Ufficio del massimario
della Giustizia amministrativa

RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA

a cura di Gabriele Serra – 24 dicembre 2025

Giustizia climatica, ambiente e paesaggio: profili generali.

Premessa. § 1. La giustizia climatica. § 1.1. Fonti normative. § 1.2. La posizione della Corte internazionale di giustizia. § 1.3. La posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. § 1.4. La posizione della Corte di cassazione a sezioni unite. § 1.5. Altre decisioni di corti straniere. **§ 2. L'ambiente nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. § 3. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio.** § 3.1. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale. § 3.2. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. **§ 4. La valutazione di impatto ambientale (VIA).** § 4.1. Definizione e funzione. § 4.2. Natura del potere esercitato: giudizio sintetico e globale. § 4.3. Profili procedimentali. § 4.4. Valutazione unitaria e divieto di frazionamento. § 4.5. VIA e silenzio assenso. § 4.6. VIA con prescrizioni. § 4.7. VIA postuma. § 4.8. Delibera del Consiglio dei ministri su procedimento VIA. § 4.9. Contenuto e limiti del sindacato giurisdizionale sulla VIA. § 4.10. Autotutela. § 4.11. Spese processuali. **§ 5. Lo *screening*.** § 5.1. Definizione e ambito di applicazione. § 5.2. Natura preliminare e autonoma rispetto alla VIA. § 5.2.1. Facoltà del proponente di presentare istanza di VIA in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA. § 5.2.2. Vigenza del d.m. 10 settembre 2010 anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017. § 5.3. Modi di realizzazione dello *screening* (analisi casistica o per soglie dimensionali). § 5.4. Impugnazione. **§ 6. La valutazione ambientale strategica (VAS).** § 6.1.

Definizione e ambito (statale e locale). § 6.2. VAS, obbligo di motivazione e c.d. opzione zero. § 6.3. Infrastrutture strategiche e VAS: concentrazione di VAS e VIA; § 6.4. Rapporto tra VAS e VIA. **§ 7. L'autorizzazione unica ambientale (AUA).** § 7.1. Procedura e ambito di applicazione. § 7.2. Rapporto tra AUA e titoli edilizi. § 7.3. Valori limite di emissione: determinazione superiore alle soglie di miglior tecnologia. § 7.4. Autotutela. § 7.5. Legittimazione attiva e passiva all'impugnazione dell'AUA. § 7.6. Controinteressati. § 7.7. Risarcimento del danno da mancato rilascio dell'AUA. **§ 8. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA).** § 8.1. Definizione e funzione. § 8.2. Effetto di variante urbanistica. § 8.3. Modifiche all'AIA e silenzio assenso. § 8.3.1. Disposizioni normative. § 8.3.2. Applicabilità del silenzio assenso. Questione di legittimità costituzionale. § 8.4. Rapporti tra AIA e VIA. § 8.5. Rapporti tra AIA, AUA e VAS. § 8.6. Impugnazione. **§ 9. La valutazione di incidenza ambientale (VINCA).** § 9.1. La rete Natura 2000, i SIC, le ZPS e le ZSC. § 9.2. Definizione e modalità di attuazione della VINCA. § 9.3. Natura e ambito di applicazione della VINCA. § 9.4. Rapporti tra la VIA e la VINCA. **§ 10. Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).** § 10.1. Disposizioni normative. § 10.2. Natura, procedimento e rapporti con altri titoli. **§ 11. Natura dell'attività amministrativa e sindacato giurisdizionale sul paesaggio. § 12. Rapporto tra disciplina edilizia e paesaggistica.** § 12.1. Disposizioni normative. § 12.2. Principi giurisprudenziali. **§ 13. Procedimento per il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica.** § 13.1. Disposizioni normative. § 13.2. Principi giurisprudenziali. **§ 14. Silenzio assenso tra privato e amministrazione in materia paesaggistica. § 15. Silenzio assenso tra amministrazioni in materia paesaggistica. § 16. Vincolo paesaggistico e aree degradate. § 17. Vincolo paesaggistico e corsi d'acqua.** § 17.1. Disposizioni normative. § 17.2. Principi giurisprudenziali. **§ 18. Autorizzazione paesaggistica e area boschiva.** § 18.1. Disposizioni normative. § 18.2. Principi giurisprudenziali. **§ 19. Autorizzazione paesaggistica e vincolo panoramico.** § 19.1. Disposizioni normative. § 19.2. Principi giurisprudenziali. **§ 20. Vincolo paesaggistico, inedificabilità assoluta e strumenti urbanistici. § 21. Il c.d. dissenso costruttivo e la c.d. opzione zero**. § **22. L'accertamento della compatibilità paesaggistica (c.d. sanatoria paesaggistica).** § 22.1. Disposizioni normative. § 22.2. Opere ammesse alla sanatoria paesaggistica. § 22.3. Indennità per violazioni paesaggistiche. **§ 23. Conclusioni.** § 23.1. Aspetti sostanziali. § 23.2. Aspetti processuali.

Premessa

La presente rassegna, con brevi riferimenti alla normativa rilevante, pur senza pretesa di completezza e per punti, aggiorna la rassegna monotematica dell'Ufficio del massimario della giustizia amministrativa "Le valutazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AUA, AIA)" del 30 aprile 2023, e la integra con riferimento al tema della giustizia climatica, nonché alla giurisprudenza più recente delle giurisdizioni superiori relativa al rapporto e ai possibili punti di frizione tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio, nonché alle principali questioni in tema di procedimenti paesaggistici.

1. La giustizia climatica.

Con l'espressione giustizia climatica ci si riferisce a tutte quelle fattispecie di contenzioso, che ha ormai trasceso la dimensione della litigiosità domestica e si sta affermando con sempre maggior forza dinanzi alle corti regionali, sovranazionali e internazionali, nelle quali viene ad essere oggetto del processo la tematica del cambiamento climatico e della tutela delle persone di fronte ad esso, sotto diversi angoli prospettici, quanto al *petitum* ed alla *causa petendi* che di volta in volta viene valutata.

Si è esaminano quindi, previa breve ricognizione delle fonti normative rilevanti di diritto internazionale, europeo e nazionale, le principali decisioni rese dalle giurisdizioni internazionali, europee e nazionali, ciascuna con riferimento alla specifica questione in essa trattata.

1.1. Fonti normative.

Si richiamano le seguenti fonti normative in tema di contrasto al cambiamento climatico.
Sul piano del diritto internazionale:
a) la convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) è stato uno dei primi documenti, adottata nel 1992, che si poneva l'obiettivo della riduzione delle emissioni dei gas serra, alla base del riscaldamento globale: essa, pur non imponendo dei limiti massimi obbligatori per le emissioni di gas serra ai singoli Stati, prevedeva che gli Stati parte adottassero atti ulteriori (i protocolli) che avrebbero posto i limiti obbligatori di emissioni;

a1) tra tali protocolli, è centrale il protocollo di Kyoto, stipulato l'11 dicembre 1997, che impegnava i paesi sottoscrittori a operare nel periodo 2008-2012 una riduzione delle emissioni inquinanti in una misura non inferiore all'8,65 per cento rispetto alle emissioni registrate nel 1990 (anno base);

a2) il 12 dicembre 2015 poi, tra gli Stati parte dell'UNFCCC, è stato stipulato l'accordo di Parigi, un trattato internazionale che ha individuato come obiettivo finale quello di contenere l'aumento della temperatura media terrestre ben al di sotto di +2 °C rispetto ai livelli preindustriali, fissando come limite massimo quello di +1,5 °C e come termine il 2030 (c.d. punto di non ritorno);

a3) il 13 novembre 2021 infine, sempre tra gli Stati parte dell'UNFCCC, è stato stipulato il patto di Glasgow, che ha aggiornato quanto previsto dall'accordo di Parigi;

b) seppur quale fonte di *soft law*, la risoluzione A/RED/76/300, adottata il 28 luglio 2022, con la quale l'assemblea generale delle Nazioni unite ha ufficialmente riconosciuto tra i diritti fondamentali il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile, evidenziando come l'impatto dei cambiamenti climatici abbia implicazioni negative sul godimento di tutti i diritti umani.
Sul piano del diritto eurounitario:
e) il regolamento (UE) n. 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, con il quale l'Unione si è giuridicamente impegnata a diventare climaticamente neutra entro il 2050 e a ridurre le emissioni di almeno il 55 % entro il 2030.
f) il regolamento (UE) n. 857/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che contribuisce al conseguimento degli obiettivi del regolamento (UE) n. 1119/ 2021

(c.d. «normativa europea sul clima») e dell'accordo di Parigi, ha individuato gli obblighi degli Stati membri in relazione ai contributi minimi per il periodo 2021-2030 necessari ai fini del raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione europea di ridurre le proprie emissioni di gas serra del quaranta per cento rispetto al 2005 entro il 2030;

g) la direttiva 2024/1760/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, la quale postula che siano le imprese (individuate secondo criteri dimensionali) a dover individuare i rischi in materia di diritti umani e ambientali e climatici, e a adottare un piano per la loro prevenzione, mitigazione, rimozione e riparazione, con particolare riferimento all'art. 22 della direttiva stessa, che impone alle imprese di adottare e attuare piani credibili di transizione climatica;

h) la direttiva 2025/794/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025, (che modifica la direttiva 2024/1760/UE, per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità), posticipata sostanzialmente a data da destinarsi tali adempimenti, cui si accompagnano le proposte di modifica all'art. 22 della direttiva 2024/1760/UE nel senso che le imprese sarebbero solo tenute a formulare un piano di riduzione delle emissioni, senza alcun obbligo di curarne l'effettiva attuazione.

Sul piano del diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, assumono rilevanza, da un lato, l'art. 2, ove dispone che il diritto alla vita di ogni persona sia protetto dalla legge, dall'altro e soprattutto, l'art. 8, ove dispone che ogni persona abbia diritto al rispetto della propria vita privata e familiare.

Sul piano del diritto costituzionale italiano, a seguito della modifica operata con l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, rilevano:

a) l'art. 9, comma 3, Cost. per cui «[La Repubblica] *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*»;

b) l'art. 41, commi 2-3, Cost. per cui «[L'iniziativa economica privata] *Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Sul piano del diritto nazionale primario, assumono rilevanza:

a) la l. n. 120 del 1° giugno 2002, che ha ratificato e dato esecuzione al Protocollo di Kyoto;

b) la l. n. 204 del 4 novembre 2016, che ha ratificato e dato esecuzione all'Accordo di Parigi;

c) seppur sotto il profilo della clausola generale di ingiustizia del danno

c1) l'art. 2043 c.c., per cui «*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*»;

c2) l'art. 2050 c.c., per cui «*Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di una attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno*»;

c3) l'art. 2051 c.c., per cui «*Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito*»;

c4) l'art. 2058 c.c., per cui «*Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile.*
Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore».

1.2. La posizione della Corte internazionale di giustizia.

La Corte internazionale di giustizia (parere 23 luglio 2025, Pres. Isasawa), ha reso un parere - non vincolante, ma avente valore persuasivo - sugli «*Obblighi degli Stati rispetto al cambiamento climatico*», ai sensi dell'art. 96 della carta delle Nazioni unite, come richiesto dall'assemblea generale dell'Onu, attivatasi su richiesta dello Stato insulare del Vanuatu (a sua volta attivatosi sulla base di un'iniziativa promossa da una coalizione di giovani studenti universitari, la *Pacific Islands Students Fighting Climate Change*).

In particolare, con la risoluzione del 10 marzo 2023, l'assemblea generale ha formulato i seguenti quesiti:

a) quali sono gli obblighi, promananti dal diritto internazionale, cui sono tenuti gli Stati per garantire la protezione del sistema climatico ed altre parti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra verso gli altri Stati, e per le generazioni presenti e future?

b) quali sono le conseguenze giuridiche di tali obblighi per gli Stati che, con le loro azioni o omissioni, hanno causato danni significativi al sistema climatico e ad altre parti dell'ambiente, in particolare nei confronti dei paesi vulnerabili e delle popolazioni delle generazioni presenti e future? (Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione (A/77/L.58), 10 marzo 2023).

Il parere della Corte internazionale di giustizia - particolarmente articolato (457 paragrafi) e con numerose *concurring*, se non *dissenting*, opinion, dei singoli giudici - può essere sintetizzato come segue.

In relazione al primo quesito, la Corte ha affermato che:

a) i trattati sul cambiamento climatico stabiliscono, per gli Stati firmatari, al fine di assicurare la protezione del sistema climatico e delle altre componenti dell'ambiente da emissioni antropogeniche di gas a effetto serra, i seguenti obblighi, ripartiti in base alla fonte:

a1) gli Stati che sono parte della convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCC) hanno l'obbligo di adottare misure dirette a contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra e all'adattamento al cambiamento climatico, oltre a dover cooperare gli uni con gli altri per il raggiungimento degli obiettivi dello strumento in questione. In aggiunta, gli Stati menzionati dall'allegato I della convenzione (40 paesi più l'Unione europea) hanno l'obbligo aggiuntivo di essere all'avanguardia nel contrasto ai cambiamenti climatici, riducendo le loro emissioni di gas a effetto serra e rafforzando pozzi e serbatoi di gas a effetto serra;

a2) gli Stati parte del protocollo di Kyoto devono conformarsi alle disposizioni applicabili dello stesso e hanno l'obbligo di agire con la dovuta diligenza, adottando, conformemente alle loro responsabilità comuni ma differenziate e alle

loro rispettive capacità, le misure che consentono di contribuire adeguatamente all'obiettivo di contenimento del riscaldamento globale enunciato negli accordi;

a3) gli Stati parte dell'accordo di Parigi hanno l'obbligo di stabilire, di comunicare e di mantenere contributi determinati a livello nazionale, successivi e progressivi, che, insieme considerati, consentano di raggiungere l'obiettivo di temperatura consistente nel limitare il riscaldamento del pianeta a 1,5 °C in rapporto ai livelli preindustriali. Altresì hanno l'obbligo di introdurre misure che consentano di raggiungere gli obiettivi enunciati nei loro contributi successivi a livello nazionale. Infine, gli Stati parte dello stesso accordo hanno obblighi di adattamento e di cooperazione, per mezzo, tra l'altro, di trasferimenti di tecnologia e finanziari, cui devono adempiere in buona fede;

b) il diritto internazionale consuetudinario impone agli Stati i seguenti obblighi *erga omnes* relativi alla protezione del sistema climatico e degli altri componenti dell'ambiente rispetto alle emissioni antropiche di gas a effetto serra:

b1) l'obbligo di prevenire i danni significativi all'ambiente, agendo con la diligenza dovuta, e di mettere in atto tutti i mezzi a loro disposizione per impedire che le attività svolte entro le rispettive giurisdizioni o sotto il loro controllo causino danni significativi al sistema climatico e alle altre componenti ambientali, conformemente alle loro responsabilità comuni ma differenziate e alle loro rispettive capacità;

b2) il dovere di cooperare in buona fede gli uni con gli altri al fine di prevenire i danni significativi al sistema climatico e alle altre componenti ambientali, cosa che esige che essi pongano in essere una cooperazione sostenuta e continua quando prendono misure per prevenire tali danni;

c) la convenzione di Vienna per la protezione della fascia d'ozono, il protocollo di Montréal relativo alle sostanze che assottigliano la fascia d'ozono e il suo emendamento di Kigali, la convenzione sulla diversità biologica e della convenzione delle Nazioni unite sulla lotta contro la desertificazione nei paesi gravemente colpiti dalla siccità, in particolare in Africa, prevedono poi l'obbligo, per gli Stati parte di essi, di proteggere il sistema climatico e le altre componenti dell'ambiente contro le emissioni antropiche di gas a effetto serra;

d) la convenzione delle nazioni unite sul diritto del mare impone agli Stati parte di essa l'obbligo di adottare misure per proteggere e preservare l'ambiente marino anche dagli effetti nefasti dei cambiamenti climatici e di cooperare in buona fede;

e) sussiste poi l'obbligazione climatica degli Stati, in virtù del diritto internazionale dei diritti umani, di rispettare e di garantire il godimento effettivo dei medesimi diritti, adottando le misure necessarie per proteggere il sistema climatico e tutte le altre componenti dell'ambiente.

In relazione al secondo quesito, la Corte ha affermato che:

f) il mancato rispetto da parte di uno Stato dei propri obblighi giuridici, come sopra esposti, di adottare misure adeguate a proteggere il sistema climatico e le altre componenti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas serra possa, in determinate circostanze, costituire un atto illecito internazionale imputabile a tale Stato;

g) il mancato rispetto degli obblighi citati può sussistere per:

g1) mancata adozione da parte degli Stati di misure normative e legislative in materia di produzione e consumo di combustibili fossili;

g2) concessione di licenze per nuove esplorazioni di combustibili fossili;

g3) mantenimento di sussidi per i combustibili fossili e la mancata attuazione di misure di mitigazione, adattamento o transizione climatica;

h) quanto alle norme applicabili in materia di responsabilità degli Stati, la Corte ha osservato che i trattati sui cambiamenti climatici non creano una *lex specialis* da applicare alle violazioni di tali trattati, né affrontano le questioni della responsabilità o del risarcimento delle parti per perdite e danni. Pertanto, sono le norme di diritto internazionale consuetudinario in materia di responsabilità degli Stati a doversi applicare alle violazioni da parte degli Stati dei loro obblighi di diritto internazionale di proteggere il sistema climatico e le altre componenti dell'ambiente dalle emissioni di gas serra;

i) la mancata adozione di misure adeguate alla protezione del clima può costituire un atto illecito internazionale attribuibile a uno Stato, poiché:

i1) gli Stati hanno l'obbligo (ai sensi dei trattati sui cambiamenti climatici e/o del diritto internazionale consuetudinario) di regolamentare le attività degli attori privati come questione di dovuta diligenza;

i2) le norme di diritto internazionale generale sulla responsabilità dello Stato sono sufficientemente equipaggiate ad affrontare una situazione in cui esiste una pluralità di Stati danneggiati ovvero una pluralità di Stati responsabili;

i3) sebbene il cambiamento climatico sia causato dalle emissioni cumulative di gas serra ad opera di una varietà di attori, poiché è scientificamente possibile determinare il contributo totale di ciascuno Stato alle emissioni globali, l'attribuzione del danno ai singoli Stati è in linea di principio possibile e dovrà essere stabilita sulla base delle allegazioni fattuali;

j) con riferimento alla causalità, si afferma che è necessario che sussista un nesso causale sufficientemente diretto e certo tra l'atto illecito e il danno subìto dal ricorrente, per cui l'identificazione di un nesso eziologico tra le azioni o le omissioni illecite di uno Stato e il danno derivante dai cambiamenti climatici deve essere stabilita, di volta in volta, attraverso una valutazione basata sui fatti e sulle circostanze specifiche di un caso particolare e operando sul duplice piano della causalità materiale e giuridica:

j1) rispetto alla prima, se un particolare evento climatico, sulla base delle evidenze scientifiche più aggiornate, possa essere attribuito ai cambiamenti climatici antropogenici;

j2) rispetto alla seconda, se il danno causato dai cambiamenti climatici possa essere attribuito a un determinato Stato;

j3) a tali fini, non è necessaria l'applicazione della regola della *condicio sine qua non*, rilevando invece anche la causalità cumulativa, sì che anche contributi significativi, ma non determinanti, sono idonei a far scattare la responsabilità internazionale;

k) in punto di legittimazione attiva, qualsiasi Stato può avviare un procedimento contro lo Stato ritenuto inadempiente, in ragione della natura *erga omnes* degli obblighi climatici degli Stati, da cui discende che tutti gli Stati hanno un interesse comune alla protezione del sistema climatico e alle altre componenti dell'ambiente;

l) quanto infine ai rimedi, opera l'intera gamma dei rimedi previsti del diritto internazionale, per cui è possibile:

l1) ingiungere lo Stato danneggiante all'adempimento dei propri doveri;

l2) imporre la cessazione della condotta lesiva e prevenirne la sua reiterazione;

l3) imporre la riparazione dell'atto illecito internazionale attraverso la riduzione in pristino allo status quo ante, ove possibile, ovvero un risarcimento per equivalente. Pur nella difficoltà di operare una quantificazione del danno climatico, il quantum può cionondimeno consistere in un importo globale informato al principio di equità e che tenga in debita considerazione le prove fornite nel giudizio di responsabilità.

