle distanze, in conseguenza dell'emanazione del decreto d'imposizione della servitù coattiva, determina l'esclusione della prosecuzione del giudizio in ordine alle domande di riduzione in pristino e risarcimento del danno, per effetto della paralisi determinata dall'acquisto da parte della società del diritto a mantenere il manufatto ad una distanza dal confine inferiore a quella legale e della liquidazione della relativa indennità, comprendente sia il ristoro dovuto per l'asservimento, sia il risarcimento del danno dovuto per il periodo compreso tra la realizzazione dell'opera e l'emissione del decreto (Cass. civ., sez. un., n. 9448 del 2024).

9. Impianti fotovoltaici e agrivoltaici.

9.1. Impianti fotovoltaici ed attività ad edilizia libera: profili di diritto intertemporale.

Il Consiglio di Stato, seppur nella fattispecie del diniego di riconoscimento della tariffa incentivante per gli impianti FER in ragione della tardività della trasmissione della comunicazione di fine lavori al comune, a fronte della censura del privato in ordine alla riconducibilità dell'impianto all'attività ad edilizia libera, dunque non necessitante di comunicazione, ha avuto modo di ricostruire l'evoluzione normativa in tema come segue:

a) il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per lungo tempo non si è occupato nella parte definitoria della installazione di impianti di energia alternativa, rimettendone la disciplina al sostanziale scrutinio della peculiarità, anche tipologica, degli stessi e conseguentemente dando luogo a pronunce non sempre omogenee in termini contenutistici;

a1) in realtà, l'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, laddove fornisce la definizione dei vari interventi edilizi, alla lettera e.3) del comma 1, inserisce anche, genericamente, tra gli esempi di *«nuova costruzione»*, la *«realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato»*, così lasciando presupporre la necessità comunque del permesso di costruire;

a2) il Capo VI a sua volta, rubricato *«Norme per il contenimento del consumo di energia»*, si apre con una disposizione, ovvero l'art. 122, che ne circoscrive la portata ai consumi, nonché all'*«esercizio e alla manutenzione degli impianti esistenti»*;

a3) il successivo art. 123, assimila(va) a manutenzione straordinaria - non ordinaria, quindi - il cui titolo è esentato dal pagamento degli oneri, l'installazione di nuovi impianti, da realizzare comunque nel rispetto delle norme urbanistiche e di tutela artistico-ambientale;

b) solo in sede di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, operata con legge 29 luglio 2021, n. 108, il legislatore si è fatto carico di inserire anche in tale d.P.R. n. 380 del 2001 una norma specificamente dedicata agli impianti fotovoltaici e solari termici, ovvero la lett. *e-quater*) dell'art. 6, che li include(va) nell'elencazione delle fattispecie di edilizia libera ove a servizio degli edifici di cui alla voce 32, Allegato A del Regolamento edilizio adottato con Intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016, unitamente ai pannelli solari e fotovoltaici, a servizio di antenne, ripetitori e impianti radio-trasmittenti (ovvero gli impianti di cui all'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003), posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza; quanto detto purché l'intervento non riguardasse le zone A di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444;

c) tale norma è stata successivamente abrogata dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190;

d) a livello europeo, la direttiva 2018/2001/UE ha sancito la regola per cui le norme nazionali in materia di procedure amministrative di autorizzazione e di certificazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e delle relative reti debbano essere proporzionate e necessarie e contribuire all'attuazione del principio *energy efficiency first* (articolo 15);

e) il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, di recepimento di tale direttiva, è intervenuto dunque, con finalità semplificatoria, sulla pregressa sistematizzazione dei regimi generali di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti a fonti rinnovabili (articolo 18), prevedendo altresì una disciplina per l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti a FER (articolo 20) e la riduzione dei tempi per i procedimenti autorizzativi relativi ad impianti ricadenti in aree idonee (articolo 22). In tale contesto, ha anche abrogato l'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011;

e) la problematica della complessità e farraginosità del quadro legislativo in relazione a tale importantissimo ambito ha fatto sì che l'Italia venisse interessata anche da una specifica raccomandazione del Consiglio UE, in verità successiva al tentativo di risoluzione della stessa con la legge sulla concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118): l'art. 26, comma 4, di tale legge contiene infatti una dettagliata delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino e semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili;

f) da qui il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che non a caso è andato ad interpolare direttamente il d.P.R. n. 380 del 2001, sia nella parte definitoria (abrogazione della lettera *e-quater* dell'art. 6), che in quella regolatoria (soppressione di specifiche disposizioni che avrebbero finito per sovrapporsi alla nuova disciplina contenute nell'art. 123);

f1) nella stessa ottica di razionalizzazione e coordinamento sono state incise le norme di semplificazione che con specifico riferimento proprio al fotovoltaico e al solare termico erano state introdotte dal d.l. 1 marzo 2022, n. 17, recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il

rilancio delle politiche industriali», convertito, con modificazioni, dalla l. 27 aprile 2022, n. 34 (artt. 9 e 10);

f2) tali semplificazioni, peraltro, meritano di essere ricordate in quanto eliminavano la necessità, ai fini dell'applicazione del relativo regime, dei requisiti di cui all'art. 11, comma 3 del d.lgs. n. 115 del 2008, ovvero che si trattasse di impianti solari termici o fotovoltaici aderenti o integrati nei tetti degli edifici, con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda, tali da non modificarne la sagoma e la cui superficie non fosse superiore a quella del tetto (mediante l'inserimento dell'inciso «con qualsiasi modalità», riferito alla realizzazione dell'impianto);

g) va infine ricordato che il d.lgs. n. 28 del 2011, egualmente sovrapponendosi in assenza di un chiaro coordinamento alle disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001, all'art. 7 qualificava l'intervento di installazione dell'impianto solare termico come attività edilizia libera, ovvero, a seconda dei casi, manutenzione ordinaria, ma solo a condizioni tassativamente indicate (quelle eliminate dal d.l. n. 17 del 2022), assoggettandolo comunque ad un procedimento dichiarativo, nel secondo caso individuato anche attraverso il rinvio all'art. 11, comma 3, del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115. In particolare, affinché potesse trovare spazio tale qualificazione giuridica e fermo restando l'obbligo dichiarativo, andavano rispettate precise e predeterminate indicazioni metodologiche e tipologiche (ad esempio, l'estensione non eccedente la falda del tetto), e fatta salva comunque la disciplina vincolistica;

h) ciò posto, né l'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011, né il (più esteso) regime liberalizzato introdotto dal d.l. n. 77 del 2022, possono assumere portata derogatoria generalizzata delle rimanenti disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001, nel senso che al di fuori dei rigorosi ambiti ivi descritti, lo stesso torna(va) ad applicarsi in tutte le sue implicazioni (ivi comprese il differente regime di legittimazione preventiva, in ragione della consistenza dell'intervento e del suo impatto sul territorio);

h1) una diversa interpretazione postulerebbe un'inedita prevalenza a priori di una fonte normativa su di un'altra, che è contraria ai criteri previsti in tema di concorso fra norme di pari grado che regolano la medesima fattispecie, e soprattutto che non considera che le legittime esigenze private di ottenere un adeguato approvvigionamento energetico, vanno comunque temperate con l'interesse al corretto sviluppo dello sfruttamento edilizio del territorio;

h2) deve piuttosto ritenersi che la tendenziale derogabilità delle norme del d.P.R. n. 380 del 2001, espressamente prevista dall'articolo 9 del d.l. n. 77 del 2022, per la realizzazione di impianti fotovoltaici, valga solo allorquando l'interessato dimostri di non avere possibilità alternative, cioè tecnicamente equivalenti, di installazione in altri luoghi. E comunque, a condizione che, da quest'ultima, egli non ottenga indebiti incrementi di volumetrie e superfici utilizzabili per altri scopi, che non siano strettamente connessi ad esigenze tecniche perché, in quest'ultimo caso, è evidente che

l'intervento comunque richiede la necessità del titolo edilizio maggiore, ossia il permesso di costruire;

- i) la necessità, dunque, della comunicazione di fine lavori al comune, autonoma e distinta da un'eventuale CILA e che comunque non si identifica nel paradigma di cui all'art. 6-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, risponde all'esigenza di consentire il controllo della regolarità urbanistico-edilizia e nel contempo verificare la concreta consistenza dell'impianto realizzato in relazione alla progettualità incentivata;
- j) la scelta del legislatore, cioè, di liberalizzare tale tipologia di installazioni sotto il profilo edilizio non si è volutamente spinta, in un contesto che ancora non prevedeva un regime edificatorio necessariamente semplificato per tutte le tipologie di installazioni siffatto, fino alla eliminazione di qualsivoglia onere informativo atto a supportare le verifiche di conformità ai requisiti sottesi allo stesso (Cons. Stato, sez. II, n. 9954, 4129 e 4128 del 2025).

9.2. Impianti fotovoltaici e tutela del paesaggio e dei beni culturali.

In tema la giurisprudenza ha affermato che:

- a) posto che il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale, non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni;
- b) la presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo. L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante (Cons. Stato, sez. IV, n. 2808 del 2025, che ha ritenuto illegittimo il provvedimento di diniego all'installazione dei pannelli sul tetto di un edificio per difetto di motivazione, poiché non si dà carico di svolgere un adeguato contemperamento dell'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'interesse pubblico volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative, nell'ottica di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze);
- c) la valutazione paesaggistica deve, quindi, concentrarsi sulle modalità progettuali di installazione dei pannelli, nonché sulla natura e sulla qualità dei materiali utilizzati, di modo che, in contesti vincolati, il loro inserimento sulle falde di copertura degli edifici risulti coerente con il pregio e con lo stile architettonico dei luoghi, mentre la soluzione drastica di vietare il collocamento del fotovoltaico sul tetto torna ad essere concepibile purché sia possibile posizionare l'impianto altrove e sempre che tale alternativa non imponga all'istante uno sproporzionato sacrificio sul fronte dell'accesso agli incentivi pubblici previsti per le energie rinnovabili e della prestazione energetica dell'edificio. Sempre alla luce del doveroso bilanciamento dell'interesse "statico" alla conservazione del paesaggio con gli interessi "dinamici" alla transizione energetica, la Soprintendenza deve valutare se il collocamento dei pannelli in luoghi diversi dal tetto sia non solo esteticamente

preferibile, ma anche tecnicamente accettabile, alla luce del fabbisogno energetico ricavabile;

d) la validità di tali conclusioni ermeneutiche è rafforzata dalle novità normative apportate dal d.l. n. 175 del 2025, conv. con modificazioni in l. n. 4 del 2026, che ha inserito, nel d.lgs. n. 190 del 2024, l'art. 11-*bis*, comma 1, lett. l), n. 3), che qualifica aree idonee all'istallazione di impianti fotovoltaici «*gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali*», nonché l'art. 11-*quater*, che sottrae gli interventi di realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili in aree idonee all'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, demandando a questa solo un parere obbligatorio non vincolato; esse, anche quando non applicabili *ratione temporis* alla fattispecie, confermano l'evoluzione della sensibilità collettiva verso i pannelli fotovoltaici, i quali non possono essere percepiti *ex se* come ostacolo al godimento del paesaggio (Cons. Stato, sez. IV, n. 4001 del 2026);

e) i beni culturali sono ontologicamente diversi dai beni paesaggistici ed assoggettati ad uno specifico regime giuridico e a peculiari meccanismi di tutela: i beni culturali esprimono un valore culturale e identitario pregnante ed incorporato nella *res extensa*, mentre i beni paesaggistici sono considerati quali rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali. Pertanto, gli orientamenti ed i principi elaborati con riferimento alla tutela dei beni paesaggistici non sono *tout court* applicabili anche ai beni culturali;

f) sono perciò legittime le prescrizioni con cui la Soprintendenza autorizzi l'istallazione di pannelli fotovoltaici su un edificio di valore storico e architettonico, a condizione che: *i*) si tratti di sistemi fotovoltaici integrati di nuova generazione; *ii*) siano installati sulle parti di più recente realizzazione dell'edificio (e dunque di minor pregio storico e architettonico); *iii*) i pannelli fotovoltaici siano integrati con la copertura, assecondandone la conformazione curva dell'estradosso, tramite l'utilizzo di film sottili di nuova generazione, i laminati flessibili, le tegole fotovoltaiche o i pannelli curvi, trattandosi di prescrizioni che raggiungono un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di efficientamento energetico e quelle di tutela del bene culturale (Cons. Stato, sez. VI, n. 3406 del 2023).