1.3. La posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo:

a) ha giudicato su un ricorso proposto dall'associazione svizzera *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, impegnata nella riduzione delle emissioni di gas serra nel territorio svizzero e dei loro effetti sul riscaldamento globale e da quattro anziane cittadine svizzere (componenti di tale associazione), gravemente compromesse dal riscaldamento globale e dall'aumento costante delle temperature, soprattutto durante la stagione estiva;

a1) il ricorso ha domandato che venissero adottate tutte le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo fissato, nel 2015, dall'accordo di Parigi sul clima, che prevede il mantenimento del riscaldamento globale al di sotto di 2°C, mediante la riduzione delle emissioni di CO2 del 50% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, sottolineando, a tal fine, le numerose lacune presenti nella gestione della tutela dell'ambiente e del clima da parte del governo svizzero;

a2) nessun ricorso è stato tuttavia accolto dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DETEC), il quale, all'opposto, ha respinto le domande delle ricorrenti per mancanza di legittimazione ad agire, ritenendo perseguiti, nel caso di specie, interessi pubblici e non già privati, tali cioè da investire, direttamente, i diritti delle singole ricorrenti, le quali, dunque, lungi dal potersi ritenere individualmente pregiudicate in modo diretto ed esclusivo, sono state considerate portatrici di una vera e propria *actio popularis*, individuando altresì lo scopo generale della richiesta avanzata dalle parti ricorrenti nella riduzione delle emissioni dei gas serra a livello mondiale e non solo nel territorio svizzero;

a3) nel secondo grado di giudizio dinnanzi al Tribunale amministrativo federale, le ricorrenti hanno così lamentato anche la lesione del diritto al contraddittorio, avendo il Dipartimento erroneamente omesso di esaminare analiticamente la loro richiesta, nonché le prove scientifiche poste a suo fondamento. Ciò nondimeno, il Tribunale ha rigettato tali ricorsi, sull'assunto che le ricorrenti non fossero state direttamente colpite dagli effetti dei cambiamenti climatici ed in considerazione della circostanza che, dunque, non sarebbe esistita una vera e propria controversia, il cui esito si sarebbe rivelato decisivo per le eventuali pretese civili avanzate;

a4) le ricorrenti hanno, quindi, proposto ricorso dinanzi al Tribunale federale, deducendo la violazione degli artt. 9, 10, 29 della Costituzione, nonché gli artt. 2, 6, 8, 13 e 34 della CEDU: da un lato, si è ribadito, ancora una volta, la necessità di un intervento del governo svizzero nella lotta di contrasto al riscaldamento globale – causa dei decessi, sempre più frequenti, e dei malori sulla salute della popolazione femminile compresa tra i 75 e gli 84 anni –; dall'altro, si è precisata la meritevolezza dell'interesse tanto delle singole ricorrenti quanto dell'associazione, indebitamente disattesi dai giudici svizzeri e per questo violativi del diritto al contraddittorio ex artt. 25 dell'APA e 6,§ 1, e 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 10 e 29,§ 2, Cost. e 2 e 8 CEDU. Tuttavia, il Tribunale federale ha rigettato anche l'atto di appello;

b) la grande camera della Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalle quattro singole ricorrenti per difetto dello *status* di vittima, ritenendo non soddisfatto il criterio previsto dall'art. 34 CEDU, mentre ha ritenuto sussistente in capo all'associazione la necessaria legittimazione ad agire per conto dei suoi componenti, dichiarando ammissibile il ricorso presentato dalla stessa;

b1) quanto alla legittimazione delle persone fisiche, ha rilevato che, sebbene le ricorrenti appartenessero a un gruppo particolarmente suscettibile agli effetti del cambiamento climatico, non risultava dai materiali disponibili che fossero state direttamente esposte agli effetti negativi del cambiamento climatico o che fossero a rischio di esserlo in qualsiasi momento rilevante del futuro, con un grado di intensità tale da far sorgere un bisogno urgente di garantire la loro protezione individuale;

b2) quanto alla posizione dell'associazione, nel ritenere il ricorso ammissibile, ha colto l'occasione per fissare però una serie di stringenti condizioni perché un'associazione possa agire per conto di privati e presentare ricorsi in ambito climatico, anche in questo caso al fine di scongiurare eventuali future *actiones populares*: *i*) essere legalmente costituita o essere abilitata ad agire nello Stato convenuto; *ii*) poter dimostrare di perseguire l'obiettivo della tutela dei diritti umani dei propri associati o di altri interessati nello Stato convenuto; *iii*) poter dimostrare di essere rappresentativa e qualificata ad agire nello Stato convenuto nell'interesse dei propri associati o di altri interessati esposti al rischio che il cambiamento climatico abbia conseguenze negative per i loro diritti tutelati dalla convenzione europea di diritti dell'uomo;

c) nel merito, in primo luogo, è stato ritenuto un dato di fatto l'esistenza del fenomeno del cambiamento climatico c.d. antropogenico, ovvero di origine umana; allo stesso modo, facendo affidamento sulle evidenze scientifiche disponibili, è stato riconosciuto che il cambiamento climatico antropogenico costituisce una minaccia sia attuale che futura per i diritti tutelati dalla CEDU;

d) è stata poi tracciata la distinzione tra il contenzioso ambientale classico, da un lato, e il contenzioso climatico, dall'altro:

d1) quest'ultimo riguarda controversie incentrate su un fenomeno — quale è il cambiamento climatico antropogenico — caratterizzato da una serie di

peculiarità che necessitano di adattamenti della giurisprudenza europea sviluppata in materia ambientale;

d2) nello specifico, il cambiamento climatico impedisce l'effettivo accertamento di un nesso causale tra la fonte all'origine del danno e il suo effetto in concreto, come avviene nel caso di un danno ambientale specifico nel contesto del contenzioso ambientale classico. Al contrario, l'emergenza climatica deriva da molteplici fonti non rintracciabili all'interno di confini nazionali definiti o a specifici periodi di tempo, bensì riconducibili ad attività svolte nell'intero globo terrestre nel corso di decenni, comportando la necessaria ripartizione della responsabilità per l'emergenza climatica tra diversi Stati e diverse generazioni;

e) la corte ha affermato che l'art. 8 CEDU prevede il diritto degli individui a una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita;

e1) la corte ha riscontrato alcune lacune critiche nel quadro normativo svizzero relativo alla tutela dell'ambiente, evidenziando come le autorità non abbiano agito in tempo utile e in modo appropriato e coerente ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra;

e2) di conseguenza, la grande camera ha ritenuto che lo Stato convenuto abbia superato il suo margine di apprezzamento e sia venuto meno ai suoi obblighi positivi ai sensi dell'art. 8 Cedu;

f) con riguardo all'art. 6, § 1, CEDU, la grande camera ha ritenuto che i tribunali nazionali non si fossero occupati seriamente o affatto del ricorso a livello interno, non fornendo motivazioni convincenti sul perché avessero ritenuto non necessario esaminare il merito dei reclami. Poiché non vi erano ulteriori vie legali o tutele a disposizione dell'associazione ricorrente, la corte ha ritenuto che il suo diritto di accedere a un tribunale fosse stato limitato in modo illegittimo;

g) per tali ragioni, la grande camera ha condannato all'unanimità la Svizzera a versare all'associazione ricorrente la somma di euro 80.000 a titolo di «*equa soddisfazione*», *ex* art. 41 CEDU;

h) in merito all'esecuzione della sentenza, considerata la complessità e la natura delle questioni trattate, la Corte ha:

h1) affermato di non poter essere «*dettagliata o prescrittiva per quanto riguarda le misure da attuare per dare effettiva esecuzione alla presente sentenza*»;

h2) richiamando il margine di apprezzamento differenziato concesso agli Stati in questo ambito, ritenuto che lo Stato convenuto, con l'assistenza del comitato dei ministri, sia in una posizione migliore rispetto alla corte per valutare le misure specifiche da adottare;

h3) sicchè, deve essere lasciato al comitato dei ministri il compito di supervisionare, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato convenuto, l'adozione di misure volte a garantire che le autorità nazionali si conformino ai requisiti della convenzione, come chiariti nella presente sentenza (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*).

1.4. La posizione della Corte di cassazione a sezioni unite.

La Corte di cassazione a sezioni unite è stata investita del regolamento preventivo di giurisdizione sulla domanda promossa davanti al tribunale civile da alcune associazioni ambientaliste, nonché da singoli cittadini che hanno allegato di essere residenti in aree particolarmente esposte al cambiamento climatico, avente ad oggetto:

a) l'accertamento dell'inottemperanza dell'Eni S.p.A., del Ministero dell'economia e delle finanze e della Cassa depositi e prestiti S.p.A. al raggiungimento degli obiettivi climatici internazionalmente riconosciuti, volti a garantire il contenimento dell'incremento della temperatura entro 1,5 °C;

b) la conseguente dichiarazione della responsabilità solidale dei convenuti per tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dagli attori in conseguenza del cambiamento climatico, per violazione del combinato disposto degli art. 2 e 8 CEDU e degli art. 2043, 2050 e 2051 c.c.;

c) la condanna dell'Eni a limitare il volume annuo aggregato di tutte le emissioni di CO_2 in atmosfera, in misura tale che a fine 2030 lo stesso venga ridotto di almeno il 45 per cento rispetto ai livelli del 2020, ovvero in altra misura che garantisca il rispetto degli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale, con la fissazione di una somma di denaro da pagarsi in caso d'inottemperanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento;

d) la condanna del Ministero e della Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'art. 2058 c.c. e dell'art. 614 *bis* c.p.c., ad adottare una *policy* operativa che definisca e monitori gli obiettivi climatici di cui l'Eni dovrebbe dotarsi, con la fissazione di una somma di denaro da pagarsi in caso d'inottemperanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento;

e) in subordine, la condanna dei convenuti alla adozione di ogni iniziativa necessaria a garantire il rispetto degli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale per contenere l'aumento della temperatura entro 1,5 °C.

A fronte di tali domande, le sezioni unite, in sintesi, hanno ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice civile italiano sulle ridette domande sulla base delle seguenti argomentazioni ed operando le seguenti specificazioni e *distinguo*:

f) i referenti normativi della responsabilità extracontrattuale dei convenuti posti a fondamento dell'azione sono:

f1) la violazione degli obblighi derivanti dall'accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, ritenuto vincolante anche nei confronti dei privati, per effetto dell'ordine di esecuzione impartito con l. n. 104 del 2016;

f2) la lesione del diritto alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare, previsto dagli art. 2 e 8 della CEDU, ritenuti a loro volta produttivi di obblighi positivi e negativi a carico non solo degli Stati aderenti alla convenzione, ma anche dei privati;

f3) la violazione degli art. 9, comma 3, e 41, commi 2 e 3, Cost., come modificati dalla l. cost. n. 1 del 2022, che, nel sancire il principio della tutela dell'ambiente, precisano che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno allo stesso o alla salute, prevedendo inoltre che la stessa debba essere indirizzata e coordinata a fini ambientali;

g) ciò posto, chiariscono, in primo luogo, le sezioni unite, che il Ministero e la Cassa depositi e prestiti non sono convenuti in quanto amministrazioni pubbliche, in tesi responsabili della mancata adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza necessari per il conseguimento degli obiettivi climatici fissati dalle fonti indicate, ma in quella di azionisti di riferimento dell'Eni, cui gli attori hanno addebitato l'omesso o inadeguato esercizio delle facoltà loro spettanti in qualità di soci, al fine d'indirizzare l'attività della società partecipata verso il rispetto dei predetti obiettivi;
h) sicché le sezioni unite evidenziano come la fattispecie in esame si configura come una comune azione risarcitoria, fondata sull'allegazione di un danno, consistente nella lesione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare, la cui ingiustizia viene predicata in virtù del richiamo da un lato agli obblighi positivi e negativi derivanti dagli art. 2 e 8 CEDU, e dall'altro ai doveri d'intervento previsti dalle fonti internazionali in tema di contrasto del cambiamento climatico, obblighi e doveri dei quali viene affermata l'efficacia vincolante non solo a carico degli Stati che hanno aderito alla CEDU e agli accordi richiamati, ma anche a carico dei singoli soggetti pubblici e privati, segnatamente di quelli operanti direttamente o a mezzo di altri soggetti da loro partecipati nel settore della produzione, del trasporto e della commercializzazione di combustibili fossili, al quale la c.d. *attribution science*, cui si deve l'approfondimento di tali fenomeni, imputa il maggior contributo alle emissioni di CO_2 nell'atmosfera, responsabili dell'incremento della temperatura globale;
i) nel caso di specie, gli attori non fanno valere una responsabilità dello Stato legislatore per «*atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico*», per la quale, in altra fattispecie - che le sezioni unite ritengono dunque non pertinente - il Tribunale di Roma aveva ritenuto che «*l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico — che comportano valutazioni discrezionali di ordine socioeconomico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana — rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio*» (Trib. Roma, 26 febbraio 2024, n. 3552);
j) gli attori fanno invece valere una responsabilità dei convenuti quali soggetti operanti, direttamente o indirettamente, nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale: il compito affidato al giudice consiste pertanto soltanto nel verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (o altre norme, eventualmente individuate dal giudice di merito, in ossequio al principio *iura novit curia*) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi, e quindi da giustificarne la condanna al risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c.;
k) in merito alla questione della sussistenza della giurisdizione del giudice italiano, rispetto a quella del giudice di altro Stato, le sezioni unite ritengono che essa sussista in quanto:

k1) gli attori fanno valere una responsabilità della società controllante per l'attività svolta dall'intero gruppo ad essa facente capo, ricollegabile alla mancata adozione di una strategia industriale e commerciale idonea a garantire la riduzione delle emissioni di CO_2 nell'atmosfera entro i limiti quantitativi e temporali indicati, al fine di contribuire al contenimento dell'incremento della temperatura globale nella misura prevista dalle fonti richiamate;

k2) il danno-evento derivante dalla predetta omissione è stato poi individuato nella lesione del diritto alla vita, alla salute e al benessere degli stessi attori, nonché, nella prospettiva intergenerazionale che caratterizza l'iniziativa in esame, al pari delle altre in tema di *climate change litigation*, nella compromissione dell'ambiente in pregiudizio delle generazioni future;

k3) trattandosi di un fatto dannoso verificatosi, almeno in parte, al di fuori del territorio nazionale, ma imputato ad un soggetto avente la propria sede in Italia, trova applicazione la disciplina dettata dagli art. 4, par. 1, e 7, n. 2, del regolamento UE n. 1215/2012, i quali, nel disporre in linea generale che «*le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro*», prevedono una competenza speciale ed esclusiva in materia di illeciti civili dolosi o colposi, stabilendo che in tal caso una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta «*davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire*»;

k4) occorre poi considerare che se è vero che le emissioni climalteranti, pur avendo la loro origine nel luogo in cui si svolgono la produzione, il trasporto e la commercializzazione dei combustibili fossili, hanno una portata naturalmente diffusiva, estendendo i loro effetti all'intera atmosfera terreste, nell'ambito della quale si determina l'incremento della temperatura globale che produce il cambiamento climatico, nondimeno la lesione del diritto alla vita e alla vita privata e familiare allegata a sostegno della domanda si verifica invece nel luogo in cui gli attori risiedono, dove è destinata a determinarsi quella compromissione dell'aspettativa di vita, delle condizioni di salute e della qualità complessiva dell'esistenza, che costituisce l'effetto ultimo della sequenza causale innescata dal cambiamento climatico, ed in cui gli attori hanno individuato il danno individuale, concreto ed attuale da loro subìto;

l) le sezioni unite chiariscono peraltro che non sono oggetto della decisione – non essendo rilevanti in sede di regolamento di giurisdizione – le questioni circa:

l1) la verifica della vincolatività, nei confronti dei singoli soggetti pubblici o privati, degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali invocati e dalla CEDU, anche alla luce dell'avvenuto recepimento di essi ad opera degli art. 2 e 7 CDFUE, nonché della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 aprile 2024 (sulla quale v. *retro* § 1.3.);

l2) la sussistenza di un danno individuale, attuale e concreto, sulla base delle allegazioni in fatto degli attori, oppure alla legittimazione ad agire delle associazioni attrici (Cass. civ., sez. un., ord. n. 20381 del 2025).

1.5. Altre decisioni di corti stranieri.

In materia di *climate change litigation*, sotto il profilo del diritto comparato, si segnalano altresì le seguenti decisioni adottate da corti straniere:

a) la Corte interamericana dei diritti umani ha emesso un parere consultivo in cui, in estrema sintesi, ha affermato che le condizioni necessarie per un sistema climatico stabile e sicuro sono protette dal quadro interamericano dei diritti umani, e ha così configurato il diritto al clima come una componente particolare del più esteso diritto a un ambiente sano, e ne ha sottolineato la duplice dimensione collettiva (nel senso di valore universale dovuto alle generazioni presenti e future) e individuale, producendo la sua violazione impatti — tanto diretti quanto indiretti — sulla persona. In secondo luogo, e in linea con i valori e le concezioni radicate nelle popolazioni indigene del continente americano, la corte ha riconosciuto la natura come soggetto dei diritti stabiliti e protetti dalla convenzione americana sui diritti umani (Corte interamericana dei diritti dell'uomo, parere consultivo OC-32/25, 3 luglio 2025);

b) il Tribunale internazionale per il diritto del mare ha emesso un parere consultivo nel quale, in esito a un procedimento complesso e articolato, ha affermato all'unanimità che le emissioni antropogeniche di gas serra nell'atmosfera costituiscono un inquinamento dell'ambiente marino, in guisa che sugli Stati firmatari della convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare grava lo specifico obbligo di adottare le necessarie misure per prevenirlo, ridurlo e controllarlo, ponendo in essere altresì gli sforzi necessari per armonizzare le politiche in materia. In aggiunta, il tribunale ha precisato che gli Stati parte hanno l'obbligo specifico di proteggere e preservare l'ambiente marino dagli effetti dei *climate change* e dall'acidificazione degli oceani, al punto che è loro richiesto di adottare misure di ripristino degli habitat e degli ecosistemi marini ove l'ambiente marino risulti degradato (Tribunale internazionale per il diritto del mare, parere n. 31 del 2024);

c) il *leading case* può essere individuato nel c.d. caso *Shell*, instaurato presso le corti dell'Olanda e così sviluppatosi:

c1) nel 2019 lo Hoge Raad (Corte suprema dei Paesi Bassi) aveva ordinato allo Stato olandese di adottare misure idonee a ridurre le emissioni di gas serra dei Paesi Bassi in linea con i propri impegni internazionali e nazionali (Hoge Raad, 20 dicembre 2019, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*);

c2) su tale base, l'ONG ambientalista *Milieudefensie* ha intentato un'azione giudiziaria contro la *holding Shell* per ridurre le sue emissioni di gas serra e, nel 2021, il Tribunale distrettuale (*Rechtbank*) de L'Aia ha: *i*) stabilito che la *holding Shell* avrebbe commesso un illecito se non avesse ridotto le emissioni di CO_2 nell'intera catena di approvvigionamento del gruppo, al fine di ridurre i danni causati dal riscaldamento globale; *ii*) ha ordinato all'azienda di ridurre tali emissioni del 45 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019 (*Rechtsbank Den Haag* 26 maggio 2021, *Milieudefensie e altri c. Royal Dutch Shell plc*);

c3) in grado d'appello, la Corte d'appello de L'Aia ha: *i*) confermato l'obbligo di *Shell* di ridurre le emissioni lungo tutta la sua catena di approvvigionamento ai sensi dell'art. 6:162 del Burgerlijk wetboek, BW, la norma fondamentale del

diritto olandese degli atti illeciti; *ii*) ha ricavato un diritto fondamentale alla protezione da un pericoloso riscaldamento globale, tra l'altro, dall'art. 2 (diritto alla vita) e dall'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata) (par. 7.6-7.17, 7.24); *iii*) ha riscontrato l'effetto orizzontale indiretto di questi diritti umani, basandosi sui principi guida ONU su imprese e diritti umani (UNGP) e su altri strumenti di *soft law* (par. 7.20-7.23), che dunque hanno un impatto anche sulle relazioni tra privati attraverso l'interpretazione di norme aperte e vaghe, come l'art. 6:162 del codice civile olandese (par. 7.24); *iv*) ha altresì riconosciuto che il diritto degli atti illeciti può imporre obblighi addizionali rispetto al diritto pubblico; *v*) ha tuttavia, in conclusione, rifiutato di confermare l'ordine della corte distrettuale, ritenendo che mancassero informazioni coerenti per determinare la percentuale di riduzione appropriata (Corte d'appello de L'Aia, 12 novembre 2024, *Shell plc c. Milieudefensie et al*).

2. L'ambiente nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La tutela ambientale ha formato oggetto di un progressivo riconoscimento nel diritto dell'Unione europea, essendo tale nozione quasi totalmente assente nei trattati originari.

È stata la Corte di giustizia, con le proprie decisioni, già nel 1985, a dichiarare l'ambiente uno degli "scopi essenziali della Comunità" (Corte di giustizia CEE, 7 febbraio 1985, C-240/83) e successivamente, nel 1988, una "esigenza imperativa" (Corte di giustizia CEE, 20 settembre 1988, C-302/86) che poteva limitare l'applicazione dell'art. 30 TCE (ora art. 34 TFUE) in tema di libera circolazione delle merci, a condizione che la norma restrittiva del commercio rispettasse i criteri di non discriminazione e di proporzionalità.

Con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, nel 1987, le competenze in materia di ambiente sono entrate a far parte nel Trattato, attraverso l'inserimento di un titolo specifico (VII), formato da tre articoli, e la definizione dei principali obiettivi dell'azione della comunità (salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, accorta e razionale utilizzazione delle risorse naturali).

Attualmente a livello euro-unitario, in applicazione dei principi enunciati dall'art. 191 TFUE, è noto che, nella materia ambientale, le autorizzazioni (e in generale le determinazioni di rilievo), devono rispettare il requisito della forma espressa e recare un contenuto esplicito.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia:

a) il rilascio e la revoca delle autorizzazioni debbono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise (Corte giustizia UE, 28 febbraio 1991, C-360/87);

b) le valutazioni ambientali hanno di norma carattere preventivo (Corte giustizia UE, sez. I, 28 maggio 2020 n. 535);

c) in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché: le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle; la

valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione (Corte di giustizia UE, sez. VI, 28 febbraio 2018, C- 117/17; sez. II, 26 luglio 2017, C-196 e C- 197; sez. I, 17 marzo 2011, C-275/09);
d) il contenuto della nozione di 'progetto' deve essere inteso in senso estensivo (Corte di giustizia UE, sez. II, 28 febbraio 2008, C-2/07);
e) con riferimento ad un rinnovo di un'autorizzazione allo sfruttamento di una cava che riguardando le modalità di sfruttamento delle risorse del suolo è ritenuta compatibile con la nozione di "progetto" si è affermato che «Alla luce di ciò, va rilevato che decisioni come quella di determinazione di nuove condizioni e quella di approvazione dei punti oggetto delle nuove condizioni per lo sfruttamento della cava […] costituiscono, nell'insieme, una nuova autorizzazione […]. Le decisioni adottate dalle autorità competenti, che abbiano l'effetto di consentire la ripresa di un'attività di estrazione, costituiscono, nell'insieme, un'autorizzazione […] per cui le autorità competenti hanno l'obbligo di effettuare, qualora occorra, una valutazione dell'impatto ambientale di una tale attività» (Corte di giustizia UE, sez. V, 7 gennaio 2004, C-201/02);
f) è vietato agli Stati membri introdurre normative nazionali che abbiano l'effetto di sottrarre alla procedura di VIA categorie di opere incluse negli Allegati della citata Direttiva, ravvisando violazione del diritto unionale non solo in condotte omissive degli Stati membri - assenza totale o parziale di trasposizione delle direttive -, ma anche in condotte attive consistenti nell'introduzione di disposizioni legislative - anche sub specie di ulteriori condizioni o prescrizioni non previste a livello europeo - che hanno l'effetto di contravvenire a specifiche norme comunitarie (Corte di giustizia UE, sez. V, 12 marzo 2013, C–244/12; sez. V, 7 gennaio 2004, C-201/02; 16 settembre 1999, C-435/97);
g) non è possibile eccepire prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi stabiliti dalla normativa euro unitaria, né alcuna incidenza può essere riconosciuta alla ripartizione costituzionale di poteri tra autorità nazionali centralizzate ed autorità decentralizzate sulla valutazione dell'inadempimento, essendo compito degli Stati membri vigilare sulla effettiva attuazione dei loro obblighi da parte delle autorità centralizzate e decentralizzate (Corte di giustizia UE, sez. I, 10 giugno 2004, C- 87/02; sez. VI, 7 dicembre 2000, C-374/98);
h) con riguardo ai rapporti tra giudice nazionale e giudice comunitario sulla verifica dell'avvenuto adempimento, da parte dello Stato membro, degli obblighi discendenti dalla direttiva VIA, la Corte di giustizia ha affermato che la proposizione di un ricorso dinanzi al giudice nazionale contro un provvedimento oggetto anche di un ricorso per inadempimento e l'eventuale positiva verifica sulla legittimità della valutazione d'impatto ambientale del progetto contestato non possano avere effetto preclusivo della ricevibilità del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea. Se è vero che spetta al giudice nazionale verificare se le autorità competenti, sulla base dell'esame in concreto compiuto, abbiano correttamente valutato l'importanza dell'impatto ambientale dello specifico progetto, ciò non toglie che la corte possa pronunciarsi sugli obblighi degli Stati membri derivanti dall'art. 4 n. 2 in riferimento all'art. 2 n. 1 della direttiva (Corte di giustizia UE, sez. V, 16 settembre 1999, C-435/97);

i) con riferimento alla VINCA, la Corte di giustizia ha affermato che "l'art. 6 della direttiva n. 92/42/CEE (c.d. direttiva *Habitat*), sebbene consenta allo Stato membro (in questo caso l'Italia) di intervenire anche in una zona speciale di conservazione (ZSC) per motivi imperativi di interesse pubblico, nonostante l'assenza di mitigazione ambientale e pareri negativi delle Autorità competenti, tuttavia deve propendere per la "soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata". La direttiva n. 92/43/CEE prevede che il soggetto proponente il piano o il progetto predisponga lo studio di incidenza ambientale, tuttavia non è consentito allo stesso soggetto proponente di scegliere autonomamente quali misure adottare per la realizzazione del piano o del progetto, qualora sia stato oggetto di conclusioni negative del procedimento di valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Ne discende che il piano o il progetto modificato dovrà esser sottoposto a nuovo procedimento di VINCA (Corte di giustizia, sez. VI, 16 luglio 2020, C-411/19);

j) con riferimento alle spese processuali è stato affermato che, per garantire una tutela giurisdizionale effettiva senza costi eccessivi nel settore ambientale (in applicazione della citata direttiva 2003/35), le spese del procedimento non devono superare le capacità finanziarie di un ricorrente «medio», né apparire oggettivamente irragionevoli; è tuttavia consentito ai giudici nazionali di condannare il soccombente a pagare le spese del giudizio, a condizione che l'importo delle stesse sia ragionevole e che esse non siano, nel loro complesso, onerose (Corte di giustizia UE, sez. II, 13 febbraio 2014, C-530/11);

k) le controversie in materia ambientale cui si applica la convenzione internazionale di Aarhus "sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", ratificata dall'Italia con la legge n. 108/2001, il cui articolo 9, comma 4, stabilisce che il procedimento giurisdizionale avverso le decisioni assunte in materia ambientale non deve essere mai "eccessivamente oneroso" (Corte di giustizia UE, sez. IV, 11 aprile 2013, C-260/11).

3. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio.

La circostanza per cui il bene ambientale ha una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale (Corte cost., 30 marzo 2018, n. 66), ha generato possibili conflitti tra la tutela dell'ambiente, in particolare perseguita mediante lo sviluppo di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile volti a contrastare il cambiamento climatico (v. *retro* § 1) e l'interesse alla conservazione del paesaggio.

3.1. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato i seguenti principi rilevanti in merito al rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio:

a) ha negato la possibilità di identificare una "materia" in senso tecnico qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di

competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, e, al contrario, investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (Corte cost. n. 150 del 2018);
b) l'ambiente viene individuato come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (n. 407 del 2002);
c) il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale (Corte cost., 30 marzo 2018, n. 66);
d) la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, è un valore primario ed assoluto, il quale, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367);
e) sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma "ambiente" né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, si era già riconosciuta la preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, comma 2), quali beni costituzionali primari (Corte cost., n. 126 del 2016; n. 210 del 1987; n. 247 del 1974);
f) la riforma operata con la l. cost. n. 1 del 2022:

> f1) ha attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, comma, 3, Cost.) e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, comma, 2, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana;
>
> f2) consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso;
>
> f3) vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa (Cort cost., n. 105 del 2024);

g) quindi la revisione operata con la l. cost. n. 1 del 2022 ha solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva, pur se con effetti normativi tutt'altro che trascurabili:

> g1) perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica;
>
> g2) ma anche perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali, ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei princìpi costituzionali fondamentali (supremi) (Corte cost., n. 125 del 2025);

h) così, in punto di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, la Corte ha riconosciuto:

h1) la potestà legislativa esclusiva dello Stato sulle determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, quale, ad es., la disciplina in materia di VIA (Corte cost. n. 198 del 2018);

h2) ha però anche affermato che le regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (Corte cost., n. 85 del 2022);

h3) le regioni non possono però intervenire allorquando la normativa statale è considerata dalla Corte una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente (Corte cost., n. 106 del 2020, che ha ritenuto illegittima, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, comma, 2, lett. s), Cost., una normativa regionale che prevede la possibile proroga - su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo -, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine (di 90 giorni) per la presentazione della documentazione prescritta dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ai fini dell'autorizzazione regionale unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, discostandosi dall'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, previsto per i progetti sottoposti a VIA, che individua la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini, ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi);

h4) così come ha affermato che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso leggi qualificabili come "riforme economico-sociali", e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (Corte cost., n. 147 del 2019, la quale ha giudicato illegittima, per violazione degli artt. 117, comma, 2, lett. s), Cost., una normativa di una regione statuto speciale, che, configurando il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti, contrasta con la disciplina statale, perché fraziona il contenuto del provvedimento di VIA, rendendolo autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006);

i) ha inoltre affermato che le amministrazioni e le imprese devono sempre necessariamente e lealmente collaborare per ricercare la soluzione maggiormente

consentanea alla salvaguardia dei valori ambientali, affinché si individui il massimo miglioramento ottenibile delle prestazioni ambientali dello stabilimento, vero e proprio "punto di equilibrio" affinché non emerga un "diritto tiranno" (Corte cost., n. 58 del 2018).

Sul piano specifico poi del possibile conflitto tra la tutela dell'ambiente perseguita mediante la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile e la tutela del paesaggio, che verrebbe ad essere modificato per effetto della realizzazione dei ridetti impianti, la Corte costituzionale ha svolto le seguenti affermazioni:

j) la comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, recante «*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*», che esplicita gli obiettivi dell'Unione consistenti «*nella protezione e nel ripristino della natura*», facendo riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità da proteggere:

j1) precisa, tra l'altro, che «*le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è mai stato così alto nella storia dell'umanità*» (punto 1);

j2) evidenzia, inoltre, che la crisi della biodiversità e quella climatica sono intrinsecamente legate e che il ripristino della natura è determinante per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;

j3) aggiunge, a proposito delle biomasse forestali per la produzione di energia, che «*per capire e monitorare meglio i potenziali rischi per il clima e la biodiversità, la Commissione sta valutando la domanda e l'offerta di biomassa nell'UE e nel mondo e la relativa sostenibilità*» (punto 2.2.5);

k) collegato a questa strategia è il recente regolamento (UE) n. 1991/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) n. 869/2022, 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);

l) tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali e, all'art. 6, par. 2, afferma il principio secondo cui, «*in 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*»;

m) dunque, il regolamento (UE) n. 1991/2024 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* (Corte cost., n. 134 del 2025);

n) il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *green deal* europeo 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 d.lgs. n. 199 del 8 novembre 2021 e predisposto il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), approvato il 18 dicembre

2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso il successivo 31 dicembre alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. (UE) 2018/1999, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (Corte cost., n. 28 del 2025);

o) il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può quindi trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio, ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, poiché è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora con ulteriori interessi di cui sono titolari i singoli cittadini e le comunità (Corte cost., n. 69 del 2018);

p) ad ogni modo, se la realizzazione e operatività di impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili 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, diversamente, la criticità ambientale degli impianti termici a biomasse è stata stigmatizzata dallo stesso PNIEC, nel quale:

p1) si constata, infatti, il «*problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide*» e si aggiunge che, «*pertanto, 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*» (pag. 58);

p2) 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;

p3) 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.

p4) quindi, differenza degli altri impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili, per i suddetti impianti alimentati da biomasse, pur anch'esse qualificabili nell'ambito delle FER, un tale conflitto è, invece, più facilmente ipotizzabile, quando lo 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).

3.2. Il rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La giurisprudenza della Consiglio di Stato ha affermato i seguenti principi rilevanti in merito al rapporto tra la tutela dell'ambiente e del paesaggio:

a) resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione - centrale nella legislazione ambientale - di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-*ter*) d.lgs. n. 152 del 2006) (Cons. Stato, sez. IV, n. 624 del 2022);

b) negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi;

c) così come per i "diritti", anche per gli "interessi" di rango costituzionale (vieppiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Costituzione garantisce una prevalenza assoluta sugli altri;

d) la loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca, alla costante ricerca di un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, che deve essere individuato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza;

e) il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i diversi valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale;

f) il principio di integrazione delle tutele:

f1) riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) è quello in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;

f2) esso costituisce la direttiva di metodo: la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali;

f3) il principio di integrazione delle tutele si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive, ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo (Cons. Stato, sez. VI, n. 8167 del 2022);

g) la necessità di bilanciamento è resa ancor più delicata e complessa in quanto le iniziative e gli interessi fatti valere dal privato, con le iniziative di carattere imprenditoriale, possono rischiare di incidere sulla conservazione dei valori paesaggistici ed ambientali che il legislatore costituzionale, con la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, ha ritenuto di segnalare come meritevoli di una tutela sempre più attenta ed efficace, anche nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile (Cons. Stato, sez. IV, n. 3892 del 2023);

h) ne deriva l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio, ai sensi dell'art. 9 Cost., come novellato dalla l. cost. n.1 del 2022, nel senso della maggiore tutela dei valori ambientali e paesaggistici e nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile (Cons. Stato, sez. II, n. 9263 del 2024; sez. IV, n. 2836 del 2023).

Su tali basi, più nel dettaglio del rapporto tra tutela dell'ambiente realizzata mediante la diffusione di impianti ad energia rinnovabile e la tutela del paesaggio, si è affermato che:

i) 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 de-carbonizzazione fissati dall'UE per i prossimi decenni (Cons. Stato, sez. IV, n. 6160 del 2025; n. 466 del 2025);

j) 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 contemplano (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 (Cons. Stato, sez. IV, n. 8258 del 2023);

k) ad ogni modo, gli obiettivi energetici ed ambientali di cui alle citate misure, 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);

l) 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;

m) 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);
n) sulla base di un dato quadro fattuale, è allora ben possibile che sia consentita, in prima battuta, la legittima espressione di un diniego di concerto da parte degli organi preposti alla tutela paesaggistica, restando comunque possibile, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, la scelta del Consiglio dei ministri, in sede di composizione di conflitto tra ministeri, di dare prevalenza alla tutela ambientale, autorizzando la realizzazione di un impianto ad energia rinnovabile, poiché, a fronte della significativa maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili assicurata da esso, 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; in sintesi, è legittima la scelta per cui, 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 solo possibile incremento differenziale rispetto alla situazione esistente (Cons. Stato, sez. IV, n. 3203 del 2024);
o) in merito alla realizzazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli edifici ricadenti in area paesaggisticamente vincolata, si è rilevato che:

> o1) 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;
>
> o2) 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);

p) 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:

p1) 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;

p2) 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 imponeva una valutazione in concreto circa la compatibilità di quest'ultimo con tali beni che la soprintendenza;

p3) 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);

q) con specifico riferimento agli impianti agrivoltaici, si è chiarito che:

q1) le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici impongono 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;

q2) 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).

4. La valutazione di impatto ambientale (VIA).

4.1. Definizione e funzione.

Quanto alla definizione e alla funzione della VIA è stato affermato che:

a) la valutazione di impatto ambientale è un istituto di matrice europea, espressione dei principi eurounitari di prevenzione, precauzione, integrazione e sviluppo sostenibile, consiste in quel particolare procedimento finalizzato a considerare gli impatti ambientali

di un progetto, ossia gli effetti significativi, diretti e indiretti, che il progetto genera su differenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio e le interazioni tra i fattori precedentemente elencati.
b) si tratta di una procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad autorizzazione;
c) una prima regolazione della materia si rinviene già nella direttiva 85/337/CEE, del Consiglio, del 27 giugno 1985, oggetto nel corso del tempo di rilevanti modifiche, confluite nella direttiva 2014/52/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, mentre nell'ordinamento interno, tale disciplina europea relativa alla valutazione di impatto ambientale ha trovato attuazione, dapprima con una disciplina transitoria, e, da ultimo nel d.lgs. n. 152 del 2006 (oggetto in parte *qua* di modifiche, a partire dal d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008, fino alle più recenti di cui, la più rilevante, al d.l. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108 del 29 luglio 2021) (Cons. Stato, Sez. IV, n. 5241 del 2024);
d) anche in considerazione della sua citata matrice europea (cfr. art. 3 della direttiva 85/337/CEE e successive modifiche), è un procedimento di valutazione *ex ante* degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo consiste nel proteggere la salute, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025, n. 5466; sez. II, n. 5379 del 2020);
e) il procedimento di VIA è finalizzato in via esclusiva alla verifica della sussistenza di impatti ambientali significativi sull'ambiente (cfr. art. 1 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011), nelle matrici elencate all'art. 3 della citata direttiva, in conseguenza della realizzazione di determinate opere suscettibili di recare pregiudizio al bene giuridico ambiente, per cui gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto (art. 2 direttiva 2011/92/UE) (Cons. Stato, sez. IV, n. 5281 del 2025);
f) la VIA mira quindi a stabilire, e conseguentemente a governare, in termini di soluzioni più idonee al perseguimento degli evidenziati obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità. Tali effetti, comunemente sussumibili nel concetto di "impatto ambientale", si identificano nella alterazione "qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa" che viene a prodursi sull'ambiente, laddove quest'ultimo a sua volta è identificato in un ampio contenitore, costituito dal "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti", come si argomenta

dall'art. 5, comma 1, lett. b) e c), del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025; Cons. Stato, sez. II, n. 5379 del 2020);
g) la finalità della VIA pertanto è quella di valutare l'impatto di progetti pubblici e privati sull'ambiente e non quello di coordinare e comporre i diversi interessi pubblici e privati che possano venire in rilievo ai fini del rilascio dell'autorizzazione finale alla realizzazione dell'opera, poiché la relativa ponderazione di tali interessi e di tutti quelli emersi all'esito dell'istruttoria avviene nell'ambito del distinto procedimento di autorizzazione unica;
h) ne consegue che non trovano applicazione al procedimento di VIA le disposizioni in materia di conferenza di servizi decisoria, quanto in particolare alla regola sulla formazione delle decisioni, secondo le posizioni prevalenti, e quella sul dissenso qualificato, proprie delle decisioni c.d. pluristrutturate poiché nel procedimento di VIA vi è solo un interesse pubblico, quello ambientale, oggetto di indagine che viene condotta nella sola prospettiva della verifica di possibili impatti rilevanti derivanti dalla realizzazione dell'opera (Cons. Stato, sez. IV, n. 5281 del 2025).

4.2. Natura del potere esercitato: giudizio sintetico e globale.

La costante giurisprudenza, alla stregua dei principi euro-unitari e nazionali, ha affermato:
a) la VIA non è una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì un giudizio sintetico-globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero;

a1) essa non è quindi un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025);

b) essendo la funzione tipica della VIA quella di esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita, essa non è dunque espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la conseguenza della sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo se non laddove ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto;
c) il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione e attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo

inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5281 del 2025; n. 7987 del 2024; n. 3204 del 2024);
d) alla luce di tale natura della discrezionalità esercitata con la VIA, appare chiara la *ratio* sottesa alla sua durata limitata nel tempo, poiché gli impatti sull'ambiente potrebbero essere rivalutati dall'amministrazione in relazione al tempo trascorso e all'accertamento in punto di fatto degli effetti prodotti e/o alla necessità di stabilire nuove prescrizioni nel caso di "mutamento del contesto ambientale di riferimento" (cfr. l'art. 25, comma 5, del d.lgs. 152 del 2006, che prevede che il provvedimento di VIA abbia un'efficacia temporale non inferiore a 5 anni e che, decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025).

4.3. Profili procedimentali.

La giurisprudenza ritiene che:
a) il procedimento di VIA è un procedimento amministrativo complesso, scandito in una articolata sequenza procedimentale, che vede il suo avvio con la presentazione dello studio d'impatto ambientale (SIA) da parte del proponente. Seguono poi lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione del SIA e l'integrazione eventuale delle informazioni fornite. Il procedimento culmina con l'adozione del provvedimento di VIA e l'integrazione di quest'ultimo nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto;
b) si tratta, quindi, di un sub-procedimento autonomo, che si inserisce in un procedimento autorizzativo più ampio relativo ad un determinato progetto;
c) esso è, comunque un procedimento autonomo, che trova la sua *ratio* nella tutela di un interesse specifico: la tutela dell'ambiente e tale caratteristica contribuisce a rendere l'atto conclusivo del procedimento immediatamente impugnabile in quanto potenzialmente idoneo a generare una lesione immediata dei valori ambientali (Cons. Stato, Sez. IV, n. 5241 del 2024);
d) non trovano applicazione al procedimento di VIA le disposizioni in materia di conferenza di servizi decisoria, quanto in particolare alla regola sulla formazione delle decisioni, secondo le posizioni prevalenti, e quella sul dissenso qualificato, proprie delle decisioni c.d. pluristrutturate (Cons. Stato, sez. IV, n. 5281 del 2025);
e) il procedimento è aperto alla partecipazione di "chiunque vi abbia interesse" (art. 24 del d.lgs. n. 152 del 2006), eventualmente anche mediante una "inchiesta pubblica": la partecipazione procedimentale è, cioè, estesa oltre gli ordinari confini previsti dagli artt. 7 e ss. l. n. 241 del 1990, non essendo necessario comprovare, da parte del soggetto che aspira alla partecipazione, che "dal provvedimento possa derivare un pregiudizio";
f) in considerazione del suo peculiare oggetto, lo statuto procedimentale della VIA è speciale: invero, lo scrutinio discrezionale circa il *quomodo* (e, prima ancora, circa lo stesso an, ovvero la cd. "opzione zero") dell'incisione dell'assetto ambientale recata dal progetto viene svolto *coram populo*, al fine di rendere quanto più possibile democratica, partecipata

e condivisa una scelta che, inevitabilmente, si ripercuote sulla vita quotidiana di tutti gli attori (economici, sociali, collettivi, istituzionali) presenti sul territorio (Cons. Stato, sez. II, n. 5380 del 2020);

g) le posizioni soggettive delle persone e degli enti coinvolti nella procedura sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo ed è altrettanto assodato che le relative controversie non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito sancite dall'art. 134 c.p.a. (Cons. Stato, Ad. plen., n. 1 del 2002).

4.4. Valutazione unitaria e divieto di frazionamento.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che:

a) 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 (Cons. Stato, sez. VI, n. 4484 del 2018);

b) nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della complessità è necessario 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. I tre elementi sintomatici della unitarietà del progetto sono:

b1) gli impianti sono localizzati in aree vicine;

b2) sono riconducibili al medesimo "centro di interessi";

b3) condividono lo stesso punto di connessione (Cons. Stato, sez. IV, n. 282 del 2023, resa in fattispecie relativa a istanze presentate dai ricorrenti per 55 impianti eolici, collocati tra il territorio dei due comuni interessati, integrando l'artato frazionamento di progetti unitari di impianti eolici; n. 5465 del 2022; n. 499 del 2018; n. 36 del 2014);

c) in tema di sottoposizione degli impianti eolici a valutazione di impatto ambientale la necessità di tale valutazione 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 (Cons. Stato, sez. IV, n. 282 del 2023, resa in fattispecie avente ad oggetto la costruzione e gestione di un parco eolico in ampliamento di altro preesistente);

d) per accertare se occorra, o meno, la valutazione d'impatto ambientale è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ma, ove si tratti di ampliamento di un'opera già esistente, 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. 7427 del 2020; n. 36 del 2014; n. 5760 del 2006; n. 4163 del 2004).

4.5. VIA e silenzio assenso.

Con riguardo alla ammissibilità dell'istituto del silenzio assenso in relazione al procedimento di VIA si è affermata:

a) l'incostituzionalità di leggi regionali che prevedevano il silenzio assenso "in procedimenti complessi caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità e dall'inclusione di specifiche valutazioni in materia ambientale", in quanto "a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 che ha sancito il principio del valore negativo del silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità a VIA e ha abrogato il d.P.R. 12 aprile 1996, "è legittimamente predicabile" che, al momento della presentazione della domanda concernente il progetto oggetto del giudizio a quo, in ambito regionale il silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla VIA non aveva più valore di assenso" (Corte cost., n. 258 del 2011; n. 26 del 1996; n. 194 del 1993; n. 437 del 1992).

b) la non applicabilità del silenzio assenso alla procedura di VIA in ragione dell'avvenuto svolgimento dello *screening* e, dunque, di una già avvenuta valutazione del progetto in linea tecnica, nonché dell'evidenziazione delle criticità ambientali esistenti. Va osservato che il contrasto tra la previsione normativa del silenzio assenso ed i principi comunitari, che impongono l'esplicitazione delle ragioni della compatibilità ambientale del progetto, costituisce acquisizione ormai costante della giurisprudenza nazionale, non mancandosi di rimarcare che anche la normativa generale nazionale sul procedimento amministrativo (contenente normativa di principio sul punto) afferma che le disposizioni sul silenzio assenso non si applicano agli atti ed ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale (Cons. Stato, sez. II, n. 4698 del 2020; sez. IV, n. 4712 del 2015);

c) il contrasto dell'istituto del silenzio assenso in materia di VIA con i principi comunitari che impongono l'esplicitazione delle ragioni di compatibilità ambientale, con l'adozione di eventuali prescrizioni correttive, sulla base di un'analisi sintetico- comparativa per definizione incompatibile con un modulo tacito di formazione della volontà amministrativa (Cons. Stato, sez. V, n. 4058 del 2008);

d) l'esigenza di valutare gli effetti ambientali del progetto sotto diversi aspetti ritenuti critici, quindi suscettibili di comportare un *vulnus* all'equilibrio protetto dalla normativa europea, in relazione alla quale il tacito assenso si pone in contrasto (Cons. Stato, sez. VI, n. 3913 del 2005);

e) da ultimo, si è altresì esclusa l'operatività del meccanismo di silenzio assenso tra amministrazioni, *ex* art. 17 *bis* l. n. 241 del 1990 in relazione all'atto di concerto del ministero della cultura nel procedimento di VIA, poiché:

e1) nel caso di specie vale la previsione del silenzio devolutivo di cui al comma 2 quater dell'art. 25, comma 2 *quater* del d. lgs. n. 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*»;

e2) tale disposizione sarebbe però 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;

e3) 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).

4.6. VIA con prescrizioni.

La giurisprudenza reputa che:
a) sia legittima una VIA che dichiari la compatibilità ambientale di un progetto subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni e condizioni, da verificare all'atto del successivo rilascio dei titoli autorizzatori necessari per la concreta entrata in funzione dell'opus. I limiti alla legittimità di tale *modus procedendi* attengono al grado di dettaglio e di specificità delle prescrizioni, nonché al numero ed alla complessiva incidenza delle stesse sui caratteri dell'opera: invero, la formulazione di prescrizioni eccessivamente generiche, ovvero relative a pressoché tutti i profili di possibile criticità ambientale dell'opus, potrebbe risolversi in una sostanziale pretermissione del giudizio. Una simile evenienza, che deve essere valutata ed accertata nel caso concreto, ha carattere patologico e lumeggia l'illegittimità dell'azione amministrativa, che, in casi siffatti, rinviene non dalla presenza di prescrizioni in sé e per sé considerate, ma dal fatto che il carattere abnorme (qualitativamente, tipologicamente o numericamente) di tali prescrizioni disvela, a monte, l'assenza di un'effettiva, concreta ed attuale valutazione di impatto ambientale, ossia il sostanziale rifiuto dell'esercizio del potere, pur nella formale spendita dello stesso (Cons. Stato, sez. V, n. 6648 del 2021);
b) lo studio di impatto ambientale è configurato dall'art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006 (nonché dall'Allegato VII al medesimo codice) come uno strumento rappresentativo e informativo tendenzialmente completo e autosufficiente in tutte le sue parti oltre che di agevole consultazione, stante la connotazione diffusa degli interessi facenti capo alle comunità territoriali esposte agli effetti dell'intervento richiedente la VIA, nonché considerato quanto espressamente previsto dal comma 5 del medesimo art. 22 ove si legge che «(…) *La documentazione dovrà essere predisposta al fine di consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione*» (Cons. Stato, sez. IV, 18 n. 3011 del 2018). La tutela dell'ambiente, preordinata alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, è imposta da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.) ed assurge a valore primario ed assoluto quale espressione della personalità individuale e sociale (Cons. Stato, sez. VI, n. 2938 del 2014; sez. IV, n. 2222 del 2014; sez. VI, n.1109 del 2008);
c) in materia ambientale l'ampia ammissibilità di clausole prescrittive trova fondamento nell'ampia discrezionalità dei provvedimenti in tema di VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017; sez. V, n. 263 del 2015);
d) un progetto che ricomprende vasta parte del territorio comunale non può che comportare la sua sottoposizione ad una serie ampia di prescrizioni a tutela di tutti quei beni che possono essere incisi dalla sua realizzazione. Da tale circostanza non può dedursi l'inidoneità del progetto stesso che non può dipendere dal numero delle prescrizioni (Cons. Stato, sez. IV, n. 2063 del 2022, resa in fattispecie relativa al Piano di Sviluppo dell'aeroporto di Elmas; sez. IV, n. 6862 del 2020; sez. VI, n. 1 del 2004).