9.3. Impianti agrivoltaici.

Con specifico riferimento agli impianti agrivoltaici, si è chiarito che:

a) il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili è ribadito anche dal Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che contemplan (nella Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica; Componente 2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile) anche l'obiettivo di incoraggiare lo sviluppo di impianti agrivoltaici, quali tecnologie in grado di affrontare in maniera coordinata le tematiche della produzione agricola sostenibile e quella della produzione energetica da fonti rinnovabili al fine di rendere più competitivo il settore agricolo, riducendo i costi di approvvigionamento energetico (ad oggi stimati pari a oltre il

20 per cento dei costi variabili delle aziende e con punte ancora più elevate per alcuni settori erbivori e granivori) e migliorando al contempo le prestazioni climatiche-ambientali;

b) nella prospettiva delineata dal PNRR, per favorire ulteriormente tale tipologia di impianti, con il Decreto Semplificazioni (d.l. n. 77 del 2021, art. 31) il governo ha poi tracciato un percorso privilegiato per il rilascio delle autorizzazioni in favore di grandi impianti fotovoltaici, con la previsione di notevoli incentivi proprio per lo sviluppo di tale fonte rinnovabile;

b) l'amministrazione preposta deve pertanto compiere un'attenta ponderazione comparativa degli interessi, che risulti connotata da adeguato approfondimento istruttorio e sorretta da un congruo percorso motivazionale, idoneo a dare conto dei caratteri innovativi e distintivi dell'impianto agrivoltaico progettato, volto a preservare con moduli elevati da terra, appositamente distanziati ed opportunamente posizionati, la continuità dell'attività di coltivazione agricola e gli elementi di "naturalità" del sito di installazione (come la permeabilità del suolo e la sua irradiazione da parte della luce solare) garantendo, al contempo, la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e dunque ad assicurare, attraverso l'integrazione tra attività agricola e produzione elettrica, la valorizzazione di entrambi i sottosistemi;

c) le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici impongono quindi all'amministrazione di operare una attenta verifica circa la compatibilità di tali impianti con le previsioni del piano paesaggistico territoriale, attraverso una interpretazione evolutiva e finalistica idonea a verificare se le nuove tecnologie potessero ritenersi idonee a tutelare le finalità di salvaguardia insite nelle previsioni del ridetto piano;

d) è quindi illegittimo l'operato dell'amministrazione che, sebbene espressamente riferite agli impianti fotovoltaici "a terra", ha applicato le misure in senso preclusivo anche ad impianti di nuova generazione sebbene dotati di sistemi idonei a limitare fortemente il consumo di suolo e soprattutto a garantire la coesistenza delle tradizionali attività agrosilvopastorali tutelate dal piano paesaggistico con la finalità di produzione di energia alternativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 8258 del 2023);

e) quanto precede è confermato anche dalla continua e pur non pacifica evoluzione normativa, che mira in realtà a proteggere il consumo del suolo delle aree agricole e non a limitare l'agrivoltaico in sé, perciò il *favor* espresso dal legislatore per la diffusione delle energie da fonti rinnovabili e per la tipologia di impianti definita "agrifotovoltaici" (o più semplicemente "agrivoltaici") "non a terra" richiede, in caso di diniego all'installazione da parte dell'amministrazione, l'esternazione di una congrua e specifica motivazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 1208 del 2026).

9.4. Differenza tra serra fotovoltaica e frangisole.

Seppur in relazione al riconoscimento della tariffa incentivante, la giurisprudenza ha avuto modo di indicare i criteri discretivi tra le due tipologie di impianti di cui in rubrica come segue:

- a) l'art. 14 comma 2 del D.M. 5 maggio 2011 (Quarto Conto Energia) prevede una tariffa premiale per gli impianti i cui moduli costituiscono elementi costruttivi di serre;
- b) le regole applicative per il riconoscimento delle tariffe incentivanti adottate dal GSE ai sensi del citato decreto recano la definizione di "serra fotovoltaica", distinguendola dal "frangisole":
 - b1) il frangisole è definito come «*struttura collegata alle superfici verticali di edifici, atta a produrre ombreggiamento e schermatura di superfici trasparenti sottostanti*»;
 - b2) la serra fotovoltaica è definita come «*struttura, di altezza minima dal suolo pari a 2 metri, nella quale i moduli fotovoltaici costituiscono gli elementi costruttivi della copertura o delle pareti di un manufatto adibito, per tutta la durata dell'erogazione della tariffa incentivante, a una serra dedicata alle coltivazioni agricole o alla floricoltura. La struttura della serra, in metallo, legno o muratura, deve essere fissa, ancorata al terreno e con chiusure fisse o stagionalmente rimovibili*»;
- c) la definizione di serra fotovoltaica non prevede tra gli elementi costitutivi che le chiusure, sebbene stagionalmente rimuovibili, siano ancorate al manufatto mediante agganci fissi. Per contro, la rimovibilità delle stesse ne presuppone logicamente il posizionamento in via non continuativa, in ragione delle esigenze della coltivazione (Cons. Stato, sez. II, n. 3992 del 2023).

10. Impianti eolici.

10.1. Danno da lesione dell'affidamento per l'irrealizzabilità per interferenze di un impianto eolico regolarmente autorizzato.

La giurisprudenza ha avuto modo di affrontare la questione giuridica per la quale, in presenza di un procedimento di autorizzazione di un impianto FER (nel caso di specie eolico) l'autorità amministrativa procedente abbia o meno l'obbligo di verificare e segnalare la presenza di eventuali interferenze tra l'impianto ed altri elementi ostativi (nella specie, un elettrodotto aereo). Su tale questione il Consiglio di Stato ha affermato che:

- a) l'onere di verifica di tale interferenza, in sede di valutazione di impatto ambientale, fa capo alla società istante, ai sensi dell'art. 26, d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, vigente *ratione temporis*, ove dispone che «*il progetto definitivo comprenda una serie di relazioni, tra cui una "relazione sulle interferenze"* con i relativi elaborati;
- b) il suddetto regolamento risulta applicabile al caso di specie non perché venga in rilievo un'opera pubblica, ma perché la disciplina sui livelli di progettazione previsti dal codice dei contratti pubblici è espressamente richiamata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 5, comma 1, lett. g)) che, nel definire il «*progetto*» ai fini del rilascio del

provvedimento di valutazione di impatto ambientale, contiene un rinvio al «*progetto definitivo*» di cui al codice dei contratti pubblici (vigente *ratione temporis*) il quale deve comprendere una serie di relazioni, tra cui una «*relazione sulle interferenze*» con i relativi elaborati;

c) la domanda risarcitoria non potrebbe comunque essere accolta per mancata dimostrazione del nesso di causalità, in quanto non risulta provata l'assoluta impossibilità di realizzazione dell'impianto a causa della suddetta interferenza, poiché, pur ammettendo una ipotetica condotta colposa della regione nell'aver ommesso di verificare l'interferenza in questione, l'impianto sarebbe comunque ancora realizzabile avendo la parte rinunciato ai tre aerogeneratori oggetto di interferenza e la domanda risarcitoria non è limitata ad essi (Cons. Stato, sez. IV, n. 10476 del 2025).

10.2. Effetto selva.

La giurisprudenza ha affermato che:

a) è legittimo che la Soprintendenza adotti criteri generali per la valutazione delle fattispecie sottoposte al suo esame e che, in linea di principio, essa possa considerare con cautela, ai fini della tutela del paesaggio, la presenza di più parchi eolici nella stessa area (c.d. effetto selva). Tuttavia non è altrettanto legittimo che la Soprintendenza si arresti a una valutazione per dir così tipica ("la realizzazione di due parchi eolici nella stessa area d'intervento determinerebbe, in ogni caso, un effetto selva non compatibile con il contesto paesaggistico tutelato") e non scenda a considerare le caratteristiche della specifica vicenda (Cons. Stato, sez. IV, n. 10664 del 2022);

b) allorquando un impianto si trova in un'area che si può definire "grigia", in quanto anzitutto non è vincolata ai sensi del d. lgs. n. 42 del 2004 e poi non rientra allo stato né nelle c.d. aree idonee né nelle c.d. aree inidonee, ai sensi del d. lgs. n. 199 del 2021, nella quale l'installazione di impianti eolici è proficua e vi è lo spazio fisico per installarne altri, è contraddittorio impedirlo esclusivamente sulla base del prodursi di un presunto "effetto selva" a causa della "visibilità" degli impianti nel paesaggio; infatti, delle due l'una:

b1) o ad una più approfondita analisi risulta che lo spazio fisico per il nuovo impianto in realtà non c'è per ragioni tecniche, che vanno allora precisate;

b2) oppure risulta illogico richiamarsi a due caratteristiche – la visibilità e il concentrarsi di molti rotori – che sono essenziali ed ineliminabili per qualunque impianto della tipologia in esame, tenuto soprattutto conto del fatto che nel caso di specie la "visibilità" del paesaggio è già fortemente impattata da altri impianti preesistenti;

c) pertanto, è del tutto insufficiente – pur nell'ampio spazio discrezionale dell'amministrazione sopra evidenziato – il generico richiamo a un presunto "effetto selva" su un paesaggio che è già connotato dalla "visibilità" di altri impianti dello stesso tipo (e, anzi, tale caratteristica risulterebbe in ipotesi una ragione per

concentrare qui, e non altrove, impianti analoghi), ma risulta invece necessaria una motivazione specifica, in concreto, sul possibile pregiudizio alle matrici ambientali (Cons. Stato, sez. IV, n. 10363 del 2025).