4.7. VIA postuma.

Con riguardo alla cosiddetta VIA postuma è stato affermato che:

a) di regola, la VIA costituisce un procedimento finalizzato a valutare la compatibilità ambientale naturalmente preventivo e avente ad oggetto il progetto di un'opera ancora da realizzare e, pertanto, pienamente modificabile in vista del conseguimento dei risultati prefissi dalla disciplina ambientale (Corte cost., n. 120 del 2010);

b) nondimeno, nell'ipotesi in cui un impianto preesistente all'introduzione della Direttiva divenga oggetto di ulteriori "lavori" o "attività", compiuti successivamente all'entrata in vigore della direttiva n. 85/337/CEE, la VIA dovrà essere nondimeno "recuperata" rispetto a tali lavori nella fase del rilascio dell'autorizzazione o anche in sede di rinnovo della stessa (Corte di giustizia UE, sez. I, 17 marzo 2011, C-275/09);

c) inoltre, sempre con riferimento ad un impianto preesistente all'introduzione della direttiva, la VIA si impone, allorché si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione o al suo ripristino a seguito dell'avvenuta revoca a causa di irregolarità dell'impianto e ciò, si badi, a quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale divisata, anche in assenza del compimento di opere o lavori di sorta e dunque con riferimento "agli impianti esistenti" (Corte cost., n. 120 del 2010);

d) in definitiva, dunque, il giudizio di valutazione di impatto ambientale c.d. "postumo", sebbene eccezionale, è ammesso in talune ipotesi, per garantire il c.d. "effetto utile" della direttiva n. 85/337/CEE, a cui andrebbe affiancata l'ipotesi introdotta all'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 con la modifica apportata dal d.lgs. n. 104 del 2017, in attuazione della direttiva n. 2014/52/UE;

e) l'effettuazione di un giudizio di compatibilità ambientale svolto *ex post*, ossia a progetto già compiutamente realizzato, e ad opera dunque esistente, reca con sé talune peculiarità, rispetto alla disciplina generale, poiché, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 209 del 2011), «*…l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento - con rilevanti conseguenze economiche e sociali - sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standard di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita spartiacque*» (Cons. Stato, sez. IV, n. 2358 del 2025);

f) infine, la VIA *ex post* si applica non solo agli impianti esistenti, ma anche a quelli già autorizzati e in corso di realizzazione (Cons. Stato, sez. V, n. 1004 del 2020, resa in fattispecie relativa ad un impianto di produzione di energia elettrica alimentato con biomasse solide e combustibile solido secondario che aveva ottenuto le autorizzazioni necessarie alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto, con espressa esenzione dall'obbligo di verifica VIA, in applicazione della disciplina statale e regionale allora vigente, e nel corso dei cui lavori di realizzazione era sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia UE, sez. II, 23 novembre 2006, C-486/04 con la quale era stato rilevato il

contrasto tra la normativa italiana sulla VIA e la direttiva n. 85/337/CEE, nella parte in cui la prima escludeva dalla VIA gli impianti con capacità superiore a 100 tonnellate al giorno);

4.8. Delibera del Consiglio dei ministri su procedimento VIA.

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata a seguito di richiesta avanzata dal Ministero dell'ambiente volta a superare il contrasto venutosi a determinare con il Ministero della cultura, nell'ambito di una procedura di VIA nazionale, atteso che il decreto VIA deve essere reso dal Ministero dell'ambiente, previo concerto del Ministero della cultura, ai sensi dell'art. 25 comma 2, lett. c-*bis* del d. lgs. n. 152 del 2006, ha affermato che:

a) l'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*, della legge n. 400 del 23 agosto 1988, prevede che può essere deferita «*al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti*»;

b) si tratta di un potere di composizione dei conflitti ("armonizzazione") nell'ambito del governo, consentendo attraverso una deliberazione collegiale del Consiglio dei ministri, organo competente a determinare i princìpi essenziali dell'indirizzo politico e amministrativo del governo, sollecitata dal presidente del Consiglio dei ministri, di esprimere in maniera unitaria quella che è la sintesi degli interessi coinvolti nella vicenda devoluta all'esame del consesso di vertice del potere esecutivo dello Stato;

c) mediante l'adozione dell'atto di alta amministrazione contemplato dalla norma in esame, il Consiglio dei ministri può apprezzare unitariamente quelli che sono gli interessi coinvolti nella vicenda e operarne, se del caso, una sintesi, individuando, altrimenti, ove questo tentativo fallisca, quello o quelli prevalenti;

d) quindi, nell'ambito di un ordinamento amministrativo che, sul versante organizzativo, in ragione della complessità del sistema normativo e dei molteplici, e talvolta antitetici, interessi chiamati a dover essere gestiti, si connota per essere, sempre più, come è stato icasticamente affermato, una "costellazione multilivello e policentrica di apparati", risulta oltremodo necessario un momento di delibazione finale e definitiva, ove si decida qual è l'interesse che debba prevalere, da perseguire non soltanto a vantaggio dello Stato, ma nel "preminente interesse nazionale" (arg. *ex* art. 118 Cost., che alloca la funzione amministrativa richiamando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, e *ex* art. 14-*quinquies*, comma 6, l. n. 241 del 1990: "*Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata*" (Cons. Stato, sez. IV, n. 3106 del 2021);

e) si individua, insomma, nel vertice dell'apparato amministrativo (nazionale) la figura chiamata a comporre il dissenso" attribuendo ad esso "una ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, resa possibile dalla collocazione istituzionale dell'organo decidente, il cui orizzonte è tale da poter considerare, in un'ottica di sintesi, tutte le diverse posizioni di interesse (quelle ambientali, paesaggistiche, energetiche, urbanistiche, industriali, ecc.). La disposizione, in altri termini, esprime una tipica regola

di sussidiarietà verticale, realizzando un'allocazione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 3102 del 2021);

f) ai sensi delle disposizioni attributive del potere in esame, non compete al Consiglio dei ministri l'accertamento dei fatti e la verifica di coerenza tra gli atti interni al procedimento amministrativo di competenza dei ministeri di settore e neppure dare attuazione ad eventuali giudicati di annullamento di atti e provvedimenti della sequenza procedimentale che vincolano gli organi amministrativi procedenti né può ritenersi vincolato da giudicati che confermano la legittimità di provvedimenti di diniego e, conseguentemente, la sussistenza delle esigenze di tutela presidiate dal vincolo;

g) il Consiglio dei ministri, infatti:

> g1) in tali ipotesi si limita a prendere atto dell'esistenza di "valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti" per poi decidere "ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti" necessaria ad assicurare "l'unità di indirizzo politico ed amministrativo" di cui è responsabile il presidente del Consiglio dei ministri cui spetta deferire la questione;
>
> g2) mentre il modo con cui si atteggiano, in concreto, gli interessi pubblici in conflitto, all'esito dell'attività conoscitiva posta in essere nell'ambito delle verifiche istruttorie disposte nel corso del procedimento, è questione riservata alle amministrazioni di settore, al Consiglio dei ministri compete verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto ed, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo, nel rispetto delle priorità che discendono sia dal programma di governo, come definito nell'ambito del rapporto di fiducia con il parlamento, sia dagli obblighi eventualmente assunti in sede internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.;

h) tale verifica è condotta, tuttavia, non alla luce dei principi che governano lo svolgimento dinamico del potere nel paradigma della funzione, ma attraverso una valutazione di tipo globale e sintetico che la legge, non a caso, definisce come "complessiva", proprio perché il Consiglio dei ministri assume il caso problematico, nella ricostruzione fornita dalle amministrazioni in conflitto, così come precisato nei fatti rilevanti e pertinenti selezionati, anche all'esito di eventuali contenziosi e dei criteri di azione indicati dal giudice amministrativo e, muovendo dai dati del problema amministrativo come prospettati e verificati, accerta l'esistenza di margini per una ricomposizione in unità delle alternative decisionali prospettate o, in mancanza, sceglie la soluzione ritenuta maggiormente coerente con l'indirizzo politico amministrativo generale, assicurando in tal modo l'unità dell'azione di governo;

i) non si tratta solamente di assicurare il coordinamento tra interessi pubblici affidati a diversi centri di imputazione o a diversi livelli territoriali di governo, a fini di semplificazione, come accade ad esempio nella conferenza di servizi, ma di decidere, di volta in volta, quali siano le priorità dell'azione di governo stabilendo il criterio ordinativo degli interessi pubblici necessario ad assicurare l'unitarietà dell'azione di

governo: ciò è confermato dal fatto che il potere di devoluzione della questione non è rimesso, nel caso di specie, genericamente all'autorità procedente, come accade nella conferenza di servizi, ma direttamente in capo al presidente del Consiglio dei ministri che, mediante il suo esercizio, in base all'art. 95 Cost., compie un atto di direzione della politica generale del governo confermando o innovando le priorità di azione, assicurando l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri;

j) in relazione a tale peculiare potere di alta amministrazione, al giudice amministrativo spetta accertare se lo stesso sia stato esercitato in presenza dei presupposti previsti dalla legge (esistenza di "valutazioni contrastanti") e se la regola di composizione del conflitto palesi o meno profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà, ma non rispetto alle risultanze dell'istruttoria procedimentale in senso stretto, quanto piuttosto rispetto alla finalità indicata dalla disposizione attributiva del potere, quella cioè di assicurare una "complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti" necessaria a garantire "l'unità di indirizzo politico ed amministrativo";

j1) è entro tali limiti che deve essere assolto l'obbligo di motivazione - cui anche gli atti di alta amministrazione sono pacificamente soggetti - e non rispetto alle risultanze dell'istruttoria procedimentale, come invece prescritto dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990;

j2) in altri termini la delibera del consiglio dei ministri non deve contenere la confutazione tecnica ed analitica delle ragioni ostative opposte dall'organo tutorio del vincolo, ma piuttosto deve rendere ragione del giudizio di prevalenza dell'interesse ambientale in un caso problematico in cui l'esistenza dell'interesse paesaggistico, sebbene positivamente accertato, è giudicato recessivo, operando una valutazione "complessiva" dei due interessi antagonisti (Cons. Stato, sez. IV, n. 3203 del 2024).

4.9. Contenuto e limiti del sindacato giurisdizionale sulla VIA.

Quanto al tipo di sindacato esercitabile da parte del giudice amministrativo, la giurisprudenza ha ritenuto:

a) a prescindere da specifiche aggettivazioni (debole o forte), che la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017);

b) non è ammissibile la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione costituendo ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand'anche l'eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell'area dell'annullamento dell'atto (Cass. civ., sez. un., nn. 2312 e 2313 del 2012; Corte cost., n. 175 del 2011; Cons. Stato, sez. VI, n. 871 del 2011);

c) in base al principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale - la cui declinazione nel processo amministrativo in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio si coglie nella tassatività dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a. (Cons. Stato, sez. IV, n. 3892 del 2023; Ad. plen. n. 5 del 2015; Cass. civ., sez. un., n. 19787 del 2015) - solo l'amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico affidato dalla legge alle sue cure e conseguentemente il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali:

c1) deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti;

c2) non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa;

c3) può risolversi nel disporre c.t.u. o verificazione al fine di esercitare i più penetranti controlli, con particolare riguardo ai profili accertativi (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018).

4.10. Autotutela.

La giurisprudenza ha avuto modo di valutare la legittimità di un provvedimento di annullamento in autotutela di un provvedimento di VIA favorevole, rilevando l'errata rappresentazione dei fatti da parte del proponente, sviluppando le seguenti considerazioni:

a) è rilevante, ai fini dell'annullamento in autotutela di una VIA, la falsa attestazione dell'inesistenza di edifici sensibili all'interno del perimetro dei 2 km dall'impianto, allorchè il proponente non solo non abbia fatto nessuna menzione dell'esistenza di una scuola che, pur se posta a circa 1,5 Km dall'impianto, poiché tale circostanza incide sulla valutazione dell'amministrazione alla luce del tipo di impianto oggetto di autorizzazione (impianto per il trattamento di rifiuti sanitari, anche a carattere infettivo) e della particolare delicatezza degli interessi da tutelare (con particolare riguardo agli alunni della scuola), ma abbia, altresì, affermato l'esatto contrario, ovvero che non esistono edifici sensibili all'interno dei 2 km dall'impianto;

b) non può il proponente affermare che l'amministrazione avesse richiesto un approfondimento solo per un raggio di 500 mt. dall'impianto, allorchè, dalla "scheda istruttoria propedeutica all'emissione del provvedimento di VIA" emerga che all'esito della conferenza di servizi sia stato richiesto un "inquadramento dell'intervento con l'indicazione dell'area dell'impianto" (prima richiesta contenuta nella scheda) ove non vi è alcun riferimento alla limitazione dei 500 mt., la quale si ritrova solo successivamente ove richiesto ai fini di un'"ampia valutazione del cumulo dei progetti" l'ortofoto per un raggio di 500 mt.;

b1) tale richiesta, tuttavia, non esclude che al fine dell'individuazione complessiva dell'area, parte appellante fosse tenuta - anche alla luce dei principi di buona fede e leale collaborazione applicabili ai rapporti tra p.a. e cittadino (art. 1, comma 2 *bis*, l. n. 241 del 1990) - a fornire un quadro quanto più completo dello stato dei luoghi, soprattutto segnalando edifici sensibili che avrebbero potuto rilevare ai fini di una valutazione di impatto ambientale;

c) non è rilevante che il privato affermi che sussista alcuna criticità nella realizzazione dell'impianto, in quanto, tenuto conto che tutte le attività sono gestite in ambiente chiuso, "non sussistono rischi di dispersione di sostanze", perché tale valutazione spetta in via esclusiva all'amministrazione sulla base di uno stato dei luoghi veritiero e trasparente;

d) né può ritenersi effettuato dall'amministrazione un errato contemperamento degli opposti interessi, perché, invece, l'amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza di case e scuole nelle vicinanze, ha ritenuto, con motivazione ragionevole e logica, di dare prevalenza alla tutela del diritto alla salute e dell'ambiente rispetto alle esigenze della produzione e dello smaltimento dei rifiuti.

e) non incide poi su tale valutazione la circostanza che il comune avesse debitamente partecipato al procedimento, senza opporsi alla realizzazione dell'impianto, in quanto evidentemente la mancata opposizione del comune può essere la diretta conseguenza della non corretta rappresentazione dei fatti da parte dell'appellante, come, peraltro è accaduto alla Regione che ha rilasciato la VIA e poi l'ha revocata;

f) peraltro, la non corretta descrizione dello stato dei luoghi rende insuscettibile di tutela l'affidamento di parte appellante che non può ritenersi legittimo;

g) infine, nessun indennizzo spetta al privato, in quanto, il provvedimento di revoca adottato deve essere evidentemente riqualificato come un provvedimento di annullamento d'ufficio, ai sensi dell'art. 21 *nonies* l. n. 241 del 1990, stante l'illegittimità dei provvedimenti ritirati emessi sulla base di una non corretta rappresentazione dei fatti (Cons. Stato, sez. IV, n. 4859 del 2025).

4.11. Spese processuali.

Con riguardo alla regolamentazione delle spese processuali nelle controversie in materia ambientale si è affermato che:

a) non vi è ragione di discostarsi dalla regola della soccombenza in quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (Corte di giustizia UE, sez. II, 13 febbraio 2014, C-530/11) e la convenzione di Aarhus (25 giugno 1998, esecutiva in Italia con l. 16 marzo 2001 n.108), non comportano la deroga al principio della soccombenza di cui all'art. 26 c.p.a., a norma del quale, quando si emette una decisione, occorre provvedere anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile: la condanna alle spese del giudizio in caso di soccombenza non configura, infatti, una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, ai sensi dell'art. 9 comma 4 della convenzione di Aarhus, che si limita infatti a stabilire che la tutela giurisdizionale in materia richieda procedure "non eccessivamente onerose", mentre la giurisprudenza europea (per tutte la citata sentenza 13 febbraio 2014 C-530/11) ha stabilito in sintesi che è non eccessivamente onerosa la liquidazione delle spese la quale, oltre ad essere non

manifestamente irragionevole, non ecceda le capacità finanziarie di un ricorrente medio (Cons. Stato, sez. IV, n.10226 del 2022; n. 1137 del 2020);
b) il pagamento delle spese di lite non configura una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale; il diritto UE mira principalmente a eliminare tali barriere e solo in via riflessa si interessa alle difficoltà insite nella gestione del processo (Corte di giustizia UE, sez. IV, 11 aprile 2013, C-260/11).

5. Lo *Screening*.

5.1. Definizione e ambito di applicazione.

La giurisprudenza è concorde e costante nel ritenere quanto segue:
a) lo *screening* è una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate categorie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base cioè all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 3168 del 2023; Cons. Stato, sez. V, n. 3596 del 2021);
b) lo *screening*, data la sua autonomia riconosciuta dal codice ambientale che all'art. 20 (e, più di recente, all'art. art. 9, d.lgs. n. 104 del 16 giugno 2017) ne disciplina lo svolgimento, è una procedura di valutazione di impatto ambientale, meno complessa della VIA, la cui previsione risponde a motivazioni diverse. Per questo motivo è definito in maniera impropria come un subprocedimento della VIA, pur non essendo necessariamente tale. Esso è qualificato altresì come preliminare alla VIA, dizione questa da intendere solo in senso cronologico, stante che è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità;
c) le categorie di progetti che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la VIA è solo eventuale:
c1) progetti elencati nell'Allegato II al codice dell'ambiente che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (*screening* di competenza statale);
c2) modifiche dei progetti elencati nell'Allegato II suscettibili di produrre effetti negativi e significativi per l'ambiente (*screening* di competenza statale);
c3) progetti elencati nell'Allegato IV (*screening* di competenza regionale) (Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021).

5.2. Natura preliminare e autonoma rispetto alla VIA.

La verifica di assoggettabilità non può essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della VIA, perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti elencati. Ne costituisce pertanto un elemento aggiuntivo eccezionale rispetto al normale

iter, che per gli altri progetti prende avvio con la presentazione della relativa istanza (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021; sez. II, n. 5379 del 2020).

5.2.1. Facoltà del proponente di presentare istanza di VIA in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA.

> È stato affermato in molteplici pronunce che:
> a) lo *screening* svolge una funzione preliminare perché "sonda" la progettualità e solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione;
> b) il procedimento di *screening* è analiticamente disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. n. 152 del 2006. La sua funzione è analoga a quella ricavabile dalla disciplina previgente. Anche l'oggetto dello screening consiste, sostanzialmente, in una valutazione dell'impatto ambientale, con la differenza che lo stesso si svolge ad una soglia più arretrata, assolvendo ad una funzione prettamente preliminare e strumentale. Soltanto ove venga effettivamente ravvisata una "significatività" del progetto in termini di incidenza negativa sull'ambiente, si impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura;
> c) la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale costituisce un procedimento di valutazione preliminare autonomo e non necessariamente propedeutico alla VIA vera e propria, con la quale condivide l'oggetto - l'"impatto ambientale", inteso come alterazione « qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa » che viene a prodursi sull'ambiente ma su un piano di diverso approfondimento. (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023; sez. IV, n. 3597 del 2021; sez. V, n. 3302 del 2021; sez. II, n. 5739 del 2020).

5.2.2. Vigenza del d.m. 10 settembre 2010 anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017.

Non sussiste alcun profilo di incompatibilità della disciplina della VIA, come modificata dal d.lgs. n. 104 del 2017, con le disposizioni del d.m. del 10 settembre 2010 "Linee guida per il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi"- che consentono al proponente di presentare direttamente istanza di valutazione di impatto ambientale in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA. Si tratta, in sostanza, di una disciplina, integrativa della fonte primaria, che lascia all'operatore la facoltà di avvalersi o meno, di tale strumento di semplificazione, senza correlativamente recare alcuna lesione agli interessi oggetto di tutela. Resta ferma la facoltà del proponente di presentare la domanda di VIA anche per i progetti per i quali l'art. 6, comma 6, del d.lgs. 152 del 2006 prevede la verifica di assoggettabilità alla VIA […]" (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023).

Non ha pertanto fondamento la tesi secondo cui la sopravvenuta riforma delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale, di cui al d.lgs. n. 104 del 2017, ha comportato l'abrogazione implicita della disciplina recata dalle Linee guida (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023; n. 444 del 2023).

5.3. Modi di realizzazione dello *screening* (analisi casistica o per soglie dimensionali).

La giurisprudenza al riguardo ha evidenziato quanto segue:

a) la direttiva n. 2011/92/UE specifica che lo *screening* può essere realizzato o mediante un'analisi caso per caso, oppure lasciando agli Stati membri la possibilità di fissare delle soglie dimensionali rispetto alle quali procedere o meno alla verifica di assoggettabilità. Anche in tale ultimo caso, data la rilevanza che riveste lo screening, occorrerebbe fare riferimento a specifici criteri di selezione. Pertanto non è possibile escludere un progetto solo facendo riferimento alle sue dimensioni: occorre avere una visione d'insieme. Indicazione questa di innegabile rilevanza ai fini dello scrutinio della legittimità della decisione in termini di assoggettamento (Cons. Stato, sez. VI, n. 2894 del 2015);

b) i criteri recepiti a livello nazionale nell'Allegato V, Parte II, del codice ambientale, sono molteplici e spaziano dalle intrinseche caratteristiche del progetto (dimensioni, cumulo con altri progetti, produzione di rifiuti, utilizzazione delle risorse naturali, produzione di inquinamento e disturbi acustici, rischio di incidenti concernenti le tecnologie o sostanze utilizzate); alla sua localizzazione (capacità di assorbimento ambientale delle aree geografiche in cui verrà situato l'impianto, effetti su riserve e parchi naturali, zone costiere e montuose, zone a forte densità demografica); alle caratteristiche dell'impatto potenziale (portata dell'impatto, probabilità di accadimento dell'impatto, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto). La *ratio* è di garantire per quanto possibile il più elevato livello di tutela ambientale, senza tuttavia onerare inutilmente il cittadino richiedente (Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021).

5.4. Impugnazione.

Con riguardo all'impugnazione del provvedimento conclusivo della fase di *screening* la giurisprudenza è concorde nel ritenerlo autonomamente impugnabile:

a) la pronuncia di compatibilità ambientale attiene a un sub-procedimento che si inserisce all'interno del più ampio e articolato procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Tale pronuncia di compatibilità ambientale costituisce il provvedimento conclusivo del relativo sub-procedimento, ha rilevanza esterna e, come tale, deve essere impugnata in via autonoma (Cons. Stato, sez. IV, n. 9078 del 2022; sez. II, n. 322 del 2021; sez. IV, n. 5984 del 2019; sez. IV, n. 5092 del 2014);

b) l'esperibilità dell'impugnazione non può essere "recuperata" mediante l'impugnazione del diniego di VIA in quanto eventuali carenze del dettaglio progettuale sottoposto al procedimento di *screening*, qualora ritenute esistenti ed incidenti sulla valutazione dell'impatto ambientale dell'opera, devono essere censurate all'esito di quel sub-procedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 9078 del 2022).

6. La Valutazione ambientale strategica (VAS).

6.1. Definizione e ambito (statale e locale).

La giurisprudenza ha affermato quanto segue con riguardo alla VAS:
a) la VAS trova il suo fondamento nella direttiva n. 2001/42/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso. La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ne impone una lettura ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo. Essa si accosta, senza identificarsi con gli stessi, ad altri strumenti di valutazione, come la valutazione di impatto ambientale (VIA) su singoli progetti e quella di incidenza, riferita ai siti di Natura 2000, in modo da costituire un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato a ridette esigenze di tutela (Cons. Stato, sez. II, n. 6152 del 2021);
b) l'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 ha distinto la procedura di VAS a livello statale da quelle riferibili ad ambiti regionali o locali, preoccupandosi esclusivamente della prima, anche in relazione alla indicazione dei soggetti competenti per le varie fasi della stessa. Per i casi di rilievo locale, invece, ha fatto rinvio alle disposizioni di legge regionale o delle Province autonome, evidenziando il limite di introdurre un'arbitraria discriminazione e ingiustificati aggravi procedimentali (art. 3 *quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006, non a caso rubricato «*Principio di sussidiarietà e di leale collaborazione*»). Le regioni si sono per lo più orientate nel senso di delegare le funzioni di autorità competente a province, città metropolitane e comuni, in quanto preposti alle scelte urbanistiche nell'ambito del proprio territorio di riferimento (Cons. Stato, sez. II, n. 6152 del 2021);
c) le scelte di governo del territorio sono tipicamente atti soggetti a VAS con concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo e con conseguente necessità di garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto;
d) l'Allegato I alla direttiva n. 2001/42/CE, alla lettera b) richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figuri la «*evoluzione probabile* [del contesto ambientale] *senza l'attuazione del piano o del programma*». La relativa dicitura è stata mutuata alla lettera dal legislatore nazionale che l'ha trasposta nell'allegato VI alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, laddove vengono declinati i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 (Cons. Stato, sez. IV, n. 1225 del 2016);
e) la stessa procedura di verifica di assoggettabilità a VAS è riconducibile nel novero dei procedimenti valutativi ambientali e, in un'ottica di adeguatezza e di proporzionalità, è al contempo finalizzata a valutare la necessità di prescrivere un procedimento di valutazione aggravato, la VAS, tenuto conto della rilevanza dell'intervento e conseguentemente della maggiore potenzialità lesiva per l'ambiente (Cons. Stato, IV, n. 3168 del 2023);

f) la natura puntiforme dell'intervento ne esclude l'assoggettabilità a VAS che non consegue al dato quantitativo dell'ampiezza delle aree coinvolte dal progetto, bensì al dato giuridico della natura pianificatoria dell'atto (Cons. Stato, sez. IV, n. 2063 del 2022, resa in fattispecie relativa al piano di sviluppo dell'aeroporto di Elmas, che non può essere considerato un atto di pianificazione urbanistica e nemmeno un progetto per la creazione di un'infrastruttura ricompresa tra quelle per le quali gli allegati al d.lgs. 152 del 2006 prevedono l'effettuazione della V.A.S.);

g) posto che il procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, soggiace ai principi generali dell'attività amministrativa, al fine di scongiurare un inutile aggravamento del procedimento, le modifiche di piani e programmi già sottoposti a VAS necessitano di una nuova valutazione soltanto nei casi in cui le variazioni apportate siano suscettibili di recare un potenziale pregiudizio all'ambiente e non siano state preventivamente considerate nell'ambito della precedente VAS. In questo caso, l'amministrazione procedente deve esplicitare, con una motivazione rafforzata, le ragioni che giustificano il nuovo assoggettamento alla procedura di VAS, evidenziando i significativi effetti ambientali ulteriori rispetto a quelli già analizzati nella procedura svolta per il piano originario (C.g.a., sez. cons., parere n. 395 del 2023).

6.2. VAS, obbligo di motivazione e c.d. opzione zero.

In relazione alla motivazione della VAS, anche con riferimento alla c.d. opzione zero, vale a dire la non realizzazione dell'intervento, si è affermato:

a) la VAS è stata introdotta dalla direttiva n. 2001/42/CE e recepita nell'ordinamento interno a livello statale con il d. lgs. n. 152 del 2006;

b) le fonti nazionali, in linea con le previsioni della direttiva, prevedono la redazione del Rapporto ambientale «*in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del Piano*» (art. 5, comma 1, della direttiva n. 2001/42/CE);

c) l'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede in particolare che «*nel rapporto ambientale debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso*»;

d) dispone la lettera h) dell'Allegato VI circa i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 che «*le informazioni da fornire con i rapporti ambientali che devono accompagnare le proposte di piani e di programmi sottoposti a valutazione ambientale strategica sono: …. h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o difficoltà derivanti dalla novità dei problemi e delle tecniche per risolverli) nella raccolta delle informazioni richieste*»;

e) la direttiva n. 2001/42/CE fa riferimento ad alternative «*ragionevoli alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma*» e, come tali, effettivamente "possibili", da verificare in concreto, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano;

f) il documento della Direzione generale ambiente della Commissione europea del 2003 su «*Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*»:

f1) premette che il testo della direttiva non dice che cosa si intenda per "ragionevole alternativa" a un piano o a un programma;

f2) evidenzia che la prima considerazione necessaria per decidere in merito alle possibili alternative ragionevoli deve tenere conto degli "obiettivi" e "dell'ambito territoriale del piano o del programma";

f3) aggiunge significativamente che «*il testo non specifica se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma. In pratica, verranno generalmente valutate alternative diverse all'interno di un piano….*»;

f4) conclude affermando che «*Le alternative scelte devono essere realistiche*»;

h) la Commissione dunque ritiene non necessaria la elaborazione di una proposta di piano alternativa, reputando possibile valutare alternative diverse all'interno dello stesso piano;

i) in sede di redazione della VAS, seppure l'amministrazione non sia tenuta a corredare di una puntuale motivazione le scelte operate in sede di pianificazione urbanistica, con riferimento alle singole aree di proprietà privata oggetto di conformazione (c.d. motivazione polverizzata), tuttavia a tale regola fanno eccezione le ipotesi in cui il privato sia titolare di una posizione di affidamento qualificato, come tale meritevole di tutela, quale è quella di chi abbia già conseguito una VIA favorevole in relazione ad una concessione per derivazione d'acqua a scopo idroelettrico;

i1) il fatto che il procedimento finalizzato al rilascio della concessione fosse formalmente distinto e che la VIA fosse stata sì favorevole ma con condizioni - stante la incompatibilità urbanistica del progetto e la necessità di una autorizzazione in deroga - non esclude la ricorrenza di una posizione di legittimo affidamento qualificata circa il buon esito del procedimento, anche in ragione della necessità di una puntuale motivazione per negare la deroga urbanistica, in presenza di un'opera di interesse pubblico e tenuto conto della positiva verifica di compatibilità ambientale dell'opera medesima, giudizio che, per quanto limitato ad un singolo intervento, aveva comunque escluso criticità o effetti pregiudizievoli sulle matrici ambientali dell'area (Cons. Stato, sez. IV, 3305 del 2024);

j) in relazione alla motivazione circa le alternative ragionevoli all'interno del piano, va annoverata anche la c.d. opzione zero, poiché l'amministrazione è tenuta a identificare e valutare le alternative al progetto, compresa la sua non realizzazione, e a indicare espressamente le ragioni della scelta effettuata e ciò al chiaro fine di rendere la scelta trasparente e di evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa e deve compiere un attento e puntuale bilanciamento dei delicati e rilevanti interessi in gioco al fine di privilegiare la soluzione maggiormente funzionale al perseguimento del pubblico interesse e maggiormente idonea a non ledere inutilmente, o in maniera sproporzionata, gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6777 del 2018);

k) la necessità di valutare per la VAS anche l'opzione zero è intrinseca nella stessa scelta di programmazione, seppure in termini generali e astratti, che nel caso concreto in quanto effettuata presuppone che «*i rimedi correttivi e compensativi ipotizzati nel parere sono stati ritenuti sufficienti a far fronte alle ricadute ambientali delle varianti urbanistiche approvate*»;
l) l'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006 costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima (Cons. Stato, sez. IV, n. 133 del 2011);
m) la nozione di "opzione zero" assume un'accezione diversa in materia di VIA, con riferimento alla quale è espressamente declinata dal legislatore nazionale (art. 22, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 2006) e di VAS, per la quale il contenuto dell'Allegato I alla direttiva n. 2001/42/CE, laddove prevede (lettera b) che tra le indicazioni a corredo figuri la «evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l'attuazione del piano o del programma», è stato testualmente riprodotto nell'allegato VI alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, concernente i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 (Cons. Stato, II, n. 6152 del 2021);
n) su tali basi, la giurisprudenza ha evidenziato come sia illegittima la VAS che abbia completamente pretermesso l'analisi dell'impatto dell'opzione zero come pure dell'opzione di una diversa perimetrazione di un parco naturale che avrebbe potuto rendere possibile il rilascio della concessione di derivazione e con essa concorrere al perseguimento di un interesse pubblico primario qual è la produzione di energia da fonti alternative;

n1) nella valutazione degli effetti positivi e di quelli negativi della variante, la VAS avrebbe dovuto esaminare proprio il rapporto costi-benefici delle due alternative: quella di ampliare il perimetro rafforzando le misure di tutela ambientale nell'area di estensione, rinunciando alla possibilità di produrre energia alternativa, e quella di rinunciare ad una porzione – peraltro minima – dell'ampliamento del perimetro, quale misura comunque finalizzata alla tutela ambientale attraverso la possibile incentivazione della produzione di energia da fonte non fossile che l'estensione del parco avrebbe invece impedito;

n2) peraltro, la comparazione tra lo scenario zero e quello di riferimento è l'ipotesi di base contemplata nell'allegato I alla direttiva 2001/42/CE dove, tra i contenuti del rapporto ambientale, alla lettera b) è richiesta la indicazione degli "aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma" che è quanto l'ente pubblico avrebbe dovuto rappresentare nel rapporto ambientale: l'evoluzione probabile, in mancanza della ricomprensione, nel perimetro, dell'area in contestazione, avrebbe infatti presumibilmente evidenziato la possibilità di incidere positivamente sullo stato attuale dell'ambiente attraverso la possibile produzione di energia da fonte non fossile;

n3) inoltre, era anche necessaria la descrizione e la valutazione della ulteriore opzione prospettata dall'operatore economico in sede di contributi partecipativi, in quanto certamente "ragionevole" perchè "possibile" oltre che "realistica",

quella cioè di una diversa perimetrazione che escludesse l'area interessata dall'impianto, di estensione minimale, in modo da rendere possibile anche una diversa e concorrente forma di tutela ambientale, attraverso la produzione di energia alternativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 3305 del 2024).

6.3. Infrastrutture strategiche e VAS: concentrazione di VAS e VIA.

Il Consiglio di Stato, con riguardo alle opere c.d. strategiche, ha affermato quanto segue:
a) le variazioni fra fasi progettuali costituiscono il fisiologico sviluppo della progettazione e sono ammesse anche modifiche "significative" fra il progetto preliminare e quello definitivo, senza che ciò comporti la soluzione di continuità tra i progetti che si sono avvicendati diacronicamente; pertanto, non è necessario il riavvio dell'intero procedimento, né tali modifiche comportano l'illegittimità del provvedimento di approvazione del progetto dell'opera; le "significative modifiche" comportano solo la necessità di ripetere la VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 1555 del 2023, resa in fattispecie relativa alla connessione intermodale tra l'aeroporto "Marco Polo" e la rete ferroviaria esistente "Venezia-Trieste", mediante un raccordo di circa otto chilometri che ha deviato dalla linea ferroviaria esistente "Venezia-Trieste", per consentire il collegamento fra le due infrastrutture);
b) per le infrastrutture strategiche la valutazione VAS e quella VIA sono concentrate, per ragioni di semplificazione, nella VIAS, ai sensi dell'art. 182 del d.lgs. n. 163 del 2006. L'inserimento di prescrizioni in sede di approvazione del progetto definitivo è di regola legittimo, atteso che ciò che rileva non è il numero delle prescrizioni ma il fatto che dalle stesse possano evincersi gravi carenze progettuali; come accade, ad esempio, quando le prescrizioni riguardano tutte aspetti non secondari e non si limitano a dettare condizioni ambientali ma, da un lato, impongano la ricerca e/o lo sviluppo di nuovi soluzioni progettuali, dall'altro richiedano l'effettuazione e/o l'approfondimento di studi che avrebbero dovuto invece essere presentati ex ante ai fini dell'ottenimento della VIA e non semplicemente verificati ex post in sede di ottemperanza (Cons. Stato, sez. IV, n. 4179 del 2016; sez. IV, n. 2777 del 2014).

6.4. Rapporto tra VAS e VIA.

Riguardo alla relazione tra valutazioni ambientali e, segnatamente, tra VAS e VIA, la giurisprudenza ha affermato:
a) la differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende in esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un'"area vasta". Questo perché un p.r.g. o un piano delle attività estrattive o uno qualsiasi degli altri piani e programmi indicati dall' art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006, implicano un potenziale stravolgimento dell'intero territorio al quale il piano o programma si riferisce. La VAS analizza tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico, all'economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. L'analisi tuttavia, è condotta ad un livello più astratto, perché non è sicuro se il piano sarà effettivamente

attuato nella sua integralità, se tale attuazione avverrà in un arco temporale circoscritto e/o se sarà del tutto conforme a quanto ipotizzato, e così via. La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti - perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano - ma maggiormente valutabili - perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS (Cons. Stato, sez. IV, n. 2651 del 2019);

b) l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 distingue la fattispecie della VAS obbligatoria (art.6, comma 2) - rispetto a quella di cui al successivo art.6, comma 3 e che laddove si ravvisi la situazione normata al comma 3 si dà luogo a verifica di compatibilità, disciplinata dal successivo art. 12, mentre, laddove si verta nella fattispecie descritta al comma 2 si impone puramente e semplicemente l'obbligo di esperire la VAS (Cons. Stato, sez. IV, n. 2446 del 2013).

7. L'Autorizzazione unica ambientale (AUA).

7.1. Procedura e ambito di applicazione.

Con riferimento alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale la giurisprudenza ha affermato:

a) che il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica si conclude con un autonomo provvedimento adottato individualmente, al di fuori della conferenza, dalla sola amministrazione procedente: in sostanza, mentre l'atto conclusivo dei lavori della conferenza si concreta in un atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, l'atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l'amministrazione decide a seguito di una valutazione complessiva (Cons. Stato, sez. IV, n. 2235 del 2020);

b) che è contro l'atto conclusivo, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l'impugnazione, e ciò perché gli altri atti o hanno carattere meramente endoprocedimentale ovvero non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi (Cons. Stato, sez. V, n. 4632 del 2022; n. 6192 del 2013);

c) che la determinazione assunta in sede di conferenza di servizi costituisce mero atto endoprocedimentale destinato a confluire in un provvedimento espresso da adottarsi dalla regione, trattandosi, pertanto, di un atto avente natura istruttoria, non ancora provvedimentale, che non è idoneo, in quanto tale, ad incidere nella sfera giuridica del destinatario e, pertanto, non è autonomamente impugnabile (Cons. Stato, sez. IV, n. 286 del 2023, resa in fattispecie relativa a procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale per l'edificazione di uno stabilimento frigorifero per la raccolta e la lavorazione della frutta; sez. V, n. 3109 del 2018, resa in relazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006; sez. IV, n. 7052 del 2020, resa in relazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica

alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003);
d) che, avuto riguardo alla previsione dell'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, la regione è tenuta a convocare la conferenza di servizi; tutte le amministrazioni interessate dal progetto, e dunque con competenza propria in materia, sono tenute a partecipare alla conferenza e ad esprimere in tale sede anche i pareri di cui sono investiti per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale previsto dalla legge. Il parere negativo espresso al di fuori della conferenza è illegittimo per incompetenza alla stregua di un atto adottato da un'Autorità priva di potere in materia (Cons. Stato, sez. V, n. 6319 del 2018 che richiama in termini C.G.A. Sicilia, n. 295 del 2008; indirettamente anche Cons. Stato, sez. IV, n. 4732 del 2015);
e) l'installazione degli impianti fotovoltaici necessita dei seguenti titoli abilitativi: l'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d. lgs. n. 387 del 2003, la procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 28 del 2011 e la comunicazione di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 11, del d. lgs. n. 28 del 2011. In linea generale, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento nonché le opere e le infrastrutture connesse sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal ministero dello sviluppo economico (Cons. Stato, sez. IV, n. 3294 del 2023, resa in fattispecie inerente la realizzazione di un intervento integrato, consistente in quattro serre con impianto fotovoltaico integrato di potenza nominale 582,36 KW, la sezione ha concluso nel senso dell'ineludibilità dell'autorizzazione unica regionale, atteso che le serre fotovoltaiche non sono in regime di edilizia libera e non sono edifici in senso normativo).

7.2. Rapporto tra AUA e titoli edilizi.

Con riferimento al rapporto tra AUA e titoli edilizi la giurisprudenza ha sostenuto che:
a) in base all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 e all'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 - ai sensi del quale in materia ambientale l'approvazione della conferenza di servizi "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori" - il verbale della Conferenza di servizi produce anche l'effetto di variante allo strumento urbanistico, "ove occorra", nel senso che in tale sede possono disporsi "le varianti agli strumenti urbanistici dei comuni interessati e la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori per la realizzazione dell'impianto", disposizioni che verranno poi recepite dai comuni negli strumenti urbanistici vigenti (Cons. Stato, sez. V, n. 4632 del 2022, resa in fattispecie relativa alla realizzazione e messa in esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonti rinnovabili in cui il diniego del Comune all'approvazione di una variante non ha autonoma ostatività, non essendo di per sé preclusivo al rilascio dell'autorizzazione; n. 3109 del 2018);

b) che l'autorizzazione unica di cui al d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 - istituto che comprende nel suo ambito di applicazione le categorie di imprese di cui all'art. 2 del decreto del Ministero delle attività produttive 18 aprile 2005, ovvero microimprese, piccole imprese e medie imprese - non sostituisce tutti i titoli necessari alla realizzazione di un'opera ma unicamente quelli indicati all'art. 3 del medesimo decreto tra cui non è compreso il titolo edilizio, per il quale occorre attivare uno specifico procedimento (Cons. Stato, sez. VI, n. 5685 del 2020).

7.3. Valori limite di emissione: determinazione superiore alle soglie di miglior tecnologia.

La giurisprudenza ha affermato quanto segue:
a) nelle determinazioni di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi rispetto a quelli indicati dalla miglior tecnologia, in tre casi specifici:

a1) quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni;
a2) quando lo richieda la normativa regionale;
a3) quando, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale, lo richieda il provvedimento autorizzatorio.

Non si applica l'art. 35 del d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 164 dell'11 novembre 2014, allorché l'impianto, in quanto autorizzato a livello regionale e non nazionale, non sia sussumibile nell'alveo applicativo delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Costituisce, quindi, scelta ragionevole e non manifestamente sproporzionata, in adesione al principio di precauzione, che l'autorità preposta imponga limiti e prescrizioni più rigorosi in relazione a situazioni di vetustà dell'impianto, per il quale non si dimostri il possesso dei requisiti della migliore tecnologia disponibile. Il tutto muovendo dall'ineludibile regola cardine, secondo cui i progettisti, i costruttori e i gestori di impianti di co-incenerimento non possono progettare, costruire, equipaggiare e gestire impianti aventi emissioni superiori ai valori limite. Le scelte squisitamente tecniche, sottese all'adozione dei provvedimenti di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, non sono sindacabili in sede giurisdizionale amministrativa, allorquando non trasmodano nell'abnormità e nella palese illogicità (Cons. Stato, sez. IV, n. 2245 del 2023).

7.4. Autotutela.

La giurisprudenza ha affermato che:
a) è legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale per l'esercizio di un impianto di rifiuti adottata a fronte dell'incontestata sussistenza delle violazione delle prescrizioni, unitamente al disagio manifestato dalla popolazione e riscontrato dall'amministrazione nell'eccesso di emissioni, laddove detti inadempimenti abbiano determinato un pericolo alla salute e all'ambiente che può essere anche solo potenziale, in considerazione del valore degli interessi e dei beni tutelati che, anche alla luce del principio di precauzione, legittimano un'anticipazione delle soglie di tutela;

b) sebbene l'art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, consenta l'adozione di provvedimenti sanzionatori in presenza di violazioni di prescrizioni di carattere ambientale dell'autorizzazione unica ambientale, rilevano comunque le eventuali problematiche di carattere edilizio o paesaggistico che siano idonee ad incidere su profili relativi alla tutela dell'ambiente (Cons. Stato, sez. IV, n. 4721 del 2025, che ha ritenuto che la pacifica violazione delle prescrizioni, unitamente al disagio manifestato dalla popolazione e riscontrato dall'amministrazione nell'eccesso di emissioni, giustificasse ampiamente il provvedimento di revoca dell'AUA impugnato).