11. Impianti di comunicazione.

11.1. Localizzazione.

La giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:

- a) l'assimilazione delle infrastrutture di reti pubbliche di telecomunicazioni alle opere di urbanizzazione primaria implica la loro compatibilità, in via generale, con ogni destinazione urbanistica e, dunque, con ogni zona del territorio comunale;
- b) i criteri per la localizzazione, suscettibili di essere adottati dalle amministrazioni comunali, non possono essere adoperati quale misura, più o meno surrettizia, di tutela della popolazione da immissioni elettromagnetiche, profilo che l'art. 4 della l. n. 36 del 2001 riserva allo Stato;
- c) il legislatore statale, nell'inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria, ha inteso esprimere un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare attribuita ai comuni dall'articolo 8, comma 6, della legge 22 febbraio 1981, n. 36, non può svolgersi nel senso di un divieto generalizzato di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio;
- d) alle regioni ed ai comuni è, dunque, consentito – nell'ambito delle rispettive competenze – individuare criteri localizzativi in negativo degli impianti di telefonia mobile (anche espressi sotto forma di divieto) quali ad esempio il divieto di collocare antenne su specifici edifici (ospedali, case di cura ecc.), mentre non è loro consentito introdurre limitazioni alla localizzazione, consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei;
- e) dall'assimilazione degli impianti di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria e, dunque, dalla loro compatibilità con qualsiasi destinazione urbanistica e, in ultima analisi, con ogni zona del territorio comunale, si è desunto il principio della necessaria capillarità della localizzazione degli impianti relativi ad infrastrutture di reti pubbliche di comunicazioni, essenziale per garantire la copertura dell'intero territorio comunale e, per sommatoria, nazionale;
- f) devono, quindi, ritenersi illegittime le norme comunali regolamentari o della pianificazione che individuano puntuali e ristrette aree per la localizzazione degli impianti escludendone di fatto, senza alcuna valida giustificazione, la collocazione sulle restanti zone del territorio comunale;
- g) i divieti possono ritenersi compatibili con la normativa settoriale solo se riguardano siti specifici e non influiscono sulla capillarità della localizzazione degli impianti e, dunque, sulla possibilità di implementare i relativi servizi in qualsiasi area del territorio nazionale, rimanendo entro i limiti delineati dall'art. 8 legge n. 36

del 22 febbraio 2001 risultando funzionali al perseguimento degli obiettivi di interesse generale ivi divisati;

h) la specificazione dei siti è ammessa dalla norma ma soltanto in negativo, a fini di tutela, e non può quindi estendersi alla ulteriore limitazione della specificazione dei siti quali unici punti ammessi, pena una illogica inversione del criterio normativamente stabilito. In definitiva, ciò che risulta necessario è che la possibile interdizione di allocazione di impianti in specifiche aree del territorio comunale risponda a particolari esigenze di interesse pubblico e che non impedisca la capillare distribuzione del servizio all'interno del territorio comunale e nazionale;

i) quindi, seppure non sussiste un diritto di realizzare, sempre e comunque, dove più aggrada, la stazione radio base e che l'installazione di una stazione radio base può incontrare diversi limiti e vincoli, tuttavia, essi sono riferibili essenzialmente alla presenza di vincoli ambientali, paesaggistici e/o culturali, o alla tutela di determinate specifici edifici o aree (Cons. Stato, sez. VI, n. 4075 del 2025);

j) in tal senso, gli impianti di telefonia mobile non possono essere classificati come manufatti edilizi incompatibili con il vincolo cimiteriale, sia perché gli stessi non possono in alcun modo essere classificati come manufatti edilizi, sia perché non ledono gli interessi garantiti da tale tipologia di vincolo, non arrecando alcun danno al decoro e alla tranquillità dei defunti e non creando problemi di ordine sanitario (Cons. Stato, sez. II, n. 13014 del 2021);

k) gli atti urbanistici possono legittimamente essere motivati dalla necessità di consentire la piena fruizione di un sito archeologico come rilocalizzato a seguito dei nuovi ritrovamenti, rispetto alla inevitabile perturbazione derivante dai limiti di sicurezza sanitaria riferiti ai campi elettromagnetici generati dall'impianto, ed in ipotesi aumentati dalla collocazione di nuovi aerei d'antenna trasmettenti sul medesimo traliccio (Cons. Stato, sez. IV, n. 846 del 2025, in fattispecie nella quale la ricorrente era stata inizialmente autorizzata a realizzare il traliccio in un dato sito, ma è altrettanto vero che tale decisione era stata poi prontamente riponderata in seguito al fatto sopravvenuto costituito del rinvenimento dei reperti archeologici, sì che la società aveva sin dall'inizio sottoscritto un accordo negoziale ai sensi dell'art. 11 l. n. 241 del 1990 secondo cui la costruzione che andava a realizzare in quel sito era provvisoria e doveva attivarsi per il suo trasferimento entro 18 mesi).

11.2. Rapporti con la tutela paesaggistica.

Con specifico riguardo al rapporto tra l'installazione di infrastrutture TLC e la tutela del paesaggio, la giurisprudenza ha affermato che:

a) il *favor* assicurato alla diffusione dell'infrastruttura a rete della comunicazione elettronica, espresso anche dal decreto legislativo n. 259 del 2003, pur comportando una compressione dei poteri urbanistici conformativi ordinariamente spettanti ai Comuni, non consente di derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati, come quello naturalistico-ambientale, in quanto espressione dei principi fondamentali della Costituzione tantomeno consente la compressione di

interessi paesaggistici presidiati da idonei vincoli (Cons. Stato, sez. VI, n. 7601 del 2025; n. 6840 del 2020);

b) i diversi interessi si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare, nella peculiare materia di cui trattasi, uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «*sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro*» (Corte cost., n. 264 del 2012): se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe – per usare l'espressione contenuta nella sentenza Corte cost. n. 85 del 2013 – «*tiranno*» nei confronti delle altre situazioni giuridiche e interessi costituzionalmente riconosciuti e protetti;

c) le stazioni radio base, sebbene siano dalla legge equiparate – nella lettura che ne ha dato la giurisprudenza – a tutti gli effetti, ad opere di urbanizzazione primaria, come tali compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e ovunque realizzabili, e sebbene rispondano all'esigenza di capillarità connessa all'esigenza di assicurare la diffusione del servizio sull'intero territorio nazionale (*retro* par. 10), scontano l'applicazione delle «*disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004 [...]*» (art. 43 del d. lgs. n. 259 del 2003);

d) tale assetto, tuttavia, non pre-determina la prevalenza dell'interesse ambientale e paesaggistico rispetto agli altri, quanto, diversamente, un obbligo di motivazione all'esito del relativo temperamento, «*strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa*», anche sotto tali profili;

e) è errato leggere l'impianto normativo nel senso che le infrastrutture di telecomunicazione siano oramai una componente necessaria del paesaggio e non possano essere più percepibili come un disturbo alla sua fruizione estetica: queste affermazioni, infatti, priverebbero l'autorità preposta al paesaggio del potere tecnico-discrezionale di valutare in concreto l'incidenza dell'intervento sui valori tutelati, tenendo conto delle caratteristiche specifiche sia dell'opera che del contesto in cui questa si inserisce (Cons. Stato, sez. VI, n. 1747 del 2025);

f) la circostanza che una determinata area non sia sottoposta a vincolo paesaggistico, se esclude la necessità di acquisire il parere della Soprintendenza in sede di conferenza di servizi *ex art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003* non esime il comune, competente ad autorizzare l'installazione dell'impianto, dal valutare in concreto la compatibilità dell'intervento con i valori paesaggistici espressi dagli ordinari strumenti di pianificazione territoriale, in quanto l'art. 86, comma 4 del d.lgs. n. 259 del 2003 attribuisce rilievo, sia pure nel rispetto del procedimento autorizzatorio semplificato, alle disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel d.lgs. n. 490 del 1999 e l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, sostanzialmente reiterativo dell'art. 149 del d.lgs. n. 490 del 1999, prevede che lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono e, a tal fine, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio medesimo mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-

territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (Cons. Stato, sez. VI, n. 7700 del 2024);

g) ciò nonostante, la Soprintendenza, nell'esercizio del proprio potere, non può limitarsi a richiamare l'effetto cumulativo, evidenziando che la nuova opera introdurrebbe un ennesimo elemento di disordine visivo impattante sui valori tutelati, ma è tenuta spiegare le ragioni concrete per le quali, in rapporto all'effettivo contesto di riferimento, a fronte della precedente autorizzazione di un'opera, non debba esserne autorizzata un'altra, che sembra incidere in modo simile sul territorio (Cons. Stato, sez. VI, n. 1747 del 2025);

h) ai sensi dell'art. 14, comma 4, d.lgs. 42 del 2004, a decorrere dalla comunicazione di avvio del procedimento per la dichiarazione di interesse culturale si applicano, in via cautelare e fino alla scadenza del termine del procedimento di dichiarazione, le sole disposizioni relative alla vigilanza ed alle ispezioni, alle autorizzazioni necessarie per gli interventi sul bene culturale previsti dall'art. 21 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'alienazione e trasmissione dei beni culturali; il legislatore ha quindi voluto prevedere, nelle more dell'accertamento dell'interesse culturale, l'applicazione di una disciplina minima provvisoria a garanzia del bene, limitata solamente ad alcune disposizioni della fonte normativa, tra cui non rientra specificamente la tutela della visuale del bene oggetto del procedimento di interesse culturale (Cons. Stato, sez. VI, n. 8654 del 2025);

i) peraltro deve ritenersi che la mera visibilità non possa costituire, *ex se* considerata in questa materia, ragione giustificatrice, sul piano della compiutezza valutativa, del c.d. impatto deleterio né può esonerare da un'effettiva valutazione di siti alternativi e opere mitigatorie, sicché l'amministrazione è tenuta ad identificare, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica e in rapporto alla sottesa disciplina pianificatoria comunale e provinciale (oltre che con gli altri interessi che vengono in rilievo), gli effettivi elementi di contrasto con il dato pianificatorio e con quello primario e valutare gli elementi idonei a sincronizzare, in ultimo, la decisione con una vera e propria regola di proporzionalità. (Cons. Stato, sez. VI, n. 1329 del 2024, che ha ritenuto illegittimo il provvedimento di diniego che si sia limitato a rilevare la visibilità dell'impianto su area pianeggiante, senza considerare la reale natura dell'opera, né la proposta di misure mitigatorie);