7.5. Legittimazione attiva e passiva.

Con riferimento alla legittimazione attiva e passiva la giurisprudenza ha affermato:
a) che, ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas* - ovvero il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative - rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, mentre pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio* diabolica, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive. Né può essere d'ostacolo la circostanza che il bene ambiente risulta tutelato dal provvedimento di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, perché quest'ultima valutazione non riguarda gli interessi di cui si sono fatti portatori i ricorrenti di primo grado: eliminazione della barriera costituita dal bosco che mitiga il rumore e lo smog di provenienza dalla strada, oltre che il danno estetico al paesaggio (Cons. Stato, sez. IV, n. 935 del 2022 che richiama sez. II, n. 2056 del 2021, resa in fattispecie relativa a ricorso proposto dai proprietari di immobili limitrofi ad un realizzando impianto di distribuzione carburanti).
b) che, tenuto conto della particolare natura della conferenza di servizi, l'atto autorizzatorio rilasciato *ex* art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, deve imputarsi alla sola regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria con conseguente declaratoria del loro difetto di legittimazione passiva (Cons. Stato, sez. IV, n. 5608 del 2022, resa in fattispecie relativa alla costruzione e all'esercizio di un impianto di trattamento rifiuti in cui erano stati evocati in giudizio anche altri soggetti istituzionali coinvolti nella conferenza di servizi);
c) che nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 un organo tecnico consultivo non è titolare di una posizione qualificata, non configurandosi quale soggetto pubblico dotato di competenze proprie da esprimere nella conferenza di servizi decisoria. Ne consegue l'assenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, e quindi differenziata, essendo la posizione correttamente ricollegabile a quella di un organo tecnico consultivo della Regione, alla quale solamente è imputabile il provvedimento (Cons. Stato, sez. V, n. 6319 del 2018, resa in fattispecie relativa ad impugnazione da parte dell'ARPA, che, secondo la normativa

regionale, è organo tecnico dell'amministrazione regionale, dotata di personalità giuridica pubblica, ma non ha competenze specifiche in materia di opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

7.6. Controinteressati.

La giurisprudenza ha ritenuto che non sono configurabili controinteressati a fronte della impugnativa del diniego di autorizzazione unica ambientale; il terzo che dovesse trarre un vantaggio dalla conservazione del diniego impugnato, infatti, non sarebbe titolare di un interesse qualificato al mantenimento del diniego stesso o alla conservazione dello status determinato da quest'ultimo, non conseguendo da esso in modo diretto alcuna concreta utilità o bene della vita, ma solo vantaggi indiretti (Cons. Stato, sez. IV, n. 3533 del 2023, resa in fattispecie concernente il giudizio di impugnazione del diniego di AUA per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata, nel quale la società proprietaria del terreno era intervenuta ed aveva proposto ricorso incidentale, dolendosi dell'illegittimità del diniego, gravato dal gestore dell'impianto in via principale, nella parte in cui non ha negato l'autorizzazione anche per ragioni ulteriori rispetto a quelle indicate dall'amministrazione).

7.7. Risarcimento del danno da mancato rilascio dell'AUA.

Con riferimento alla risarcibilità del danno conseguente al mancato rilascio dell'AUA nei termini di legge:

a) secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza (cristallizzato da Cons. Stato, Ad. plen., n. 7 del 2021), l'esercizio illegittimo (o in violazione dei termini) della funzione amministrativa non integra di per sé la colpa dell'amministrazione, dovendo anche accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se per converso la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (Cons., Stato, sez. IV, n. 9417 del 2022; n. 6111 del 2021; sez. VI, n. 445 del 2019; n. 5600 del 2014; sez. V, n. 4968 del 2013);

b) in materia di tutela risarcitoria del danno ingiusto derivante all'interesse pretensivo del privato dal mancato (o intempestivo) esercizio dell'attività amministrativa, il risarcimento non può prescindere dalla valutazione della spettanza del bene della vita richiesto inizialmente dall'interessato, atteso che è soltanto la lesione sostanziale di quest'ultimo che qualifica in termini di ingiustizia (rendendolo conseguentemente risarcibile) il danno derivante dal provvedimento illegittimo e colpevole dell'amministrazione o dalla sua colpevole inerzia ai sensi dell'art. 2 *bis* della l. n. 241 del 1990; pertanto, l'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa sono configurabili solo ove il provvedimento favorevole sia stato legittimamente adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente, ovvero

avrebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico concreto (Cons. Stato, IV, n. 923 del 2023 che richiama n. 4260 del 2018);

c) è stato, altresì, evidenziato, con specifico riguardo alle tariffe incentivanti collegate dalla normativa alla realizzazione e alla messa in esercizio di un impianto fotovoltaico, che:

> c1) la scelta dell'operatore di chiedere l'autorizzazione unica ambientale per tre distinti progetti per la realizzazione di tre distinti aerogeneratori collegati al medesimo punto di connessione elettrica, è circostanza che ha comportato una complicazione del quadro valutativo e un successivo notevole rallentamento del procedimento amministrativo, ingenerato dalle interlocuzioni fra regione e provincia sulla natura unitaria o meno dell'impianto e, conseguentemente, sulla necessità o meno di sottoporlo a VIA o a procedimento di *screening,* a causa della peculiarità di fatto appena enucleata, e dall'avvenuta presentazione dell'istanza di sottoposizione a VIA da parte dell'impresa (Cons. Stato, sez. IV, n. 9417 del 2022);
>
> c2) l'attribuzione delle tariffe incentivanti non è correlata al solo conseguimento dell'autorizzazione unica ambientale, ma prevede la necessaria costruzione e messa in esercizio dell'impianto. L'impresa correla il bene della vita al solo conseguimento del titolo autorizzatorio, ma non risulta allegata (né, tanto meno, provata) la sicura o, quanto meno, l'altamente probabile spettanza delle tariffe incentivanti in ragione dell'avvenuto rilascio del provvedimento di autorizzazione unica (Cons. Stato, IV, n. 9418 del 2022, resa in fattispecie relativa a domanda di risarcimento basata sul mancato rispetto del termine del procedimento intrapreso per l'autorizzazione unica ambientale di un impianto fotovoltaico);

d) partendo dall'applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza sull'esercizio illegittimo o sulla violazione dei termini della funzione amministrativa è stata riconosciuta la spettanza del risarcimento in una fattispecie concreta di danno c.d. da ritardo, in quanto l'imprenditore che ha agito in giudizio ha provato l'avvenuta realizzazione e messa in esercizio dell'impianto, prefigurando in tal modo che in caso di rilascio del titolo nei termini avrebbe potuto fruire della sovvenzione *illo tempore* prevista dalla legge e poi modificatasi nelle more della conclusione del procedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 5977 del 2022);

e) per liquidare il danno conseguente al ritardato rilascio dell'AUA in relazione ad impianto solare fotovoltaico e tenuto conto del susseguirsi di regimi degli incentivi differenti, si è usato come base il valore della differenza fra i profitti che si sarebbero potuti trarre dall'impianto, se autorizzato in base al secondo conto energia, e quelli che sono in concreto retraibili dall'impianto stesso, che è stato effettivamente realizzato, ma è incentivato alle condizioni meno favorevoli del quinto conto energia. A tale valore è stato applicato il criterio ulteriore indicato dalla plenaria n. 7 del 2021, secondo il quale «*non può ritenersi che il danno da lucro cessante, sul piano giuridico, possa equivalere a quanto l'impresa istante avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo dell'amministrazione. E ciò perché l'attività non è stata svolta, il correlato procedimento inerente alla sussistenza dei requisiti non ha avuto seguito, e, più in generale, non può darsi per verificato*

un evento -l'avvio e lo svolgimento per tutta la durata prevista dell'attività di impresa in regime di incentivo- che non si è verificato e che potrebbe essere stato soggetto a qualsiasi sopravvenienza anche di fatto nel corso dell'attività di impresa». L'applicazione di questo criterio non può essere pura e semplice, perché il caso di specie differisce in modo significativo da quello giudicato dalla plenaria. Nel caso presente, infatti, l'attività è stata svolta, il procedimento ha avuto seguito e si è accertato che l'impianto aveva effettivamente tutti i requisiti per essere aperto, e quindi l'attività di impresa in regime di incentivo si è avviata. È corretto però tenere conto delle possibili sopravvenienze nel corso dell'attività stessa, che si svolge in un arco temporale previsto abbastanza lungo, pari a vent'anni, ed è soggetta come evidente al rischio di impresa. Tutte queste considerazioni inducono, in base a criterio equitativo, a contenere nel 50% la decurtazione della base di calcolo, ovvero a determinare il risarcimento nella metà di quanto l'impresa avrebbe lucrato maggiormente se l'impianto fosse stato autorizzato alle condizioni originarie (Cons. Stato, sez. IV, n. 5977 del 2022).

8. L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA).

8.1. Definizione e funzione.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che:
a) l'AIA si connota come una tipica autorizzazione costitutiva, in quanto è "concessa" per un tempo prestabilito (come letteralmente si esprime art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006) e non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto a ottenerla. Può essere rilasciata solo dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato i vari interessi rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'*iter* procedimentale. L'ampiezza delle valutazioni svolte in relazione all'AIA si riflette sulla procedura di VIA, nella quale assumono rilievo anche gli studi effettuati in vista del rilascio dell'AIA;
b) l'AIA è il provvedimento che sostituisce, *uno actu*, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e investe gli aspetti gestionali, ubicativi e strutturali dell'impianto (Cons. Stato, sez. V, n. 4928 del 2014; sez. V, n. 5299 del 2012).

8.2. Effetto di variante urbanistica.

Con riguardo alla pianificazione urbanistica è stato affermato che:
a) l'autorizzazione unica *ex* art. 208 comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 determina una variante urbanistica indipendentemente dall'assenso del comune e, addirittura, persino in caso di dissenso espresso, tanto che l'atto è idoneo a spiegare direttamente effetti sulla pianificazione territoriale, costituendo variante puntuale che non necessita di alcuna manifestazione di assenso da parte degli enti, in via ordinaria, competenti per la pianificazione;

b) un provvedimento dal contenuto indeterminato, ma determinabile solo *ex post*, a seconda delle scelte progettuali, pur osservanti le prescrizioni imposte ma prescelte autonomamente dall'operatore economico proponente, non è in grado di determinare il c.d. effetto variante della pianificazione urbanistica ed edilizia del luogo considerato, come contemplato dall'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006. Ciò in quanto la variante dello strumento urbanistico in questione è una variante parziale e speciale (e non già una variante generale). Essa presuppone una ponderazione motivata degli interessi puntuali coinvolti nella realizzazione dello specifico impianto effettivamente compiuta che si riflette nel provvedimento di autorizzazione espresso ed esplicito (Cons. Stato, sez. IV, n. 6088 del 2022, resa in fattispecie relativa ad un impianto di coincenerimento).

8.3. Modifiche all'AIA e silenzio assenso.

8.3.1. Disposizioni normative.

L'art. 20, par. 2 della direttiva 2010/75/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, dispone che «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva. La domanda di autorizzazione e la decisione dell'autorità competente si riferiscono alle parti dell'installazione e agli aspetti di cui all'articolo 12 che possono essere oggetto della modifica sostanziale*».

L'art. 29-*nonies,* commi 1 e 2, d.lgs. n. 152 del 2006, dispone che:

«1. *Il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l). L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*

2. Nel caso in cui le modifiche progettate, ad avviso del gestore o a seguito della comunicazione di cui al comma 1, risultino sostanziali, il gestore invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-ter, commi 1 e 2. Si applica quanto previsto dagli articoli 29-ter e 29-quater in quanto compatibile».

8.3.2. Applicabilità del silenzio assenso. Questione di legittimità costituzionale.

La giurisprudenza si è così espressa in punto di modifiche all'AIA:

a) non tutte le modifiche sono sottoposte alla stessa disciplina, essendo sottoponibili a nuova autorizzazione le sole modifiche sostanziali;

b) l'art. 29-*nonies* del d.l.gs n. 152 del 2006, dispone che il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'art. 5, comma 1, lettera l) e che l'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, oppure, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera l-*bis*), ne dà notizia al gestore entro

sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, ai fini degli adempimenti di cui all'art. 29-*nonies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, decorso il quale il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate;
c) nel caso, invece, di modifiche ritenute "sostanziali", il gestore deve inviare all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-*ter*, commi 1 e 2;
d) l'art. 29-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede un termine di sessanta giorni entro il quale l'autorità deve pronunciarsi, e in caso di silenzio consente al privato richiedente di procedere a realizzare le modifiche;
e) tuttavia la disposizione non preclude espressamente all'autorità competente di intervenire successivamente né afferma che la modifica richiesta debba ritenersi approvata "*per silentium*" in quanto definitivamente qualificata come "non sostanziale";
f) in base alla regola generale dell'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990, infatti, il silenzio assenso è escluso nei procedimenti in materia ambientale e, perciò, una regola diversa dovrebbe essere prevista dalla legge in modo esplicito;
g) deve pertanto ritenersi che la norma in esame contempli la mera facoltà per il richiedente di procedere con le variazioni progettate, non essendo prevista alcuna perentorietà del termine concesso all'amministrazione, e senza che venga stabilito con espressioni inequivoche che decorso detto termine l'autorizzazione richiesta debba intendersi resa;
h) peraltro se il gestore ritiene che la modifica proposta sia "non sostanziale", egli è tenuto a presentare all'amministrazione non una richiesta di autorizzazione, ma una mera "comunicazione";

> h1) l'autorità competente è chiamata a valutare la natura della modifica ed eventualmente a notiziare il gestore della necessità di procedere alla presentazione di nuova domanda di autorizzazione;
> h2) solo se il primo termine decorre inutilmente le modifiche comunicate potranno essere lecitamente intraprese, ma ciò solo fino ad una diversa determinazione dell'amministrazione che ritenga necessario lo svolgimento del procedimento di autorizzazione;

i) a non diversa conclusione conduce la tabella allegata al d.lgs. n. 222 del 25 novembre 2016, che va infatti interpretata alla luce dell'art. 2 del medesimo d.lgs. n. 222 del 2016, secondo cui «*Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica l'autorizzazione, è necessario un provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio - assenso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, ove indicato*» (comma 5): tali disposizioni non hanno quindi introdotto alcuna deroga ai principi in materia di silenzio – assenso disciplinati dalla legge generale sul procedimento amministrativo;
j) del resto, le valutazioni sottese al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale e alle relative modifiche implicano il ricorso a nozioni tecnico scientifiche connotate da un'ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari della modifica proposta e non possono essere sostituite da un provvedimento tacito;
k) le modifiche del quadro prescrittivo dell'AIA originaria possono avere luogo solo attraverso un nuovo procedimento autorizzatorio, essendo inconcepibile una modifica

tacita dell'autorizzazione medesima (Cons. Stato, sez. IV, n. 9285 del 2023; n. 8093 del 2023).

Recentemente, è stata però rimessa alla Corte di giustizia dell'UE la seguente questione pregiudiziale: «*Se l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE deve essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina interna (come quella vigente in Italia ai sensi dell'art. 29 nonies, 1° comma, d.lgs. 152/2006) la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, da lui qualificata non sostanziale, decorso un termine di sessanta giorni, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica sia comunque tacitamente autorizzata, anche qualora risultasse in seguito trattarsi di una modifica sostanziale*».

Il quesito è argomentato come segue:

a) il collegio remittente non condivide l'impostazione giurisprudenziale sopra esposta, ritenendo al contrario che:

a1) l'art. 29-*nonies*, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, laddove dispone che, decorsi sessanta giorni nel silenzio dell'amministrazione, «*il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*», stabilisca che il gestore è senz'altro autorizzato alla realizzazione delle modifiche; ne consegue che l'espressione «*può procedere*», utilizzata dalla disposizione, non può avere altro significato che è autorizzato a procedere;

a2) inoltre, l'art. 20 della l. n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio-assenso, nei procedimenti concernenti l'ambiente, non osta a ravvisare, nell'art. 29-*nonies*, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, una fattispecie di silenzio-assenso, perché questa seconda disposizione prevale sulla prima, in virtù sia del criterio cronologico, sia del criterio di specialità, che regolano i conflitti tra norme;

a3) resta ferma la possibilità per l'autorità competente di annullare in sede di riesame il provvedimento autorizzativo formatosi *per silentium*, entro i termini e con i presupposti previsti dall'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990;

b) su tale base, rileva il possibile contrasto tra la norma nazionale e il diritto unionale, in quanto:

b1) l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva n. 2010/75/UE, nella parte in cui prevede che «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva*», letto in connessione sia con la definizione di "autorizzazione", contenuta nell'art. 3, n. 7, della medesima direttiva, ai sensi del quale tale l'autorizzazione deve essere «*scritta*», sia con l'art. 14, che individua il contenuto necessario dell'autorizzazione, induce a far ritenere che le modifiche sostanziali a un'installazione devono essere sempre approvate con un'autorizzazione che, quanto alla forma, deve essere scritta, e quanto al contenuto, deve essere conforme alle prescrizioni della direttiva, e segnatamente del suo art. 14;

b2) l'art. 29-*nonies*, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce una normativa di semplificazione, che però non esclude che il gestore, in buona o in mala fede, possa qualificare erroneamente la modifica proposta come non sostanziale, mentre in realtà può trattarsi di modifica sostanziale con possibili effetti negativi

e significativi per la salute umana o per l'ambiente; in tale evenienza, tuttavia, l'autorità competente può non avvedersene tempestivamente, entro il termine fissatole dal diritto interno (in Italia sessanta giorni); sicché la modifica, pur essendo in concreto sostanziale, finisce per essere autorizzata *per silentium*, e l'effetto, in tale ipotesi, è che una modifica sostanziale venga autorizzata tacitamente, anziché in forma scritta, e senza che l'autorizzazione rispetti le condizioni sostanziali fissate dall'art. 14 della direttiva;

b3) a tutto ciò si aggiunge la considerazione per cui, con la direttiva 2024/1785/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, l'art. 20, paragrafo 1, della direttiva n. 2010/75/UE è stato modificato, aggiungendo le specificazioni, secondo le quali la comunicazione del gestore all'autorità competente, avente ad oggetto le modifiche progettate, deve avvenire "*a tempo debito e comunque prima della loro attuazione*", e "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far sì che l'autorità competente reagisca in tempo utile alle informazioni fornite dal gestore*"; queste due nuove prescrizioni normative, che fanno entrambe riferimento al fattore temporale, e si applicano a tutte le modifiche alle installazioni (sostanziali e non sostanziali), non risolvono del tutto l'interrogativo (T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, ord. 3 giugno 2025, n. 506).

8.4. Rapporti tra AIA e VIA.

Con riguardo al rapporto procedimentale tra VIA e AIA è stato affermato che:

a) la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali, mentre l'AIA è il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto; pertanto, diversa è la loro rispettiva funzione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025);

b) l'ambito specifico della VIA è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione dell'opera e dell'impianto, ed il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità dell'AIA; la VIA precede il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto;

c) l'AIA è caratterizzata dall'esame, ad un maggior livello di definizione, di tutti i profili ambientali ed abbraccia, rispettivamente, le emissioni nell'aria, convogliate e no, gli scarichi nell'acqua e nel mare, le emissioni sonore, le vibrazioni, gli odori, l'impatto sul suolo e sul sottosuolo; ed in definitiva l'impatto complessivo del progetto in base agli aspetti gestionali;

d) l'esame in sede di AIA richiede l'esercizio di un'amplissima discrezionalità tecnica; comporta la valutazione concreta delle modalità e di funzionamento dell'impianto ed altresì, di norma, comporta l'adozione di tutta una serie di prescrizioni e raccomandazioni dirette a minimizzare l'impatto ambientale. Il maggior livello di approfondimento implica, quindi, una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma, precisa e condiziona l'oggetto della seconda (Cons. Stato, sez. II, n. 1339 del 2017; sez. V, n. 3000 del 2016);

b) una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché

solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva (Cons. Stato, sez. V, n. 313 del 2015);

c) dunque l'AIA sostituisce tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale e investe gli aspetti gestionali, ubicativi e strutturali dell'impianto, ma non riguarda la compatibilità ambientale del progetto per il quale non può che fare riferimento alla VIA;

d) è quindi evidente che le due tipologie di provvedimenti rivestono, in base al parametro normativo di riferimento, funzioni diverse e separate, sicché non vi una contraddittorietà tra i due provvedimenti nel fatto che la loro durata sia normativamente diversificata, dovendo il proponente riallineare le scadenza presentando una istanza di proroga (nel caso in esame non presentata) e/o una nuova istanza di VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 5466 del 2025).

8.5. Rapporti tra AIA, AUA e VAS.

Il Consiglio di Stato, in relazione all'autorizzazione per l'ampliamento di un impianto già esistente in zona agricola e autorizzato *ex* art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006, ha affermato che:

a) l'AIA non costituisce variante automatica al piano regolatore generale. L'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che «*Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere*». Va inoltre osservato che ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 3 *bis* d.lgs. n. 152 del 2006, la verifica di assoggettabilità riguarda solo i piani e i programmi individuati dalla disposizione per i quali la procedura di VAS è discrezionale. Pertanto, mentre la valutazione di impatto ambientale ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale, le attività pianificatorie o programmatorie devono essere sottoposte a valutazione ambientale strategica: nel caso in esame, dunque, poiché oggetto di autorizzazione è un progetto per l'ampliamento di un impianto di recupero, lo stesso non è da sottoporsi a VAS o a verifica di assoggettabilità a VAS;

b) in merito alla compatibilità urbanistica dell'ampliamento, trattandosi di un impianto che ricade nell'allegato VIII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, l'autorizzazione integrata sostituisce l'autorizzazione unica, *ex* art. 208 comma 6, che, a sua volta, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori (Cons. Stato, sez. IV, n. 4351 del 2022).

8.6. Impugnazione.

Per giurisprudenza consolidata:

a) il giudizio espresso in sede di VIA può essere superato nel procedimento AIA, trattandosi di procedimenti preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, tali da legittimare (*rectius* onerare del) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti

conclusivi (Cons. Stato, sez. V, n. 3000 del 2016; sez. IV, n. 36 del 2014; n. 4611 del 2013; sez. V, n. 5295 del 2012);

b) la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull'istanza per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un 'unicum' non impedisce l'impugnazione separata dei relativi atti (e, quindi, l'autonomia dei due procedimenti), in quanto, se il materiale tecnico è comune, rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali. Il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell'AIA sono, infatti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che impone l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. IV, n. 7978 del 2022);

c) ne consegue l'impossibilità di riconoscere l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la VIA in caso di mancata impugnazione della successiva AIA non essendo configurabile un rapporto di presupposizione necessaria caducante fra i due procedimenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6013 del 2022).

9. La valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

9.1. La rete Natura 2000, i SIC, le ZPS e le ZSC.

La giurisprudenza ha avuto modo di ricostruire come segue gli istituti della rete Natura 2000, dei siti di importanza comunitaria (SIC), delle zone di protezione speciale (ZPS) e delle zone speciali di conservazione (ZSC):

a) la rete Natura 2000, principale strumento della politica ecologica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità, è una rete di aree protette localizzate in tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della direttiva n. 92/43/CEE, del Consiglio, del del 21 maggio 1992, c.d. Habitat, per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari;

b) la rete Natura 2000 è costituita dai SIC identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, SIC che vengono successivamente qualificati, con un procedimento ulteriore, come ZSC, e comprende anche le ZPS, istituite in base ad un altro atto dell'Unione, ovvero la Direttiva n. 2009/147/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, c.d. Uccelli, concernente la protezione degli uccelli selvatici;

c) in sintesi estrema, la classificazione di una data area come SIC e poi come ZSC ovvero come ZPS, ancorché non escluda del tutto le attività umane all'interno di essa - attività di cui ai sensi dell'art. 2 della direttiva Habitat si deve tener conto - comporta una serie di limiti e divieti al relativo utilizzo, del tipo di quelli per cui è causa;

d) la rete Natura 2000, quanto ai SIC e alle ZSC si costruisce come segue:

d1) ogni Stato dell'Unione è tenuto, in base a criteri stabiliti dall'Allegato III della direttiva Habitat e definiti come soltanto scientifici, a individuare i siti che ospitano gli habitat e le specie elencati negli allegati I e II della direttiva stessa, siti che vengono denominati SIC, ovvero siti di importanza comunitaria proposti;

d2) sulla base delle liste nazionali dei SIC la Commissione europea - sempre secondo i criteri scientifici di cui all'allegato III e dopo un processo di consultazione con gli Stati membri, che non è necessario descrivere in dettaglio - adotta le liste dei SIC veri e propri;

d3) compilate le liste dei SIC, ogni Stato dell'Unione deve designare tutti i siti di sua pertinenza come ZCS, introducendo le relative misure di tutela, il più presto possibile e comunque entro il termine massimo di sei anni, dando priorità ai siti più minacciati ovvero di maggior rilevanza a fini di conservazione;

e) i siti protetti ai sensi della direttiva Uccelli si individuano invece con una procedura più breve: vengono designati direttamente dagli Stati membri come ZPS ed entrano automaticamente a far parte della rete Natura 2000;

f) in Italia, la direttiva Habitat è stata recepita con il regolamento d.P.R. 8 settembre 1997 n.357, che ne demanda l'attuazione alle regioni e alle province autonome, le quali, ai sensi dell'art. 3 comma 1, devono individuare e trasmettere al Ministero, che li trasmette a sua volta alla Commissione europea, i SIC; successivamente, ai sensi dell'art. 3 comma 2, il Ministro dell'ambiente designa, con proprio decreto, adottato d'intesa con ciascuna regione interessata i vari SIC individuati quali ZCS entro il termine di cui si è detto (Cons. Stato, sez. IV, n. 68 del 2025);

f1) L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che «*nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione*»;

f2) La disposizione prevede la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), quando vengano in rilievo, tra gli altri: *i*) «*siti di importanza comunitaria», nei seguenti casi, di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 3: i) «piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti*»; *ii*) «*interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti sul sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi*»;

f3) il successivo comma 5 stabilisce, poi, che «*Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali*»;

f4) l'istituzione di una zona speciale di conservazione non comporta l'apposizione di un vincolo espropriativo e conseguentemente non richiede la necessità di partecipazione al procedimento dei privati interessati (Cons. Stato, sez. IV, n. 6333 del 2023);

g) in merito all'attuazione della direttiva Uccelli, si rileva che essa non è la prima in materia: ha infatti abrogato all'art. 18 la previgente direttiva n. 79/409/CEE, la quale era

stata attuata in Italia sulla base dell'art. 1, comma 5 della l. 11 febbraio 1992 n. 157; di conseguenza, l'art. 6 del citato d.P.R. 357 del 1997 aveva previsto che «*La rete "Natura 2000" comprende le Zone di protezione speciale previste dalla direttiva 79/409/CEE e dall' articolo 1, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157*»;

h) lo Stato italiano aveva provveduto ad attuare la nuova direttiva n. 2009/147/CE con l'art. 42, comma 1, della l. n. 96 del 4 giugno 2010, che nell'art. 1 della l. 157 del 1992 ha introdotto un comma 1 *bis*, per cui «*Lo Stato, le regioni e le province autonome, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative e facendo in modo che le misure adottate non provochino un deterioramento dello stato di conservazione degli uccelli e dei loro habitat*»;

i) in concreto, però, l'attività richiesta alle regioni ed alle province autonome si è fatta attendere, dando luogo anche a procedure di infrazione a carico dello Stato italiano; di conseguenza, il legislatore è intervenuto per quanto interessa con l'art. 1, comma 1226, della l. n. 296 del 27 dicembre 2006, secondo il quale «*Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*»;

j) il decreto in questione è stato poi emanato, come d.m. 17 ottobre 2007, che prevede una disciplina distinta da un lato per la designazione delle ZSC, dall'altro per la designazione delle ZPS, ovviamente in quest'ultimo caso sulla base della direttiva Uccelli previgente, la citata 79/409/CEE;

> j1) l'art. 2 comma 1 del decreto, per quanto qui interessa, prevede che «*I decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di designazione delle ZSC, adottati d'intesa con ciascuna regione e provincia autonoma interessata, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 , e successive modificazioni, indicano il riferimento all'atto con cui le regioni … adottano le misure di conservazione necessarie a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat e le specie per i quali il sito è stato individuato, conformemente agli indirizzi espressi nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000 e alle disposizioni del presente decreto, assicurando la concertazione degli attori economici e sociali del territorio coinvolto*»;
>
> j2) viceversa, l'art. 3 comma 1, in tema di ZPS, prevede che «*Le misure di conservazione ovvero gli eventuali piani di gestione previsti dall'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, sono adottati ovvero adeguati dalle regioni … con proprio atto entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, sulla base degli indirizzi espressi nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000 , nonché' dei criteri minimi uniformi definiti col presente decreto…*»

senza prevedere, a differenza del caso precedente delle ZCS, la partecipazione degli attori economici e sociali del territorio (Cons. Stato, sez. IV, n. 68 del 2025).

9.2. Definizione e modalità di attuazione della VINCA.

In relazione alla definizione e funzione della VINCA la giurisprudenza ha affermato quanto segue:

a) la valutazione di incidenza:

a1) è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito;

a2) rappresenta uno strumento di prevenzione che analizza gli effetti di interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico, in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario;

a3) pertanto la valutazione d'incidenza si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete (Cons. Stato, sez. IV, n. 6333 del 2023).

In relazione alle modalità di attuazione della VINCA, la giurisprudenza ha:

b) richiamato la guida metodologica della Commissione europea alle disposizioni dell'art. 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva Habitat, che rimanda all'autorità individuata come competente dallo Stato membro il compito di esprimere il parere sulla valutazione di incidenza, basato anche sul confronto di dati ed informazioni provenienti da più interlocutori e che non può prescindere da consultazioni reciproche dei diversi portatori di interesse;

c) ricordato che lo stesso documento ed i casi più importanti della prassi sviluppata in ambito comunitario hanno condotto ad un consenso generalizzato sull'evidenza che le valutazioni richieste dall'art. 6, par. 3 e 4 siano da realizzarsi per i seguenti livelli:

c1) livello I: *screening*. È disciplinato dall'art. 6, paragrafo 3, prima frase della direttiva. Si tratta del processo di individuazione delle implicazioni potenziali di un piano o progetto su un sito Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e determinazione del possibile grado di significatività di tali incidenze. Pertanto, in questa fase occorre determinare in primo luogo se il piano o il progetto sono direttamente connessi o necessari alla gestione del sito e, in secondo luogo, se è probabile che abbiano un effetto significativo sul sito;

c2) livello Il: valutazione appropriata. È disciplinato dall'art. 6, paragrafo 3, seconda frase riguarda la valutazione appropriata e la decisione delle autorità nazionali competenti: individuazione del livello di incidenza del piano o progetto sull'integrità del sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, tenendo conto della struttura e della funzione del Sito, nonché dei suoi obiettivi di conservazione. In caso di incidenza negativa, si definiscono misure di mitigazione appropriate atte ad eliminare o a limitare tale incidenza al di sotto di

un livello significativo. Qualora permanga l'incidenza significativa si procede al livello successivo;
c3) livello III: valutazione delle soluzioni alternative. Consiste nella valutazione delle modalità alternative per l'attuazione, la localizzazione, il dimensionamento e le caratteristiche progettuali del piano o progetto in grado di prevenire gli effetti passibili di pregiudicare l'integrità del sito Natura 2000;
c4) livello IV: valutazione in caso dì assenza di soluzioni alternative in cui permane l'incidenza significativa. Consiste nella valutazione delle misure di compensazione laddove, una volta che sia stata accertata l'incidenza significativa, si ritenga comunque necessario realizzare il piano o progetto, verificata e documentata l'esistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. Questa parte della procedura è disciplinata dall'art. 6, paragrafo 4, ed entra in gioco se, nonostante una valutazione negativa, si decide di non respingere un piano o un progetto, ma di darne ulteriore considerazione. In tal caso, l'art. 6, paragrafo 4 consente deroghe all'art. 6, paragrafo 3, alla ricorrenza di determinate condizioni (Cons. Stato, sez. IV, n. 6333 del 2023).

9.3. Natura e ambito di applicazione della VINCA.

La giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:
a) l'art. 5 d.P.R. 357 del 1997 non prevede nessuna comparazione fra interesse pubblico ed interesse privato, ma soltanto la verifica della compatibilità dell'intervento con gli "obiettivi di conservazione" del sito. In altre parole, la norma non consente che un qualsiasi intervento incompatibile con questi obiettivi venga autorizzato ugualmente perché, in ipotesi, ispirato da interessi privati ritenuti di particolare rilevanza (Cons Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023);
b) la valutazione di incidenza ambientale, similmente alla valutazione di impatto ambientale, è espressione dell'esercizio di discrezionalità tecnica, oltre che amministrativa, ed è sindacabile da parte del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta dall'amministrazione in modo inadeguato. Tale giudizio, inoltre, può legittimamente avere esito negativo nell'ipotesi in cui l'amministrazione ritenga, sulla base di una valutazione discrezionale ancorata agli elementi in suo possesso, che nessuna misura di mitigazione o alternativa sia in grado di attenuare in modo soddisfacente le criticità accertate ed evidenziate (Cons. Stato, sez. IV, n. 6333 del 2023);
b) allorquando lo Stato membro intenda procedere alla realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva, la VINCA deve essere effettuata in maniera assolutamente completa ed esaustiva, con definizione delle misure di mitigazione/protezione, nella fase preliminare, cioè in vista della approvazione del progetto preliminare, e ciò per la ragione che la VINCA è necessaria ai fini della valutazione comparata tra più alternative dannose (per stabilire quale di esse sia quella che comporta minori inconvenienti), e quindi per stabilire se ricorrano le condizioni in presenza delle quali si può dare corso ad un progetto per rilevanti motivi di interesse pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva Habitat; in particolare, anche le

misure di mitigazione, cioè le misure tese ad evitare o ridurre l'incidenza negativa di un piano o progetto, debbono essere individuate e previste nel corso della VINCA, e non possono essere introdotte dopo l'approvazione di questa, e del progetto cui la VINCA si riferisce; solo le misure c.d. "compensative" possono essere determinate in una fase successiva, ed è anzi opportuno che esse siano definite solo dopo che la VINCA sia stata completata e sia chiaro il quadro dell'incidenza negativa che il progetto procurerà al sito interessato, tenendo conto delle misure di mitigazione adottate (Corte di giustizia UE, sez. VI, 6 luglio 2020, C-411/19);

c) qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su SIC, identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali zone speciali di conservazione e che concorrono a costituire la rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito, deve essere sottoposto a valutazione di incidenza ambientale (Cons. Stato, sez. IV, n. 6333 del 2023)

d) il principio dello sviluppo sostenibile vive nell'ordinamento attraverso le norme di dettaglio che lo specificano, tra le quali appunto quelle sulla VINCA; non può essere applicato al di fuori di esse e non può essere interpretato come una sorta di clausola generale derogatoria che consenta di prescindere dalle varie procedure autorizzative previste sulla base di una presunta valenza superiore di un dato progetto (Corte cost. n. 177 del 2021; Cons. Stato, sez. IV, n. 6773 del 2018);

e) è legittima l'omessa applicazione dell'art. 6 della direttiva Habitat allorquando venga rilevata una bassa incidenza ambientale delle opere di cui al progetto, che è valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, senza che possa rilevare che il rilasciato provvedimento favorevole contenga la prescrizione dell'adozione di misure volte al rimboschimento, poiché tali misure non possono essere considerate una compensazione ai sensi della direttiva e desumere l'applicabilità della stessa dalle medesime misure integra sostanzialmente un'inversione logica, dal momento che la misura in questione non costituisce il presupposto per l'applicazione della direttiva stessa, bensì, a tutto concedere, costituirebbe una conseguenza della sua applicabilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 9441 del 2024).

9.2. Rapporti tra la VIA e la VINCA.

La giurisprudenza ha esaminato le relazioni esistenti tra VINCA e VIA stabilendo quanto segue:

a) nei casi in cui, per ragioni a sé stanti, sia dovuta la VIA, l'art. 5 comma 4 del d.P.R. 357 del 1997 prevede che «*Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale … che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'àmbito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati…*»; ne discende che la norma fa confluire la VINCA, di per sé autonoma, nel procedimento relativo alla VIA, come si ricava anche dalla norma speculare dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n.152 del 2006;

b) sempre a semplice lettura delle norme, ovvero dell'art. 6 del d. lgs. n. 152 del 2006 e degli allegati da esso richiamati, si ricava che i progetti assoggettati a VIA, direttamente o attraverso la verifica di assoggettabilità, sono un elenco a sé stante, che non comprende quelli del tipo per cui è causa e prescinde dal fatto che essi siano o no localizzati all'interno di un SIC;

c) è irrilevante che la richiesta di VINCA sia stata, come vorrebbe la parte, in qualche modo sollecitata dall'amministrazione, la quale, se anche così fosse, si sarebbe semplicemente limitata ad invitare al rispetto della legge (Cons. Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023, resa in fattispecie relativa ad un progetto di ristrutturazione di un albergo situato sul lungomare, ricompreso in zona F1- turistica del PUC e ricadente all'interno di un sito di interesse comunitario - SIC).

10. Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).

10.1. Disposizioni normative.

Il d.lgs. n. 104 del 16 giugno 2017 ha modificato in maniera rilevante la parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 al fine di realizzare, in conformità con quanto previsto alla legge delega, un'operazione di «*semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale*».

Esso ha, in particolare, introdotto nel d.lgs. n. 152 del 2006 due nuovi istituti volti alla razionalizzazione delle procedure autorizzative relative a progetti sottoposti a VIA, dando ampio rilievo ai procedimenti unici come mezzo di semplificazione e coordinamento: il provvedimento unico ambientale (art. 27) e il provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-*bis*).

L'art. 27-*bis*, più nel dettaglio, dispone:

«*1. Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti.*

2. Entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33, nonché l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. In caso di progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, la pubblicazione è notificata al medesimo con le modalità di cui all'articolo 32.

3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni. Nei casi in cui sia richiesta anche la variante urbanistica di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, nel termine di cui al primo periodo l'amministrazione competente effettua la verifica del rispetto dei requisiti per la procedibilità.

4. Successivamente alla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e per la durata di trenta giorni, il pubblico interessato può presentare osservazioni. Ove il progetto comporti la variazione dello strumento urbanistico, le osservazioni del pubblico interessato riguardano anche tale variazione e, ove necessario, la valutazione ambientale strategica.

5. Entro i successivi trenta giorni l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni, anche concernenti i titoli abilitativi compresi nel provvedimento autorizzatorio unico, come indicate dagli enti e amministrazioni competenti al loro rilascio, assegnando un termine non superiore a trenta giorni. Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni. Qualora entro il termine stabilito il proponente non depositi la documentazione integrativa, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione. L'autorità competente, ricevuta la documentazione integrativa, la pubblica sul proprio sito web e, tramite proprio apposito avviso, avvia una nuova consultazione del pubblico la cui durata è ridotta della metà rispetto a quella di cui al comma 4.

6. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga ai sensi dell'articolo 24-bis, comma 1, con le forme e le modalità disciplinate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 7-bis, comma 8

7. Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine per richiedere integrazioni di cui al comma 5 ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

7-bis. Qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, oppure laddove la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessiti di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa, la amministrazione competente indica in conferenza le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo.

7-ter. Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 8 7 attribuiscano carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

8. Tutti i termini del procedimento 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.

9. Le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e contenute nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29-octies, 29-decies e 29- quattuordecies. Le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi di cui al comma 7, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia».

10.2. Natura, procedimento e rapporti con altri titoli.

In relazione al PAUR, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare i seguenti principi rilevanti, anche in relazione al rapporto con gli altri provvedimenti di valutazione ambientale:

a) nel caso del PAUR, il proponente è tenuto a presentare l'istanza di VIA all'autorità competente, allegando tutta la documentazione finalizzata al rilascio di "tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto". A seguito di una fase di verifica della correttezza documentale e di consultazione, l'autorità competente è tenuta a convocare una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o potenzialmente interessate, che si svolge ai sensi dell'art. 14-*ter*, l. n. 241 del 1990, e la determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il PAUR, che comprende il provvedimento di VIA e i singoli provvedimenti abilitativi;

b) in merito al rilievo della conferenza di servizi, si è affermato che è illegittimo il diniego di autorizzazione paesaggistica che si fondi sul parere contrario di compatibilità paesaggistica reso dalla soprintendenza successivamente alla chiusura, con esito positivo, della conferenza di servizi prevista per il PAUR, poiché, nel procedimento scandito dall'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 tutte le amministrazioni interessate dal progetto, e dunque con competenza propria in materia, sono tenute a partecipare alla conferenza e ad esprimere in tale sede anche i pareri di cui sono investite per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale previsto dalla legge, cosicché il parere negativo espresso al di fuori della

conferenza è illegittimo per incompetenza alla stregua di un atto adottato da un'autorità priva di potere in materia (Cons. Stato, sez. IV, n. 4818 del 2024);

c) il PAUR non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi; il PAUR quindi include in un unico atto i singoli titoli abilitativi che vengono rilasciati all'interno della conferenza di servizi, ma non rappresenta un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle singole autorizzazioni, per le seguenti ragioni:

c1) sul piano dell'interpretazione letterale, questo esito è suffragato dal fatto che il legislatore afferma che la determinazione conclusiva "comprende", tra l'altro, la VIA e la VAS, utilizzando una espressione che è diversa da quella che compare nella disciplina generale della conferenza di servizi, dove si afferma, invece, che l'atto conclusivo "sostituisce" ad ogni effetto i diversi atti di assenso previsti (art. 14-quater, l. n. 241 del 1990);

c2) sotto il profilo costituzionale, la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 198 del 2018) ha evidenziato come, nel disegno normativo di cui all'art. 27-*bis*, la conferenza di servizi assurga a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale. In questa prospettiva, l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14, comma 4, l. n. 241 del 1990, sono espressione di un unico disegno riformatore che individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro; in tale ottica, quindi, il PAUR rappresenta un *quid pluris* rispetto alla VIA, ma, allo stesso tempo non ha la capacità di sostituire i singoli provvedimenti autorizzativi, che si limita a ricomprendere al suo interno;

c3) in dottrina si è, in particolare, affermato che il PAUR non realizza un effetto sostitutivo "pieno" degli altri titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, in quanto questi ultimi mantengono la loro autonomia formale, come comprova peraltro le circostanze per cui la determinazione finale adottata all'esito della conferenza di servizi, nell'includerli in un unico atto, ne darà espressa menzione;

c4) sul piano dell'interpretazione sistematica, la soluzione in esame è, inoltre, più coerente con il constante indirizzo interpretativo secondo cui il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi (e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi;

c5) non depone in senso contrario la sentenza Cons. Stato, sez. IV, n. 1072 del 2023, che non ha affrontato la questione dell'eventuale assorbimento da parte del PAUR dei precedenti provvedimenti di VIA e AIA, ma si è, in effetti, limitata a precisare la necessarietà dell'impugnazione del PAUR senza però negare la necessità di impugnare immediatamente i provvedimenti VIA e/o AIA ad esso presupposti ove ritenuti illegittimi;

c6) non depongono in senso contrario la posizione della Corte Costituzionale che evidenzia il carattere unitario del PAUR e sottolinea la capacità di tale modello procedimentale di incidere sulla "qualità" stessa della decisione", specificando, in particolare, come in esso "confluiscono tutti gli atti abilitativi/autorizzatori che vengono in rilievo in relazione al singolo progetto esaminato", così che il suo effetto autorizzativo "deriva dalla stessa determinazione conclusiva" e "non dai singoli atti che la compongono", né la sentenza Cons. Stato, sez. IV, n. 6245 del 2021 secondo cui " *… se il P.A.U.R. fosse solo un mero "contenitore" dei titoli abilitativi richiesti dalle vigenti normative di settore, risulterebbe del tutto frustrato l'obiettivo di razionalizzazione, accelerazione e semplificazione perseguito dalla normativa europea*", poichè non smentiscono l'assunto dell'autonomia formale dei provvedimenti di VIA e AIA;

c7) tale autonomia formale è, infatti, bilanciata dalla disciplina del procedimento che si fonda su una conferenza di servizi decisoria e sincrona. La *ratio* sottesa alla scelta di tale modulo procedimentale è funzionale al "raccordo collaborativo" tra i diversi enti e amministrazioni coinvolti nelle decisioni. Essa, infatti, assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente;

c8) del resto, come è stato esattamente rilevato in dottrina, la stessa nozione «conferenza di servizi» sta ad indicare, sia pure ellitticamente, l'opportunità di un esame contestuale di interessi pubblici curati da diverse amministrazioni attraverso una «*riunione di persone qualificate per discutere di argomenti specifici*»;

c9) il perno del procedimento unico di cui all'art. 27-*bis* deve essere individuato proprio nel modulo procedimentale della conferenza di servizi, ove l'autorità competente in materia di VIA sia competente anche all'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi e possa risolvere i conflitti interni alla conferenza stessa sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti;

c10) ne discende che l'unicità del modulo procedimentale non comporta la compenetrazione tra i titoli acquisiti, che invece rimangono formalmente e sostanzialmente distinti, continuando ad essere contestualmente disciplinati dalle relative disposizioni procedimentali di settore (Cons. Stato, sez. IV, n. 5241 del 2024);

d) così stando le cose, l'autorità competente, pur svolgendo il ruolo di responsabile del procedimento autorizzatorio unico regionale, non assume alcuna ulteriore competenza autorizzativa rispetto a quelle già in suo possesso;

e) ciò significa che i titoli autorizzativi da acquisire (che non sono esclusivamente quelli ambientali bensì ogni titolo necessario, anche quelli di natura non ambientale) vengono acquisiti attraverso il rilascio del PAUR pur restando di competenza delle amministrazioni titolari del relativo potere autorizzatorio;

f) la differenza rispetto ai singoli procedimenti è che, nel procedimento unico (in fattispecie scandita dalla conferenza di servizi), il potere autorizzatorio delle amministrazioni coinvolte è esercitato da queste ultime con le modalità e nelle forme del PAUR il cui rilascio conclude, appunto, il procedimento in questione (il cui avvio, a sua volta, era stato sollecitato dalla stessa proponente società);

g) il PAUR dunque non realizza un effetto sostitutivo "pieno" degli altri titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, in quanto questi ultimi mantengono la loro autonomia formale, come comprova peraltro la circostanza per cui la determinazione finale adottata all'esito della conferenza di servizi, nell'includerli in un unico atto, ne darà espressa menzione;

h) l'intervenuta conclusione della conferenza dei servizi decisoria non esaurisce ogni e qualsivoglia attività valutativa e decisoria ai fini del rilascio del PAUR, per cui non residuerebbe – secondo la logica *tempus regit actum* - alcun ulteriore margine valutativo da parte dell'amministrazione; al contrario è stato ritenuto, ad esempio, che la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'"Ambito paesaggistico del bacino del torrente Arrone", ai sensi degli artt. 136 comma 1 lett. c) e d), 138 comma 3 e 141 del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42, si interponesse necessariamente come sopravvenienza rilevante nel corso del procedimento di autorizzazione unica regionale, siccome antecedente rispetto all'AIA e al PAUR, condizionandone, pertanto, le rispettive fasi istruttorie e decisionali (Cons. Stato, sez. IV, n. 1071 del 2025).

11. Natura dell'attività amministrativa e sindacato giurisdizionale sul paesaggio.

In relazione all'oggetto dei procedimenti paesaggistici, il patrimonio culturale si compone di due componenti, beni culturali e paesaggio, unite nella sintesi verbale di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 («*il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*»), sia pure soggette ad una disciplina differenziata (Cons. Stato, sez. VI, n. 8167 del 2022).