j) in sostanza, l'amministrazione può limitarsi a constatare la mera visibilità dell'infrastruttura ma, tenendo conto delle caratteristiche dell'impianto (ad esempio, altezza, collocazione in zona alberata, vicinanza al centro abitato, etc.), deve indicare specificamente le ragioni per le quali lo stesso non si inserisce adeguatamente nel contesto complessivo di riferimento e impedisce il godimento del bene paesaggistico descritto e tutelato dal d.m. 7 giugno 1967 (Cons. Stato, sez. VI, n. 8654 del 2025, la quale ha avuto modo di ritenere insufficiente la valutazione da parte della p.a. delle opere di mitigazione che si limiti a ritenere che l'albero finto avrebbe un'altezza superiore all'altezza media degli alberi circostanti, poiché *«la circostanza che in natura vi siano alcuni alberi più alti di quelli circostanti è evenienza*

frequente e di comune esperienza; inoltre, dalle foto in atti risulta che anche nel contesto paesaggistico in esame non tutti gli alberi hanno la medesima altezza»);

k) la relazione paesaggistica redatta ai sensi del d.P.C.M. 12 dicembre 2005 non può essere limitata alla sola porzione di area materialmente interessata dall'intervento, ma deve rappresentare e considerare anche i beni culturali ricadenti nell'area vincolata e nel relativo "adeguato intorno", desunto dal rapporto di intervisibilità esistente; pertanto, la mancata indicazione di tali beni e della loro possibile interferenza visiva integra difetto di istruttoria e comporta l'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata per la realizzazione di una infrastruttura TLC, a prescindere dall'esistenza di un autonomo vincolo indiretto sul bene culturale (Cons. Stato, sez. VI, n. 4729 del 2026);

l) è costituzionalmente legittimo l'art. 54 *bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, come modificato dal d.l. n. 13 del 23 febbraio 2023, convertito con modificazioni con la l. n. 41 del 21 aprile 2023, ove dispone, nella sua prima parte, che per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, non è necessaria l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, di cui all'art. 12, comma 2, della legge n. 1766 del 1927, in quanto:

11) non è violato l'art. 3 Cost., poiché tale disposizione realizza un bilanciamento non irragionevole degli interessi contrapposti alla luce del beneficio – in termini di innovazione, efficienza e coesione sociale – che il mutamento di destinazione produce sia per le comunità del territorio interessato, sia per l'intera collettività statale, senza vanificare la conservazione e il regime di indisponibilità degli usi civici;

12) non è violato l'art. 24 Cost., poiché i titolari di usi civici interessati dalla realizzazione della rete non trovano nella disposizione censurata un ostacolo a far valere in un ipotetico giudizio il proprio interesse contrario alla realizzazione di tali impianti. Infatti, essi conservano comunque la possibilità di agire in giudizio per tutelare i propri diritti, anche in relazione all'eventuale impatto ambientale o patrimoniale delle opere in questione, eventualmente impugnando l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture;

13) non è violato l'art. 9 Cost., poiché la norma introduce una misura di semplificazione procedimentale volta ad agevolare la realizzazione di alcuni interventi di trasformazione dei terreni gravati da usi civici, senza compromettere la conservazione di tali beni come appartenenti alle collettività di riferimento. Viene preservato il loro rilievo pubblicistico, sebbene in un diverso assetto funzionale, compatibile con il regime di indisponibilità che li caratterizza;

m) è incostituzionale, per violazione dell'art. 9 Cost., l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, come modificato dal d.l. n. 13 del 23 febbraio 2023, convertito con modificazioni con la l. n. 41 del 21 aprile 2023, ove dispone, nella sua seconda parte, che – per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate

da usi civici – non si applica il vincolo paesaggistico di cui all’art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto:

m1) la persistente vitalità dell’ordinamento degli usi civici poggia su un’evoluzione della loro funzione, connessa alla caratterizzazione della natura di bene collettivo, in quanto utile anche alla conservazione dei valori ambientali e ciò non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori nello specifico contesto territoriale, ma alla generalità dei consociati e delle future generazioni;

m2) sino alla entrata in vigore nel 2023 dell’art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, le disposizioni di semplificazione volte a favorire lo sviluppo della rete di TLC si erano basate sul presupposto che la tutela dell’interesse alla conservazione dell’ambiente e del paesaggio fosse assicurata dalla previsione del necessario rispetto del vincolo paesaggistico, mentre la disposizione censurata segna un radicale “cambio di passo” nella disciplina di liberalizzazione delle reti di TLC introdotta dal d.lgs. n. 259 del 2003, poiché elimina il sistema delle garanzie connesse all’imposizione del vincolo paesaggistico;

m3) le esigenze di semplificazione amministrativa, connesse al carattere prioritario della realizzazione della rete di TLC, non possono eliminare del tutto la tutela del paesaggio mediante la definitiva e generalizzata esclusione del vincolo funzionale alla sua protezione. I vincoli culturali e paesaggistici richiedono valutazioni specifiche, legate al singolo contesto territoriale e rimesse alle autorità preposte alla loro osservanza;

m4) la semplificazione non può condurre alla negazione in radice di ogni garanzia di tutela ambientale: la ricerca di un adeguato equilibrio e la composizione del potenziale conflitto fra la tutela del paesaggio e dell’ambiente e altri interessi di carattere generale deve realizzarsi in sede procedimentale e secondo il principio di proporzionalità (Corte cost., n. 121 del 2026).

11.3. Profili procedimentali.

In relazione alle peculiarità procedimentali che interessano i procedimenti in materia di impianti TLC, si segnalano le seguenti affermazioni giurisprudenziali:

a) il procedimento di installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici, disciplinato in precedenza dall’art. 87 e ora dall’art. 44 del d.lgs. n. 259/2003, costituisce 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 (Cons. Stato, sez. VI, n. 10468 del 2024);

b) l’art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 (oggi art. 44), prevede espressamente che l’istanza deve essere conforme all’allegato n. 13 (oggi allegato 12-*bis*), il quale dispone a sua volta espressamente che, in sede di richiesta dell’autorizzazione

all'installazione dell'impianto, nella descrizione dell'impianto e delle aree circostanti il richiedente deve descrivere sinteticamente, ma in modo esauriente, oltre al posizionamento degli impianti ed alla loro collocazione, «la loro accessibilità da parte del personale incaricato»; di tal che è legittimo il diniego all'installazione di una stazione radio base per incompletezza documentale relativa ad una essenziale opera, diversa dall'impianto, quali le vie di accesso al sito ed il passo carrabile necessario per accedere dalla pubblica via, la quale costituisce presupposto essenziale per l'esito favorevole del procedimento;

c) tale passo carrabile peraltro costituisce un'opera diversa da quella a cui si riferisce l'art. 87 del d.lgs. n. 239 del 2003, la quale, quindi, necessita di un proprio titolo edilizio autorizzativo, vale a dire che il procedimento unico non comprende anche le opere, come la realizzazione del passo carrabile, che, sia pure strumentali all'installazione, sono opere "esterne" e dotate di una loro motivazione (Cons. Stato, sez. VI, n. 1988 del 2025);

d) la documentazione che l'istante è tenuto a presentare è solo quella richiesta dal d.lgs. n. 259 del 2003 e l'amministrazione non può esigere documenti diversi da quelli di cui all'Allegato 13, modello A o B, del d.lgs. n. 259 del 2003, attese le finalità acceleratorie e semplificatorie del procedimento e l'esigenza di evitare ogni forma di aggravamento procedimentale da parte del comune, tramite richiesta di ulteriore documentazione non prevista dalla normativa (Cons. Stato, sez. VI, n. 8500 del 2024; n. 15 del 2024);

e) nel procedimento semplificato *ex art. 87-bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 la esiguità del termine (30 giorni) entro il quale la p.a. è tenuta a comunicare al richiedente, sussistendone i presupposti, un provvedimento di diniego, si pone, secondo ragionevolezza, come causa di impedimento all'applicazione dell'istituto del preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* l. n. 241 del 1990 in casi, appunto, di progetto – anche di mera innovazione tecnologica di stazioni radio base preesistenti – da sottoporre a procedura semplificata. Viene infatti in rilievo un procedimento che ha nell'accelerazione dei tempi una delle sue principali ragioni d'essere (Cons. Stato, sez. VI, n. 6813 del 2024);

f) nel procedimento ordinario *ex art. 44* del d.lgs. n. 259 del 2003, è maggiormente coerente con la specialità e con la *ratio* della disciplina in esame una interpretazione del combinato disposto dell'art. 44 e dell'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 secondo cui tale ultima norma trova applicazione nei procedimenti in esame limitatamente all'obbligo, per l'amministrazione, di comunicare i motivi ostativi nonché al divieto di adottare un diniego definitivo sulla base di motivi non prospettati nel preavviso di diniego: non risulta compatibile con l'art. 44 citato, invece, la previsione che attribuisce efficacia sospensiva, né tantomeno interruttiva, al preavviso; di conseguenza, ove l'amministrazione comunale intenda evitare la formazione del silenzio-assenso dovrà far pervenire al soggetto istante il preavviso di rigetto in tempo utile perché l'interessato possa presentare, nei successivi 10 giorni, memorie di osservazioni, e per poter poi adottare il provvedimento finale di diniego entro il termine di 90 giorni decorrenti dalla presentazione della istanza, termine che di fatto

può allungarsi solo ove l'amministrazione abbia richiesto documentazione integrativa ai sensi dell'art. 44, comma 6, del d.lgs. n. 259 del 2003 (Cons. Stato, sez. VI, n. 898 del 2025).

11.4. Silenzio assenso.

In tema, la giurisprudenza ha affermato che:

a) in relazione al *dies a quo* per la formazione del silenzio assenso, esso va individuato nella data di presentazione del progetto e della relativa domanda e non può esser fatta slittare alla data di successiva protocollazione della stessa istanza, considerato che a una simile opzione interpretativa osta: *i*) il dato letterale dell'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 (oggi art. 44); *ii*) la *ratio legis*, che ha inteso consentire la formazione del titolo *per silentium* in un termine certo (a tutela della posizione del privato), e che finirebbe, al contrario, per essere rimesso ai tempi di protocollazione dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, n. 8582 del 2024);

b) stante la natura omnicomprensiva del procedimento di autorizzazione di cui al d.lgs. n. 259 del 2003, il sistema del silenzio assenso previsto da tale articolato normativo rappresenta una fattispecie procedurale di carattere speciale che esclude l'applicazione della normativa di carattere generale di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, e che assorbe in sé e sintetizza anche la valutazione edilizia che presiede al titolo, esprimendo la volontà del legislatore di concludere il procedimento in un termine breve, per l'evidente favore che assiste il sollecito rilascio delle autorizzazioni relative alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici;

b) la questione di legittimità costituzionale del principio di cui sub. a), in riferimento agli artt. 3, 9, 117 e 118 della Costituzione, è:

b1) irrilevante in quanto l'interpretazione del sistema sopra esposta non oblitera le valutazioni di carattere edilizio, imponendo, esclusivamente, ai comuni di effettuarle nell'ambito dell'unico procedimento previsto dal d.lgs. n. 259 del 2003;

b2) manifestamente infondata atteso che i valori tutelati dalle regole costituzionali evocate trovano possibilità di applicazione, consentendosi, comunque, al comune di compiere le valutazioni di carattere edilizio nel procedimento *ex* d.lgs. n. 259 del 2003;

c) in relazione all'istanza *ex* art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003, l'istituto del "silenzio-assenso" risponde ad una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia "equivale" a provvedimento di accoglimento, con il corollario che, ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge, non potendosi ritenere, invece, che la fattispecie sia produttiva di effetti soltanto ove corrispondente alla disciplina sostanziale, poiché ciò significherebbe, da un lato, sottrarre i titoli così formati alla disciplina della annullabilità, senza peraltro che tale trattamento differenziato discenda da una scelta legislativa oggettiva, legata al tipo di materia o di procedimento, bensì all'eventuale comportamento attivo o inerte della p.a;

dall'altro, vanificherebbe in radice le finalità di semplificazione dell'istituto, che viene realizzata stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi "silenziosamente" (Cons. Stato, sez. VI, n. 10468 del 2024);

d) con maggiore dettaglio e in una logica di bilanciamento:

d1) l'assenso tacito si forma allorquando sulla domanda, se corredata di tutti gli elementi occorrenti alla valutazione della p.a., sia decorso il termine di legge senza che questa abbia provveduto, mentre non può essere escluso per difetto delle condizioni sostanziali per il suo accoglimento, ossia, per contrasto della richiesta con la normativa di riferimento;

d2) diversamente, ove l'istanza non sia stata corredata da tutta la documentazione necessaria ovvero si presenti imprecisa o foriera di possibili equivoci, in modo tale che l'amministrazione destinataria sia stata impossibilitata per il comportamento dell'istante a svolgere un compiuto accertamento di spettanza del bene, il silenzio assenso non può formarsi, per cui si avrà un'ipotesi di inesistenza dello stesso e non di sua illegittimità;

d3) in tal senso, l'art. 87, comma 5 del d.lgs. n. 259 del 2003, secondo cui «*il responsabile del procedimento può richiedere per una sola volta, entro quindici giorni dalla data di ricezione dell'istanza, il rilascio di dichiarazioni e l'integrazione della documentazione prodotta*», si riferisce evidentemente ad una documentazione prodotta che necessita di essere integrata, non ad una documentazione totalmente carente o carente in una sua parte rilevante, di cui l'amministrazione può ignorare l'esistenza al momento della presentazione della domanda (Cons. Stato, sez. VI, n. 11203 del 2023);

e) la specifica previsione di cui all'art. 115, comma 3, del d.lgs. n. 259 del 2003 impone all'interessato di acquisire preventivamente il benestare di competenza dell'Ente nazionale per l'aviazione civile relativamente agli aspetti di sicurezza aeronautici, e, pertanto, configura tale nulla osta (che è rilasciato, tra l'altro, da amministrazione diversa dal comune) non come un requisito di validità ma come un elemento strutturale, necessario per lo stesso incardinamento dell'istanza e non un mero requisito di validità del silenzio; trattandosi di un presupposto essenziale che la specifica regola operante per tale fattispecie ha imposto di acquisire prima della presentazione dell'istanza, il difetto di esso comporta, quindi, l'impossibilità di ritenere formato il silenzio assenso sull'istanza (Cons. Stato, sez. VI, n. 8582 del 2024);

f) quanto al rapporto con la conferenza di servizi, l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso postula la corretta instaurazione della conferenza di servizi e, quindi, la rituale convocazione delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi rilevanti in relazione alla concreta istanza *ex art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003*; la mancanza di rituale convocazione preclude all'amministrazione deputata alla cura di un determinato interesse pubblico di esprimere il proprio avviso in relazione al progetto oggetto dell'istanza, vanificando, in sostanza, la concreta

possibilità di tutela di tale interesse, posto anche che le valutazioni urbanistiche non sono irrilevanti, ma confluiscono nell'unico procedimento autorizzatorio (Cons. Stato, sez. VI, n. 7480 del 2025, in fattispecie nella quale il comune aveva ommesso di invitare alla conferenza la provincia, il cui parere sarebbe stato necessario ai sensi dell'art. 8 della normativa del piano di bacino);

g) l'intervenuta autorizzazione per silenzio assenso di un impianto di telecomunicazioni, sulla quale si sia formato un giudicato, può essere revocata solo al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 21-*quinqüies* della l. n. 241 del 1990, a condizione che l'esercizio del potere di secondo grado non sia surrettiziamente volto al superamento della *res iudicata*, non potendo la mera sopravvenienza di nuova normativa regionale o di regolamento comunale costituire di per sé motivo sufficiente per la revoca e dovendo l'amministrazione dimostrare l'esistenza di sopravvenute esigenze di pubblico interesse specifiche e concrete che giustifichino il ritiro del provvedimento (Cons. Stato, sez. VI, n. 3791 del 2026).

11.5. Oneri ambientali.

La disposizione sul divieto di aggravamento del procedimento (art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003) è stata oggetto di ripetuti interventi di interpretazione autentica.

Con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33, all'art. 12, comma 3, si è chiarito che:

«L'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione».

La predetta norma d'interpretazione autentica è stata poi modificata dall'art. 8-bis, comma 1, lett. c), d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con mod., dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, il quale ha aggiunto l'inciso finale *«restando quindi escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».*

L'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 è stato oggi sostituito dal novellato art. 54 del d.lgs. n. 259 del 2003, per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207 il cui contenuto recita:

«Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni, i consorzi, gli enti pubblici economici, i concessionari di pubblici servizi, di aree e beni pubblici o demaniali, non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni ulteriori a quelli stabiliti nel presente decreto».

Ciò chiarito, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che:

a) l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, ha natura di principio fondamentale in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni;

b) la riserva di legge posta dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 impedisce un intervento del legislatore regionale, poiché, se così non fosse, sarebbe contraddetta

la stessa *ratio legis*, individuata nella finalità di evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio;

c) le regioni, nel quadro e nel rispetto dei principi fondamentali così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, ma solo in vista di una più accentuata semplificazione delle stesse;

d) è dunque costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che introduce, a carico degli operatori di telecomunicazioni, che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto, dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale, che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente allegato n. 13 al d.lgs. n. 259 del 2003, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni; la disposizione regionale si discosta quindi dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso, ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, non realizzando certo una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dalla legge statale;

e) è invece costituzionalmente legittima una disposizione regionale che preveda l'allegazione, all'istanza di autorizzazione, di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPA, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione, poiché non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione, né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale;

e1) essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal d.lgs. n. 259 del 2003 avente ad oggetto il corretto svolgimento del servizio – nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione – e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti;

e2) in particolare l'art. 107 d.lgs. n. 259 del 2003, al comma 1 già impone l'obbligo per gli operatori del settore delle telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali [...] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria, ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività;

e3) anche il successivo art. 115, comma 2, d.lgs. n. 259 del 2003 stabilisce che «il soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale»;

e4) inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 259 del 2003, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del d.lgs. n. 259 del 2003 vigente), dispone che *«gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale»* (Corte cost., n. 108 del 2025).

12. Questioni processuali.

12.1. Riparto di giurisdizione.

Le sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che:

a) la controversia instaurata dal proprietario di un fondo nei confronti di una società privata concessionaria dell'amministrazione comunale per la costruzione di una pala eolica, che abbia ad oggetto la pretesa di ripristino delle distanze legali tra il fondo ed il manufatto sito nell'area confinante, oltre al risarcimento dei danni:

a1) appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, giacché detta società è convenuta in giudizio non già come amministrazione o concessionaria che svolge il servizio di pubblica utilità di produzione di energia e di trasporto della stessa nella rete elettrica nazionale, ma in quanto impresa costruttrice e proprietaria del manufatto, come tale responsabile del pregiudizio che il manufatto stesso, «staticamente», venga ad arrecare al terzo confinante;

a2) esula pertanto sia dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, di cui all'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., sia da quella già prevista dall'art. 1, comma 552, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 per le controversie riguardanti le procedure e i provvedimenti in materia d'impianti di generazione di energia elettrica di cui al d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2003, n. 55, sia da quella sulle procedure ed i provvedimenti relativi ad infrastrutture di trasporto dell'energia elettrica ricomprese nella rete di trasmissione nazionale, di cui all'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a.;

a3) tale principio è valido anche quando l'aerogeneratore realizzato sul fondo confinante con quello degli attori sia stato costruito in virtù di una convenzione stipulata con l'amministrazione comunale ai sensi dell'art. 11 l. n. 241 del 1990 e di concessioni edilizie rilasciate in deroga, poiché la controversia non è infatti riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 c.p.a., vertendo tra soggetti privati e non avendo ad oggetto la convenzione urbanistica stipulata con il comune, ma il comportamento lesivo tenuto dalla concessionaria in violazione del diritto soggettivo del proprietario confinante;

a4) l'eventuale adozione in corso di causa di un provvedimento costitutivo di servitù pubblica *ex art. 42-bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 non incide sulla giurisdizione inizialmente radicata, in forza del principio della *perpetuatio jurisdictionis*, sancito dall'art. 5 c.p.c., in virtù del quale la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente ed allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, e rispetto ad essa non hanno rilevanza i mutamenti successivamente intervenuti; né assume rilievo, in contrario, il giudicato esterno formatosi in ordine alla legittimità del decreto *ex art. 42 bis* adottato, a seguito del rigetto della nuova impugnazione proposta dagli attori dinanzi al giudice amministrativo, risultando tale pronuncia idonea ad escludere soltanto l'ammissibilità di un sindacato incidentale da parte del giudice ordinario, finalizzato alla disapplicazione del provvedimento ai fini della decisione della controversia pendente dinanzi ad esso, e non anche ad alterare il riparto di giurisdizione in ordine alla medesima controversia, cristallizzatosi sulla base dello stato di fatto e di diritto esistente alla data di proposizione della domanda (Cass., sez. un., n. 9448 del 2024);

b) spetta alla giurisdizione del g.o. la controversia nella quale il privato chieda di accertare che gli aerogeneratori di un vicino parco eolico generano immissioni rumorose, moleste e intollerabili, con effetti pregiudizievoli sia al bene primario della salute dell'attore e dei suoi familiari, sia al valore economico della sua proprietà, e domandi l'emissione delle conseguenti pronunce inibitorie e risarcitorie;

c) le controversie aventi ad oggetto le indennità dovute dall'amministrazione *ex artt. 46* della legge n. 2359 del 1865 o *44* del d.p.r. n. 327 del 2001 (indennità per l'imposizione di una servitù) non rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto, per un verso, nei confronti del terzo proprietario, confinante con il fondo dove sono state collocate le pale eoliche, non è configurabile un rapporto diretto con l'amministrazione-autorità, nel cui ambito possa individuarsi una posizione d'interesse legittimo, soggetta alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo; e considerato, per altro verso, che l'art. 133, comma 1, lettera g), c.p.a. prevede una riserva di giurisdizione ordinaria per la determinazione delle indennità conseguenti all'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa (Cass. civ., sez. un., n. 25578 del 2020);

d) in materia di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia tra il gestore del servizio energetico e il fallimento della società di produzione energetica, qualora la materia del contendere non riguardi le tariffe, il criterio di loro quantificazione o la concessione degli incentivi, ma soltanto l'opponibilità o meno alla procedura fallimentare della cessione di crediti inerenti agli incentivi concessi, in correlazione alla produzione anzidetta, per il periodo successivo alla dichiarazione da parte della curatela del fallimento di voler subentrare nel rapporto; né è idonea ad incidere sull'individuazione dell'autorità avente il potere di giudicare l'eccezione

riconvenzionale proposta dal gestore in punto di giurisdizione, determinandosi quest'ultima sulla sola base del "petitum" sostanziale, che rimane inalterato pur a seguito dell'eccezione in parola (Cass. civ., sez. un., ord. n. 23900 del 2020).

12.2. Legittimazione ad agire e interesse a ricorrere.

In relazione alla sussistenza delle c.d. condizioni dell'azione in capo al terzo che impugni un provvedimento autorizzativo di un impianto FER o di telecomunicazione, la giurisprudenza ha chiarito che:

- a) la legittimazione va verificata alla luce dei due criteri della qualificazione e della differenziazione: tali criteri impongono di accertare quali siano i dati normativi di riferimento che consentono di qualificare l'interesse azionato come giuridicamente tutelato e protetto nonché il criterio che differenzia la situazione in relazione ad un potere amministrativo concretamente esercitato (o in corso di esercizio nell'ambito del procedimento);
- b) il primo momento dell'indagine è, quindi, incentrato necessariamente sul dato normativo, sebbene, come evidenzia parte della dottrina, la distinzione concettuale tra qualificazione e differenziazione non coincida, tuttavia, con la differenza tra dimensione normativa o astratta e dimensione fattuale o concreta;
 - b1) se è vero che la qualificazione rileva in via astratta essendo l'ordinamento complessivamente inteso ad elevare l'interesse a situazione generale protetta, è altrettanto vero come anche la differenziazione non è operazione logica imperniata, in coerenza con quanto esposto, su soli dati fattuali;
 - b2) al contrario, è, comunque, lo stesso ordinamento a tracciare i confini oggettivi e soggettivi della regola istitutiva di protezione con riferimento ad un determinato e concreto potere amministrativo, compenetrando, quindi, il dato squisitamente giuridico con quello più eminentemente fattuale;
- c) la qualificazione dell'interesse ben può fondarsi sulle regole relative al diritto di proprietà, che è circostanza sufficiente ai fini della legittimazione, non essendo la tutela del diritto di proprietà subordinata alla residenza legale nell'immobile;
- d) la qualificazione dell'interesse può fondarsi anche sulla sola residenza in luoghi limitrofi all'intervento, discendendo dal rilievo che l'ordinamento assegna al luogo di dimora abituale;
- e) quanto all'interesse a ricorrere, la vicinanza delle proprietà e residenze (nel caso di specie, venti metri per un'opera realizzanda alta trenta metri) rende palese l'incidenza sulla visuale quanto meno delle unità prospicienti all'area di ubicazione della stazione radio base;
- f) inoltre, l'interesse azionato non si esaurisce in una mera dimensione patrimoniale ma contempla, altresì, gli aspetti di natura non patrimoniale che attengono alla vivibilità, alla fruibilità, al benessere, in generale, al godimento del bene, e che compongono l'interesse sottostante il diritto soggettivo, come evidenziato dalla dottrina sin da quella risalente ma autorevole teorica che definì l'interesse come il

sentimento della condizionalità della vita di relazione; tali interessi devono ritenersi incisi – legittimamente o meno è questione relativa al merito e non alla verifica della condizione dell'azione - dall'edificazione in zona così prossima alle proprietà;

g) ai fini della verifica della condizione dell'azione non occorran evidenze in ordine al *quantum* del dedotto deprezzamento monetario, che è questione che attiene al merito di un'eventuale domanda risarcitoria (Cons. Stato, sez. VI, n. 7480 del 2025);

h) la *vicinitas* non può essere valutata unicamente in ragione della distanza in termini di metri bensì della idoneità dell'erigendo manufatto ad interagire con l'interesse fatto valere in giudizio, come nel caso in cui l'antenna (perché ben visibile) è astrattamente idonea ad interferire con l'interesse a valorizzare un dato bene culturale anche in ragione del fatto che i due beni si trovano ad una distanza di un centinaio di metri. Esiste pertanto l'interesse ad agire di un'associazione che avendo dimostrato un legame qualificato e differenziato con il bene culturale, si propone di evitare che la tutela e la valorizzazione di quest'ultimo possa risultare compromessa dalla realizzazione dell'antenna (Cons. Stato, sez. VI, n. 4729 del 2026);

i) al fine di radicare l'interesse al ricorso, è sufficiente che il ricorrente prospetti un'alterazione delle vedute e del paesaggio, mentre attiene alle valutazioni di merito, e non di rito, accertare se in concreto il ricorrente abbia fornito una prova congrua, o un consistente principio di prova, del fatto che l'alterazione della veduta e, comunque, l'installazione dell'antenna, possa effettivamente riflettersi sulla qualità di vita e sulla attendibile quotazione dell'immobile (Cons. Stato, sez. VI, n. 7700 del 2024, che ha ritenuto che un'antenna di notevoli dimensioni, altezza di circa 16 metri con un basamento in cemento di circa 35 mq, impatta senz'altro sulle visuali e, di riflesso, potrebbe impattare sul complessivo contesto paesaggistico);

j) in tema di impianti FER, non è rilevante, ai fini dell'esclusione delle condizioni dell'azione in capo ad una impresa che abbia presentato una istanza di autorizzazione di un impianto FER e impugni il titolo rilasciato in favore di altra impresa, che l'istanza della ricorrente sia successiva a quella della controinteressata, poiché:

j1) nel conflitto potenziale fra due interessi legittimi pretensivi, ambedue al vaglio procedimentale dell'amministrazione, il criterio cronologico di presentazione dell'istanza, salvo differente indicazione legislativa e salvo diversa determinazione dell'amministrazione qualora tale discrezionalità sia conforme al dato normativo, non costituisce, di per sé, la regola di risoluzione del potenziale conflitto che si ingenera fra di essi, non essendo la regola *prior in tempore, potior in iure* corrispondente ad alcun principio o norma che regola l'attività amministrativa;

j2) mentre il codice civile disciplina il conflitto tra diritti soggettivi in più *loci*, specialmente in materia di obbligazioni e contratti (artt. 1265, 1380, 2644 c.c.), in caso di concorrenza fra interessi legittimi pretensivi, che può originarsi quando tali interessi legittimi sono potenzialmente in grado di

“apprendere” o “trovare soddisfazione” sul medesimo bene, la regola desumibile dal sistema risulta essere quella che individua nel coordinamento nell’ambito del medesimo procedimento (come avviene, ad es., nell’ambito dei procedimenti di selezione o nell’evidenza pubblica) o fra i due procedimenti “paralleli” la sede dove l’amministrazione deciderà a quale delle “pretese” collegate all’interesse legittimo sia opportuno dare soddisfazione nella prospettiva del perseguimento dell’interesse da essa tutelato (Cons. Stato, sez. IV, n. 6723 del 2025, che ha ritenuto sussistente l’interesse al ricorso per il pregiudizio diretto, concreto ed attuale che subirà l’impianto agrivoltaico che l’appellante intende realizzare sul fondo superficario, perché due delle pale eoliche del progetto controinteressato, per come realizzate, proiettano un cono d’ombra sul fondo dove sono collocati i moduli agri-voltaici, diminuendone la resa energetica e dunque la redditività economica).

12.3. Termini: rito c.d. PNRR e impianti FER.

L’art. 12 *bis*, comma 1, del d.l. n. 68 del 2022, convertito con modificazioni in l. n. 108 del 5 agosto 2022, si applica a «*qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR*» e prevede, al comma 5, che «*Ai procedimenti disciplinati dal presente articolo si applicano, in ogni caso, gli articoli 119, comma 2, e 120, comma 9, del codice del processo amministrativo, di cui all’allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104*».

Per tale norma, il Consiglio di Stato ha chiarito che:

- a) si tratta di normativa applicabile a qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi degli interventi finanziati con il PNRR, essendo finalizzata a garantire che il relativo contenzioso si svolga in modo celere, nel rispetto delle rigide tempistiche dettate per accedere ai contributi PNRR (Cons. Stato, sez. VI, n. 5021 del 2025IV; sez. IV, n. 7842 del 2024);
- b) rientra nel perimetro applicativo della norma l’impugnazione, da parte del terzo, del provvedimento di autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. n. 387 del 2003 e del d.m. 10 settembre 2010 per la realizzazione e l’esercizio dell’impianto per la produzione di biometano, da reflui zootecnici, biomasse agricole e sottoprodotti della filiera agroalimentare, essendo sufficiente a tal fine la circostanza per cui la società aveva palesato la propria intenzione di accedere ai fondi PNRR, chiedendo nel corso della quarta seduta della Conferenza di Servizi, alla presenza del ricorrente, la sollecita definizione del procedimento, stante la scadenza per la partecipazione ai fondi PNRR, ai quali la società ha avuto poi effettivamente accesso (Cons. Stato, sez. IV, n. 1670 del 2026).

12.4. Annullamento della VIA e caducazione automatica dell’autorizzazione di impianto FER: esclusione.

La giurisprudenza ha avuto modo di ricostruire i rapporti intercorrenti tra la VIA, a monte, e l'autorizzazione unica, a valle, e le loro implicazioni processuali:

- a) non ricorre una connessione strutturale e funzionale tra il provvedimento di VIA, anche se adottato con delibera del Consiglio dei Ministri e l'autorizzazione unica, anche se formatasi *per silentium*: in particolare non si configura una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento per cui l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo poiché, a ben vedere, ci si trova al cospetto di due distinti procedimenti collegati, l'uno di competenza statale finalizzato al conseguimento della VIA, l'altro di competenza regionale finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d. lgs. n. 387 del 2003 nel quale, invero, la VIA confluisce, unitamente ai pareri ed atti di assenso comunque denominati che rappresentano la base istruttoria ed informativa sulla cui scorta l'autorità regionale procedente adotta la propria determina conclusiva, secondo il modulo previsto dalla legge (conferenza di servizi o PAUR);
- b) pertanto, non potendosi configurare il nesso strutturale e funzionale descritto, dall'eventuale annullamento della VIA non discende la caducazione automatica dell'autorizzazione unica e, conseguentemente, non residua alcun interesse all'esame dei motivi di ricorso riferiti alla legittimità della delibera del Consiglio dei ministri, sostitutiva della VIA il cui accoglimento non potrebbe comunque condurre alla eliminazione della autorizzazione unica formatasi *per silentium* – che legittima la realizzazione dell'impianto – in quanto ormai inoppugnabile (Cons. Stato, sez. IV, n. 1354 del 2025).

13. Conclusioni.

13.1. Aspetti sostanziali.

Con riguardo ai profili sostanziali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- a) deve essere affermata la centralità degli obiettivi stabiliti dal *green deal* europeo, che mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico e che impone, pertanto, l'interpretazione della disciplina applicabile in linea con il diritto europeo e con gli obiettivi vincolanti di de-carbonizzazione fissati dall'UE per i prossimi decenni;
- b) gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*;
- c) gli obiettivi energetici ed ambientali di cui alle misure sin qui citate, non comportano affatto la doverosità dell'approvazione del progetto di impianto ad energia rinnovabile, laddove esso si ponga in insanabile contrasto con le esigenze di tutela del paesaggio e, in particolare, non impediscono al Ministero della cultura di esprimere parere negativo alla sua realizzazione;
- d) sul piano del diritto intertemporale:

- d1) la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi, disposta attraverso il d.l. n. 17 del 2022 e il d.l. n. 153 del 2024 è applicabile ai procedimenti pendenti, in virtù del principio generale *tempus regit actum*;
- d2) non è applicabile la disciplina sopravvenuta che impedisca la realizzazione di un dato impianto laddove la dichiarazione di procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 28 del 2011 sia stata presentata prima dell'entrata in vigore della modifica normativa e ciò anche in caso di integrazione documentale successiva, che non determina uno slittamento della data di avvio della procedura;
- d3) è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che, nel prevedere che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge restino disciplinati dalla normativa previgente, in deroga al principio del *tempus regit actum*, individui i procedimenti pendenti in quelli le cui istanze risultino formalmente complete dal punto di vista documentale al momento della sua entrata in vigore;
- d4) l'eventuale sopravvenienza normativa – in particolare, di leggi regionali che disciplinino le c.d. aree idonee – che siano adottate e/o entrate in vigore nel corso del giudizio di primo grado e financo dopo l'udienza pubblica nella quale la causa è stata trattenuta in primo grado, non è applicabile, per il principio *tempus regit actum*, in relazione al provvedimento oggetto del ricorso giurisdizionale;
- e) nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico e, perciò, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione; di tal che:
- e1) è incostituzionale una norma regionale, ancorché adottata da una regione a statuto speciale, che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, poiché viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021;
- e2) è incostituzionale una norma regionale per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nella parte in cui vieta in via assoluta la realizzazione degli impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse nei parchi nazionali e regionali, anziché limitarsi a

- disporre che i suddetti parchi costituiscano aree non idonee alla realizzazione di questa tipologia di impianti;
- e3) è incostituzionale, per contrasto con l'art. 117, commi 1 e 3, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, nonché in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024, una norma regionale che introduce un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, in quanto l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico;
- e4) nonostante i descritti limiti alla potestà legislativa regionale, è però incostituzionale – e come tale deve essere annullato – il provvedimento di VIA statale favorevole che disapplichi una legge regionale vigente che preveda il divieto assoluto di realizzare impianti FER in aree che la stessa legge qualifica come non idonee, in assenza di una previa dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale;
- f) l'identificazione delle aree non idonee comporta solo ed esclusivamente una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione e integra un giudizio di primo livello con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile;
- g) la previsione di aree non idonee non comporta – alla stregua di un effetto automatico - che tutte le altre aree siano idonee *ex se*, escludendo qualsiasi valutazione dell'amministrazione, ma comporta che nel momento in cui l'amministrazione neghi l'installazione dell'impianto in una "area idonea", risultante per sottrazione dalle aree non idonee delle linee guida, occorre comunque fornire una adeguata motivazione sul punto;
- h) pur potendo l'amministrazione individuare limiti e/o condizioni all'installazione di impianti di produzione energetica alimentati da fonti rinnovabili nelle aree (agricole, non di pregio) qualificate come idonee, tali scelte e il conseguente diniego all'installazione devono avvenire nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, e devono essere assistite da un'adeguata, congrua e specifica motivazione;
- i) la presenza di beni di interesse culturale nella fascia di rispetto non impedisce *ex se* e in via assoluta la realizzazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile, nondimeno tale circostanza fattuale impone una valutazione in concreto circa la compatibilità di quest'ultimo con tali beni;
- j) il vincolo storico artistico su un bene di proprietà privata ricadente nella area buffer di un impianto FER apposto in un momento successivo all'adozione del provvedimento di VIA, non incide sulla qualificazione dell'area come idonea *ex lege* e sulla legittimità del provvedimento di VIA già rilasciato;

k) il rapporto tra le ipotesi di cui alle lettere *c-ter* e *c-quater* dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 (oggi abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.lgs. n. 175 del 2025), è di autonomia e di alternatività e non di necessaria concorrenza;

l) in relazione al silenzio del Ministero dell'ambiente sulle istanze di VIA in relazione ad impianti FER:

l1) l'amministrazione deve essere condannata a valutare il progetto entro un termine, ma pur sempre nell'ambito della quota di appartenenza, con la conseguenza che il vittorioso esperimento dell'azione avverso il silenzio permette all'operatore privato di ottenere la definizione del procedimento di suo interesse "in priorità" rispetto ai (soli) procedimenti di analoga natura, ossia, quanto agli impianti non prioritari, nei limiti della quota (di almeno due quinti) dedicata alla trattazione dei progetti PNIEC non prioritari;

l2) la modulazione degli effetti della sentenza attiene esclusivamente all'attuazione del giudicato di condanna a provvedere, scaturente dall'accoglimento dell'azione avverso il silenzio, ma non altera il sistema rimediale avverso il silenzio inadempimento, sicché il proponente può accedere a tutte le iniziative predisposte per contrastare l'inerzia amministrativa;

m) quanto al silenzio che coinvolga la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

m1) la richiesta del Ministero dell'ambiente di rimettere la soluzione della questione alla valutazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*), legge n. 400 del 1988, costituisce un atto idoneo a far venir meno l'inerzia del Ministero, con conseguente improcedibilità dell'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.;

m2) il procedimento di VIA, se deferito *ex art. 5, comma 2, lettera c-bis*), della legge n. 400 del 1988, deve essere concluso con un provvedimento espresso e, laddove ciò non avvenga, il privato può attivare il rimedio del ricorso avverso il silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*;

n) in relazione all'eventuale inerzia degli organi preposti alla tutela del paesaggio e dei beni culturali in relazione agli atti di loro competenza nel procedimento di VIA:

n1) quanto al concerto del direttore generale del Ministero della cultura, vale la previsione del silenzio devolutivo di cui all'art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. 152 del 2006 e non il silenzio assenso *ex art. 17-bis l. n. 241 del 1990*;

n2) diversamente, quanto alla posizione della Soprintendenza, nel rilascio del parere di sua competenza, non opera l'art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, ma il meccanismo del silenzio assenso;

o) le norme che disciplinano le procedure per l'autorizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza dovendo contemperare, da un lato, il massimo sviluppo delle fonti

rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella sua dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità;

p) ove mai fra il momento della conclusione della conferenza e quello in cui deve essere rilasciata l'autorizzazione unica intervengano sopravvenienze fattuali o normative, di queste l'amministrazione deve tenere conto ai fini del decidere, in virtù del principio *tempus regit actum*;

q) in relazione alla previa disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto, si distingue tra: i) impianti fotovoltaici, impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, per i quali l'interessato deve «dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto; ii) gli «impianti diversi», e quindi anche gli impianti eolici, per i quali «in sede di presentazione della domanda di autorizzazione», la parte interessata può «richiedere la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio delle aree interessate», con una procedura all'evidenza incompatibile con una previa disponibilità;

r) la PAS, prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (successivamente abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, ha natura giuridica di SCIA;

s) la compatibilità urbanistica dell'impianto è *condicio sine qua non* di accesso alla PAS; in mancanza di tale presupposto, per realizzare l'intervento occorre conseguire l'autorizzazione amministrativa, che ha anche valenza di variante urbanistica;

t) l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 determina il superamento di eventuali previsioni urbanistiche locali di azionamento contrarie, ossia che impediscano il collocamento degli impianti FER in aree classificate come idonee, mentre è pur sempre necessario che detti impianti rispettino i restanti parametri urbanistico-edilizi vigenti nella zona rilevante;

u) è illegittima la valutazione dell'impatto cumulativo che consideri non solo gli impianti già realizzati o autorizzati, ma anche impianti in corso d'esame, poiché tale *modus operandi* incontra l'obiezione per cui ogni nuova istanza verrebbe elisa dalla valutazione di altra istanza e così via;

v) il fenomeno vietato del c.d. artato frazionamento di un progetto unitario con finalità elusiva della normativa applicabile viene in rilievo nei casi di una pluralità formale di impianti relativi alla medesima fonte rinnovabile, localizzati in aree vicine e riconducibili ad un unico centro di interessi, al fine di frazionare la potenza complessiva dell'impianto sostanzialmente unitario, con conseguente elusione delle soglie previste dalla legge ai fini della corretta disciplina applicabile;

w) in caso di localizzazione di un impianto ad energia rinnovabile posto in violazione delle distanze legali da edifici dei privati, la sua natura di opera di pubblica utilità, preclude al giudice la possibilità di disporre, in caso di accoglimento della domanda, la riduzione in pristino, con la conseguenza che la tutela spettante al proprietario che abbia subito la lesione del proprio diritto resta

limitata al riconoscimento dell'indennità già prevista dall'art. 46 della legge n. 2359 del 1865, ed oggi contemplata dall'art. 44 del d.P.R. n. 327 del 2001;

x) la presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo. L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante;

y) l'amministrazione deve valutare i caratteri innovativi e distintivi dell'impianto agrivoltaico, anche rispetto al fotovoltaico, volto a preservare con moduli elevati da terra, appositamente distanziati ed opportunamente posizionati, la continuità dell'attività di coltivazione agricola e gli elementi di "naturalità" del sito di installazione (come la permeabilità del suolo e la sua irradiazione da parte della luce solare) garantendo, al contempo, la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e dunque ad assicurare, attraverso l'integrazione tra attività agricola e produzione elettrica, la valorizzazione di entrambi i sottosistemi

z) è legittimo che la Soprintendenza adotti criteri generali per la valutazione delle fattispecie sottoposte al suo esame e che, in linea di principio, essa possa considerare con cautela, ai fini della tutela del paesaggio, la presenza di più parchi eolici nella stessa area (c.d. effetto selva); tuttavia non è altrettanto legittimo che la Soprintendenza si arresti a una valutazione per dir così tipica (la realizzazione di due parchi eolici nella stessa area d'intervento determinerebbe, in ogni caso, un effetto selva non compatibile con il contesto paesaggistico tutelato) e non scenda a considerare le caratteristiche della specifica vicenda;

aa) allorché un impianto si trova in un'area che si può definire "grigia", in quanto anzitutto non è vincolata ai sensi del d. lgs. n. 42 del 2004 e poi non rientra allo stato né nelle c.d. aree idonee né nelle c.d. aree inidonee, ai sensi del d. lgs. n. 199 del 2021, nella quale l'installazione di impianti eolici è proficua e vi è lo spazio fisico per installarne altri, è contraddittorio impedirlo esclusivamente sulla base del prodursi di un presunto "effetto selva" a causa della "visibilità" degli impianti nel paesaggio;

bb) l'assimilazione delle infrastrutture di reti pubbliche di telecomunicazioni alle opere di urbanizzazione primaria implica la loro compatibilità, in via generale, con ogni destinazione urbanistica e, dunque, con ogni zona del territorio comunale;

cc) i criteri per la localizzazione, suscettibili di essere adottati dalle amministrazioni comunali, non possono essere adoperati quale misura, più o meno surrettizia, di tutela della popolazione da immissioni elettromagnetiche, profilo che l'art. 4 della l. n. 36 del 2001 riserva allo Stato;

dd) alle regioni ed ai comuni è consentito – nell'ambito delle rispettive competenze – individuare criteri localizzativi in negativo degli impianti di telefonia mobile (anche espressi sotto forma di divieto) quali ad esempio il divieto di collocare antenne su specifici edifici (ospedali, case di cura ecc.), mentre non è loro consentito introdurre limitazioni alla localizzazione, consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei;

- ee) i divieti possono ritenersi compatibili con la normativa settoriale solo se riguardano siti specifici e non influiscono sulla capillarità della localizzazione degli impianti e, dunque, sulla possibilità di implementare i relativi servizi in qualsiasi area del territorio nazionale, rimanendo entro i limiti delineati dall'art. 8 legge n. 36 del 22 febbraio 2001 risultando funzionali al perseguimento degli obiettivi di interesse generale ivi divisati;
- ff) seppure non sussiste un diritto di realizzare, sempre e comunque, dove più aggrada, la stazione radio base e che l'installazione di una stazione radio base può incontrare diversi limiti e vincoli, tuttavia, essi sono riferibili essenzialmente alla presenza di vincoli ambientali, paesaggistici e/o culturali, o alla tutela di determinate specifici edifici o aree;
- gg) tale assetto, tuttavia, non pre-determina la prevalenza dell'interesse ambientale e paesaggistico rispetto agli altri, quanto, diversamente, un obbligo di motivazione all'esito del relativo contemperamento, strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa, anche sotto tali profili;
- hh) è errato leggere l'impianto normativo nel senso che le infrastrutture di telecomunicazione siano oramai una componente necessaria del paesaggio e non possano essere più percepibili come un disturbo alla sua fruizione estetica: queste affermazioni, infatti, priverebbero l'autorità preposta al paesaggio del potere tecnico-discrezionale di valutare in concreto l'incidenza dell'intervento sui valori tutelati, tenendo conto delle caratteristiche specifiche sia dell'opera che del contesto in cui questa si inserisce;
- ii) l'amministrazione può limitarsi a constatare la mera visibilità dell'infrastruttura ma, tenendo conto delle caratteristiche dell'impianto (ad esempio, altezza, collocazione in zona alberata, vicinanza al centro abitato, etc.), deve indicare specificamente le ragioni per le quali lo stesso non si inserisce adeguatamente nel contesto complessivo di riferimento e impedisce il godimento del bene paesaggistico;
- jj) il procedimento di installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici, disciplinato in precedenza dall'art. 87 e ora dall'art. 44 del d.lgs. n. 259/2003, costituisce 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;
- kk) la documentazione che l'istante è tenuto a presentare è solo quella richiesta dal d.lgs. n. 259 del 2003 e l'amministrazione non può esigere documenti diversi da quelli di cui all'Allegato 13, modello A o B, del d.lgs. n. 259 del 2003, attese le finalità acceleratorie e semplificatorie del procedimento e l'esigenza di evitare ogni forma di aggravamento procedimentale da parte del comune, tramite richiesta di ulteriore documentazione non prevista dalla normativa;
- ll) nel procedimento ordinario *ex art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003*, è maggiormente coerente con la specialità e con la *ratio* della disciplina in esame una interpretazione del combinato disposto dell'art. 44 e dell'art. 10 *bis* della l. n. 241 del 1990 secondo

cui tale ultima norma trova applicazione nei procedimenti in esame limitatamente all'obbligo, per l'amministrazione, di comunicare i motivi ostativi nonché al divieto di adottare un diniego definitivo sulla base di motivi non prospettati nel preavviso di diniego;

mm) in relazione al *dies a quo* per la formazione del silenzio assenso, esso va individuato nella data di presentazione del progetto e della relativa domanda e non può esser fatta slittare alla data di successiva protocollazione della stessa istanza;

nn) stante la natura omnicomprensiva del procedimento di autorizzazione di cui al d.lgs. n. 259 del 2003, il sistema del silenzio assenso previsto da tale articolato normativo rappresenta una fattispecie procedurale di carattere speciale che esclude l'applicazione della normativa di carattere generale di cui al d.P.R. n. 380 del 2001;

oo) l'assenso tacito si forma allorquando sulla domanda, se corredata di tutti gli elementi occorrenti alla valutazione della p.a., sia decorso il termine di legge senza che questa abbia provveduto, mentre non può essere escluso per difetto delle condizioni sostanziali per il suo accoglimento, ossia, per contrasto della richiesta con la normativa di riferimento;

pp) diversamente, ove l'istanza non sia stata corredata da tutta la documentazione necessaria ovvero si presenti imprecisa o foriera di possibili equivoci, in modo tale che l'amministrazione destinataria sia stata impossibilitata per il comportamento dell'istante a svolgere un compiuto accertamento di spettanza del bene, il silenzio assenso non può formarsi;

qq) la specifica previsione di cui all'art. 115, comma 3, del d.lgs. n. 259 del 2003 impone all'interessato di acquisire preventivamente il benestare di competenza dell'Ente nazionale per l'aviazione civile relativamente agli aspetti di sicurezza aeronautici, e, pertanto, configura tale nulla osta (che è rilasciato, tra l'altro, da amministrazione diversa dal comune) non come un requisito di validità ma come un elemento strutturale dell'istanza;

rr) quanto al rapporto con la conferenza di servizi, l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso postula la corretta instaurazione della conferenza di servizi e, quindi, la rituale convocazione delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi rilevanti in relazione alla concreta istanza *ex art. 44* del d.lgs. n. 259 del 2003;

ss) l'intervenuta autorizzazione per silenzio assenso di un impianto di telecomunicazioni, sulla quale si sia formato un giudicato, può essere revocata solo al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990, a condizione che l'esercizio del potere di secondo grado non sia surrettiziamente volto al superamento della *res iudicata*, non potendo la mera sopravvenienza di nuova normativa regionale o di regolamento comunale costituire di per sé motivo sufficiente per la revoca;

tt) l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, ha natura di principio fondamentale in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni;

uu) la riserva di legge posta dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 impedisce un intervento del legislatore regionale, poiché, se così non fosse, sarebbe contraddetta la stessa *ratio legis*, individuata nella finalità di evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio.

13.2. Aspetti processuali.

Con riguardo ai profili processuali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- a) appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia instaurata dal proprietario di un fondo nei confronti di una società privata concessionaria dell'amministrazione comunale per la costruzione di una pala eolica, che abbia ad oggetto la pretesa di ripristino delle distanze legali tra il fondo ed il manufatto sito nell'area confinante, oltre al risarcimento dei danni;
- b) spetta alla giurisdizione del g.o. la controversia nella quale il privato chieda di accertare che gli aerogeneratori di un vicino parco eolico generano immissioni rumorose, moleste e intollerabili, con effetti pregiudizievoli sia al bene primario della salute dell'attore e dei suoi familiari, sia al valore economico della sua proprietà, e domandi l'emissione delle conseguenti pronunce inibitorie e risarcitorie;
- c) le controversie aventi ad oggetto le indennità dovute dall'amministrazione *ex artt.* 46 della legge n. 2359 del 1865 o 44 del d.p.r. n. 327 del 2001 (indennità per l'imposizione di una servitù) non rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto, nei confronti del terzo proprietario, confinante con il fondo dove sono state collocate le pale eoliche, non è configurabile un rapporto diretto con l'amministrazione-autorità, nel cui ambito possa individuarsi una posizione d'interesse legittimo e trattandosi di questione puramente economica esclusa dalla giurisdizione esclusiva *ex art.* 133, comma 1, lettera g), c.p.a.;
- d) la legittimazione va verificata alla luce dei due criteri della qualificazione e della differenziazione: tali criteri impongono di accertare quali siano i dati normativi di riferimento che consentono di qualificare l'interesse azionato come giuridicamente tutelato e protetto nonché il criterio che differenzia la situazione in relazione ad un potere amministrativo concretamente esercitato (o in corso di esercizio nell'ambito del procedimento);
- e) la qualificazione dell'interesse ben può fondarsi sulle regole relative al diritto di proprietà, che è circostanza sufficiente ai fini della legittimazione, non essendo la tutela del diritto di proprietà subordinata alla residenza legale nell'immobile ed anche sulla sola residenza in luoghi limitrofi all'intervento, discendendo dal rilievo che l'ordinamento assegna al luogo di dimora abituale;
- f) quanto all'interesse a ricorrere, la vicinanza delle proprietà e residenze rende palese l'incidenza sulla visuale quanto meno delle unità prospicienti all'area di ubicazione della stazione radio base;

- g) al fine di radicare l'interesse al ricorso, è sufficiente che il ricorrente prospetti un'alterazione delle vedute e del paesaggio, mentre attiene alle valutazioni di merito, e non di rito, accertare se in concreto il ricorrente abbia fornito una prova congrua, o un consistente principio di prova, del fatto che l'alterazione della veduta e, comunque, l'installazione dell'antenna, possa effettivamente riflettersi sulla qualità di vita e sulla attendibile quotazione dell'immobile;
- h) L'art. 12 *bis*, comma 1, del d.l. n. 68 del 2022, convertito con modificazioni in l. n. 108 del 5 agosto 2022, ove prevede l'applicazione del rito *ex art.* 119 c.p.a., è applicabile a qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi degli interventi finanziati con il PNRR, essendo finalizzata a garantire che il relativo contenzioso si svolga in modo celere, nel rispetto delle rigide tempistiche dettate per accedere ai contributi PNRR;
- i) non ricorre una connessione strutturale e funzionale tra il provvedimento di VIA, anche se adottato con delibera del Consiglio dei Ministri e l'autorizzazione unica, anche se formatasi *per silentium*; pertanto, non potendosi configurare il nesso strutturale e funzionale descritto, dall'eventuale annullamento della VIA non discende la caducazione automatica dell'autorizzazione unica.