Ciò che assume particolare rilevanza e su cui si è concentrata la giurisprudenza è la natura dell'attività che l'amministrazione compie in sede di adozione dei diversi provvedimenti in materia di tutela paesaggistica e del connesso sindacato del giudice amministrativo, che vengono ricostruiti come segue:

a) a differenza delle scelte politico-amministrative (c.d. discrezionalità amministrativa) – dove il sindacato giurisdizionale è incentrato sulla 'ragionevole' ponderazione degli interessi, pubblici e privati, non previamente selezionati e graduati dalle norme – le valutazioni dei fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. discrezionalità tecnica) vanno vagliate al lume del diverso e più severo parametro della 'attendibilità' tecnico-scientifica;

a1) quando la valutazione del fatto complesso viene preso in considerazione dalla norma attributiva del potere, non nella dimensione oggettiva di fatto 'storico', bensì di fatto 'mediato' dalla valutazione casistica e concreta delegata all'amministrazione, il giudice non è chiamato, sempre e comunque, a 'definire' la fattispecie sostanziale;

a2) difettando parametri normativi a priori che possano fungere da premessa del ragionamento sillogistico, il giudice non 'deduce' ma 'valuta' se la decisione pubblica rientri o meno nella (ristretta) gamma delle risposte maggiormente plausibili e convincenti alla luce delle scienze rilevanti e di tutti gli altri elementi del caso concreto.

a3) è ben possibile per l'interessato – oltre a far valere il rispetto delle garanzie formali e procedimentali strumentali alla tutela della propria posizione giuridica e gli indici di eccesso di potere – contestare ab intrinseco il nucleo dell'apprezzamento complesso, ma in tal caso egli ha l'onere di metterne seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica;

a4) se questo onere non viene assolto e si fronteggiano soltanto opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla prospettazione individuale dell'interessato;

a5) in quest'ultimo caso, non si tratta di garantire all'amministrazione un privilegio di insindacabilità (che sarebbe contrastante con il principio del giusto processo), ma di garantire all'amministrazione la riserva di funzione pubblica corollario del principio supremo di separazione dei poteri, dando un seguito, sul piano del processo – a mente dell'art. 134 c.p.a. che ha reso tassativi i casi di giurisdizione di merito (dal cui novero esulano le controversie come quella in trattazione) - alla scelta legislativa di non disciplinare il conflitto di interessi ma di apprestare solo i modi e i procedimenti per la sua risoluzione (Cons. Stato, sez. IV n. 3892 del 2023; n. 8167 del 2022);

b) su tali basi ricostruttive, si è ritenuto, quanto ai provvedimenti di autorizzazione paesaggistica, che:

b1) il giudizio affidato all'amministrazione preposta è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, delle scienze ambientali, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità;

b2) l'apprezzamento così compiuto è, quindi, sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile (Cons. Stato, sez. IV, n. 3892 del 2023);

b3) sono inammissibili le censure tese a sostituire la valutazione sia pure opinabile per effetto dell'applicazione di scienze non esatte, ma proveniente dall'amministrazione specificamente deputata dalla legge ad assicurare, attraverso l'esercizio della sua discrezionalità tecnica, la salvaguardia dei beni

paesaggistici, con una diversa interpretazione della portata, del significato e delle ricadute pratiche del vincolo gravante sull'area, parimenti opinabile e, dunque, preclusa sia al privato che al giudice amministrativo e invece rimesse all'autorità competente alla tutela del paesaggio *ex* art. 9 Cost., la cui salvaguardia costituisce un limite legittimo all'esercizio dell'attività di iniziativa economica ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost. (Cons. Stato, sez. II, n. 9263 del 2024);

b4) non rilevano le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate in relazione ad altre strutture, anche finitime, in considerazione del margine di apprezzamento rimesso all'autorità e alla specificità dei casi concreti per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica normalmente non è comparabile con altri giudizi già operati e in quanto l'eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo sul presupposto dell'identità assoluta della situazione presa a confronto, il cui onere probatorio ricade sulla parte ricorrente (Cons. Stato, sez. IV, n. 6497 del 2025, che ha peraltro ritenuto non affetto da *deficit* istruttorio e motivazionale il parere negativo della soprintendenza relativamente ad una struttura in fascia costiera, motivato anche in ragione del rilievo che la struttura progettata [un bar/ristorante con parcheggio], sebbene amovibile, di fatto non si presta a essere rimossa a seguito del periodo estivo, ospitando un'attività commerciale suscettibile di fruizione tutto l'anno, per cui determina una trasformazione definitiva del paesaggio, anche alla luce del consequenziale influsso antropico);

c) per completezza, quanto ai provvedimenti dichiarativi dell'interesse culturale di un bene, si rappresenta che le medesime basi teoriche hanno condotto a ritenere che:

c1) la dichiarazione dell'interesse culturale «accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto» dell'«interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante», combinato disposto degli artt. 10, comma 3, lett. a) e 13 del d.lgs. n. 42 del 2004;

c2) la nozione di bene culturale è un concetto giuridico indeterminato, per la cui definizione l'ordinamento giuridico fornisce solo generalissimi criteri: viene stabilito che bene culturale deve essere una «testimonianza» materiale «avente valore di civiltà», rivestire un «particolare» o «eccezionale» interesse culturale tale da giustificarne il vincolo ed avere una certa vetustà;

c3) il potere ministeriale di vincolo richiede, quale presupposto, una valutazione basata non sulle acquisizioni delle scienze esatte, bensì su riflessioni di natura storica e filosofica, spesso strettamente legate al contesto territoriale di riferimento, per loro stessa natura in continua evoluzione. L'esigenza di oggettività e uniformità di valutazione dei tecnici del settore (storici dell'arte, antropologi, architetti, urbanisti al servizio della pubblica amministrazione) non può non risentire del predetto limite epistemologico;

c4) la dichiarazione di interesse deve basarsi su di un solido e documentato apparato motivazionale, va rimarcato che la stessa, pur dovendosi informare a criteri generali e predeterminati (in ossequio al canone della trasparenza amministrativa), deve necessariamente tenere conto di considerazioni che si impongono caso per caso, ben potendo la situazione concreta richiedere la

maggiore (o minore) considerazione di alcuni criteri a discapito di altri (Cons. Stato, se. VI, n. 8167 del 2022).

12. Rapporto tra disciplina edilizia e paesaggistica.

12.1. Disposizioni normative.

Quanto al rapporto tra la disciplina edilizia e quella in materia paesaggistica, si richiamo le seguenti disposizioni normative rilevanti.

L'art. 9-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001:

«*1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.*

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali»;

L'art. 146, commi 1-4 e 6, del d.lgs. n. 42 del 2004:

«*1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.*

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

3. La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Essa è individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, e può essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

4. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio (…)

6. La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia»;

L'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017:

«*1. L'istanza di autorizzazione paesaggistica relativa agli interventi di lieve entità è compilata — anche in modalità telematica — secondo il modello semplificato di cui all'Allegato «C» ed è corredata da una relazione paesaggistica semplificata, redatta da un tecnico abilitato, nelle forme di cui all'Allegato «D».*

Nella relazione sono indicati i contenuti precettivi della disciplina paesaggistica vigente nell'area, è descritto lo stato attuale dell'area interessata dall'intervento, è attestata la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, è descritta la compatibilità del progetto stesso con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento e sono altresì indicate le eventuali misure di inserimento paesaggistico previste».

12.2. Principi giurisprudenziali.

Sulla base del quadro normativo ora richiamato, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:

a) in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si deve tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo (più) verificarsi in quella sede anche il cd. "stato legittimo" dell'immobile, in quanto:

a1) in base al tenore testuale dell'art. 9-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del d.P.R. n. 380 del 2001, l'accertamento dello stato legittimo dell'immobile sul quale debbano essere autorizzati ulteriori lavori vale per il rilascio di tutti i titoli di cui al medesimo d.P.R. n. 380 del 2001 - compresi quelli relativi alla normativa tecnica di cui alla parte II della medesima fonte normativa (fra cui quelli concernenti la disciplina antisismica, sul conglomerato cementizio, sulle barriere architettoniche) - tra i quali non rientra l'autorizzazione paesaggistica;

a2) sul piano storico-evolutivo, il nuovo "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*" (d.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31) all'art. 8 – Semplificazione documentale – prescrive che nella relazione paesaggistica semplificata debbano essere indicati soltanto «*i contenuti precettivi della disciplina paesaggistica vigente nell'area,… lo stato attuale dell'area interessata dall'intervento, … la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, …la compatibilità del progetto stesso con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento e … le eventuali misure di inserimento paesaggistico previste*», mentre il precedente d.P.R. 9 luglio 2010 n. 139 «*Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'art. 146 comma 9 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42*», all'art. 2, sempre in tema di «*Semplificazione documentale*», richiedeva che nella medesima relazione il tecnico abilitato attestasse «*altresì la conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia*»;

a3) l'autorità procedente (titolare della cura degli interessi paesaggistici, in questo caso il comune), deve valutare specificamente in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica l'incidenza dell'intervento progettato dal richiedente sul paesaggio in senso lato, e non gli aspetti attinenti alla regolarità urbanistica ed edilizia dell'opera, stante l'autonomia strutturale e funzionale del titolo paesaggistico rispetto a quelli implicanti l'accertamento della legittimità urbanistico-edilizia del medesimo progetto;

a4) sul piano sistematico, la medesima autonomia dei profili paesaggistici dagli aspetti urbanistico-edilizi si riscontra nel "diritto vivente" della giurisprudenza

costituzionale e della Corte di cassazione penale, secondo il quale i reati in materia edilizia e paesaggistica si riferiscono alla tutela di interessi pubblici e beni giuridici distinti, con tutte le conseguenze in tema di concorso dei reati, cause di estinzione dei reati, e via discorrendo (cfr. Corte cost. n. 439 del 2007; n. 378 del 2007; n. 144 del 2007, Cass. pen., sez. III, n. 13783 del 2013);

a5) una interpretazione contraria, che ammetta una commistione tra i diversi profili e una "confusione" dei poteri, si pone in contrasto con il principio di legalità che innerva l'azione amministrativa, perché amplia *praeter legem* (o *contra legem*) quello che è l'ambito di competenza dell'amministrazione procedente, in quanto la obbligherebbe a considerare e a pronunciarsi su profili non rimessi, dal legislatore, alla sua cura e al suo apprezzamento, frustrando anche ulteriori principi dell'attività amministrativa, quali quelli di non aggravamento del procedimento e di certezza dell'azione amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 3006 del 2023).

13. Procedimento per il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica.

13.1. Disposizioni normative.

L'art. 7 del d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017 «*Procedimento autorizzatorio semplificato per il rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche*» dispone che:

«*1. Oltre agli interventi di lieve entità indicati nell'elenco di cui all'Allegato «B», sono assoggettate a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica le istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche, anche rilasciate ai sensi dell'articolo 146 del Codice, scadute da non più di un anno e relative ad interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute.*

2. Qualora con l'istanza di rinnovo siano chieste anche variazioni progettuali che comportino interventi di non lieve entità, si applica il procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'articolo 146 del Codice.

3. L'istanza di rinnovo non è corredata dalla relazione paesaggistica semplificata nei casi in cui non siano richieste variazioni progettuali e non siano sopravvenute specifiche prescrizioni di tutela. Alle autorizzazioni rinnovate si applica la disposizione di cui all'articolo 146, comma 4, del Codice, con riferimento alla conclusione dei lavori entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio di efficacia della nuova autorizzazione».

13.2. Principi giurisprudenziali.

Sulla base del quadro normativo ora richiamato, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:

a) il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica può essere rilasciato mediante la procedura semplificata di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 31 2017 che, a differenza di quanto prescritto dall'art. 147 del d.lgs. n. 42 del 2004 non richiede la indizione obbligatoria di una conferenza di servizi, proprio in ragione del carattere semplificato della procedura, se non quando sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso (cfr. art. 11, comma 2);

a1) il fatto poi che il predetto articolo 7 non precluda espressamente la possibilità di indire una conferenza di servizi non è circostanza giuridicamente idonea a rendere tale adempimento obbligatorio e come tale sanzionabile in caso di omissione;

b) ciò a condizione che sussistano altresì gli ulteriori presupposti indicati dall'art. 7 per l'accesso alla procedura semplificata e, segnatamente, quello secondo cui «*il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute*»;

c) sicchè peraltro, in assenza di modifiche progettuali ed in mancanza di specifiche prescrizioni di tutela sopravvenute rispetto a quelle valutate con l'autorizzazione originaria, la decisione di confermare la scelta localizzativa dell'opera tracciato già operata con il provvedimento di approvazione del progetto definitivo e con la presupposta autorizzazione paesaggistica, non è viziata da difetto di motivazione poiché, in assenza di circostanze di fatto sopravvenute e tenuto conto dello stadio avanzato del procedimento, appare logico e coerente confermare la scelta localizzativa già operata e formalizzata in atti (Cons. Stato, sez. IV, n. 4445 del 2023).

14. Silenzio assenso tra privato e amministrazione in materia paesaggistica.

In relazione alle questioni afferenti all'applicabilità del silenzio assenso tra privato e amministrazione in materia paesaggistica, si rinvia alla Rassegna monotematica di giurisprudenza dell'Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa "Il silenzio nei rapporti fra amministrazioni e fra amministrazioni e privati" del 2 marzo 2025, § 9.

In aggiunta, si evidenzia che:

a) in materia ambientale e paesaggistica non si può procedere per silenzio-assenso bensì per provvedimenti espliciti, ai sensi dell'art. 20, comma 4, legge n. 241 del 1990, sicchè, in presenza di vincoli paesaggistici gravanti sull'area, nessun titolo può ritenersi legittimamente formato *per silentium*, allorchè, anche in presenza di un titolo edilizio, sia mancante una formale autonoma autorizzazione (pur se rilasciata dal medesimo comune in base alla disciplina regionale) sotto il profilo della compatibilità ambientale (Cons. Stato, sez. IV, n. 4933 del 2023);

b) la possibilità di esercizio del potere da parte delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi "sensibili" costituisce un momento necessario ed ineliminabile dell'attività amministrativa, tanto che l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 esclude l'applicabilità delle disposizioni generali sul silenzio assenso in esso contenute, tra l'altro, agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico nonché l'ambiente (Cons. Stato, sez. VI, n. 9520 del 2025);

c) anche se l'opera edilizia può essere realizzata con semplice SCIA, occorre sempre acquisire il provvedimento espresso di autorizzazione paesaggistica, in assenza del quale l'opera è da ritenersi eseguita senza autorizzazione, poiché:

c1) da un lato, non opera il silenzio-assenso come previsto dall'articolo 20 della l. n. 241 del 1990, che non si applica agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico;

c2) dall'altro, l'art. 19-*bis*, comma 3, l. n. 241 del 1990 prevede, infatti, che l'inizio dell'attività oggetto di SCIA "resta subordinato al rilascio" di tutti gli atti di assenso comunque denominati delle amministrazioni che sono preposte alla tutela degli interessi sensibili coinvolti in tale attività (i.e. valutazione di incidenza ambientale, autorizzazione paesaggistica, a seconda del tipo di vincolo che insiste sull'area interessata) (Cons. Stato, sez. VII, n. 8259 del 2025).

15. Silenzio assenso tra amministrazioni in materia paesaggistica.

In relazione alle questioni afferenti all'applicabilità del silenzio assenso tra amministrazioni in materia paesaggistica e, in particolare, in relazione al parere della soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, si rinvia alla Rassegna monotematica di giurisprudenza dell'Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa "Il silenzio nei rapporti fra amministrazioni e fra amministrazioni e privati" del 2 marzo 2025, § 10.

Si rappresenta che, nella giurisprudenza più recente e successiva alla citata rassegna, il contrasto giurisprudenziale ivi analizzato appare permanere, allorchè si registrano:

a) una tesi per cui l'istituto del silenzio assenso "endoprocedimentale" di cui all'art. 17-*bis*, l. n. 241 del 1990, non si applica al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004 e, segnatamente, al parere obbligatorio e vincolante di competenza della Soprintendenza, poiché, nonostante la natura pluristrutturata della procedura, l'atto conclusivo del procedimento (l'autorizzazione paesaggistica, o il diniego di essa) rimane un provvedimento monostrutturato, imputabile alla sola autorità che lo emana (Cons. Stato, sez. IV, n. 8918 del 2025, che richiama sez. VII, n. 171 del 2023; sez. IV, n. 4765 del 2020);

b) una tesi per cui l'istituto del silenzio assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza per cui il parere della stessa reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è *tamquam non esset*, in quanto, da un lato, esso è destinato ad applicarsi solo ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria pluristrutturata e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, al di là del *nomen iuris*, abbia valenza co-decisoria, come nella fattispecie in esame; dall'altro la protezione del valore paesaggistico attribuisce all'amministrazione statale preposta non solo diritti ma anche "doveri e responsabilità", per cui le valutazioni della Soprintendenza possono essere esplicitate entro un termine ferma restando in caso di mancata attivazione entro i termini, la possibilità della Soprintendenza di poter agire in autotutela secondo il principio del *contrarius actus* come anche di chiedere il riesame degli esiti della conferenza di servizi *ex* art. art 14-*quater*, comma 2, l. n. 241 del 1990 (Cons. Stato, sez. IV, n. 8981 del 2025, che richiama n. 8160 del 2023).

16. Vincolo paesaggistico e aree degradate.

Quanto ai rapporti tra vincolo paesaggistico e aree degradate, la giurisprudenza ha chiarito che:

a) l'avvenuta edificazione di un'area immobiliare o le sue condizioni di degrado non costituiscono ragione sufficiente per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici o

culturali ad essa legati, poiché l'imposizione del vincolo costituisce il presupposto per l'imposizione al proprietario delle cautele e delle opere necessarie alla conservazione del bene e per la cessazione degli usi incompatibili con la conservazione dell'integrità dello stesso;
b) ai fini della imposizione del vincolo paesaggistico (e della sua tutela) l'ambiente rileva non solo come paesaggio, ma soprattutto come assetto del territorio, comprensivo financo degli aspetti scientifico – naturalistici (come quelli relativi alla protezione di una particolare flora e fauna), pur non afferenti specificamente ai profili estetici della zona;
c) la constatazione della importanza ancora maggiore di salvaguardare un'area verde, quando questa appaia già in parte compromessa e, comunque, gravemente minacciata dalla crescente urbanizzazione e dall'incremento di "consumo" del suolo e, congiuntamente, dell'impossibilità di lamentare la disparità di trattamento quando non sia provata l'identità delle situazioni di fatto e nell'eventualità che sia il *tertium comparationis* a risultare illegittimo o frutto di erronea valutazione;
d) sicchè, si è ritenuto che l'espansione della città, che avrebbe ormai inglobato al suo interno anche lo spazio in questione, non definibile più "periferico", circa l'asserito deterioramento che la vegetazione, una volta di pregio, avrebbe subito nel corso dei decenni, fino a ridursi sensibilmente, sostituita da arbusti e piante di minor "valore", o riguardo all'avvenuta realizzazione, sui terreni limitrofi, di interventi simili a quello progettato dalla ricorrente, non possono in alcun modo influire sulla permanenza nell'area in questione del vincolo paesaggistico, mai revocato, espressione di un notevole interesse pubblico a conservarne l'integrità;
e) né su tale situazione di vigenza del vincolo, che spetta alla soprintendenza garantire, possono incidere neppure i dati eventualmente ritraibili da perizie di parte, incentrate sullo stato di parziale degrado dell'area, o dai pareri favorevoli della commissione comunale per il paesaggio in rapporto alla difficoltà di riconoscere all'attualità la qualità del bene tutelato (Cons. Stato, sez. IV, n. 3892 del 2023);
f) al contempo, è legittima la decisione della p.a. di ritenere compatibile con i vincoli paesaggistici la realizzazione di un complesso immobiliare in area degradata, poichè si tratta della realizzazione di un'importante opera architettonica di complessiva riqualificazione di un centro urbano precedentemente degradato, certamente ascrivibile all'interesse economico che ha motivato il finanziamento privato delle nuove opere edilizie e diversamente valutabile quanto al soggettivo apprezzamento estetico; ma anche legittima sotto il profilo della valutazione, ponderazione e comparazione dei diversi profili d'interesse pubblico coinvolti, da parte dell'ente democraticamente esponenziale della comunità locale, che ha non irragionevolmente ritenuto prevalenti le esigenze di sistemazione e modernizzazione dell'habitat urbano di vita della medesima comunità rispetto alla preservazione di contesti tradizionali oramai compromessi (Cons. Stato, sez. III, n. 3780 del 2024).

17. Vincolo paesaggistico e corsi d'acqua.

17.1. Disposizioni normative.

L'art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 42 del 2004, "*Aree tutelate per legge*", dispone che:

«*1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:*

(…)

c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

(…)».

17.2. Principi giurisprudenziali.

In relazione all'interpretazione della citata disposizione, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato il principio di diritto per cui «*la lettera c) del comma 1 dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nelle fasce ricomprese nei 150 metri adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e dalle sponde, incluse le aree sopraelevate*», sulla scorta dei seguenti argomenti:

a) sotto il profilo letterale, rileva il diverso dato testuale della lettera c), rispetto a quelli delle lettere a) e b) del medesimo art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004;

a1) le lettere a) e b) tutelano i territori costieri e contermini per una fascia di 300 metri, avendo come punto di partenza la 'linea di battigia', la quale non può che essere a livello del mare o a livello del lago: data questa circostanza di fatto, il legislatore ha precisato che la tutela si estende ai "*terreni elevati sul mare*" ed ai "*territori elevati sui laghi*";

a2) la lettera c), invece, tutela "*i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna*";

a3) sicchè, in quest'ultima ipotesi, il punto iniziale della 'fascia' sottoposta a tutela coincide con le 'sponde', che possono a seconda dello stato dei luoghi essere anche notevolmente sopraelevate, mentre tale eventualità può non esservi per l'argine, che a differenza della sponda è una struttura artificiale, che può avere una altezza variabile, a seconda del relativo progetto;

a4) pertanto, mentre per gli argini - che hanno un'altezza funzionale ad evitare principalmente lo straripamento dei fiumi e dei corsi d'acqua - i terreni sopra elevati sono posti ad un'altezza limitata, e comunque, ricadono nella fascia di tutela, per le 'sponde' è la stessa naturale configurazione dei luoghi a poter presentare situazioni estremamente diversificate;

b) sotto il profilo logico, si rileva la ragionevolezza della scelta del legislatore di non attribuire alcun rilievo alla differenza tra 'sponda esterna' e 'sponda interna', poiché sarebbe irragionevole una lettura che diversifichi il valore paesaggistico del territorio prossimo alle acque a seconda che si tratti di un mare, di un lago oppure di un fiume;

c) sotto il profilo storico e sistematico, si rileva che nell'art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato trasfuso l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, come modificato dall'art.

1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 312 del 27 giugno 1985, convertito dalla l. n. 431 dell'8 agosto 1985;

d) con riferimento all'ambito di applicazione del citato art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, la Corte di cassazione penale (sentenza n. 21445 del 1999) ha ravvisato la commissione del reato conseguente alla violazione del vincolo paesaggistico, ritenuto sussistente su un terreno posto a distanza di circa trenta metri dalla sponda, rilevando che il vincolo riguarda la fascia di 150 metri da ciascuna, indipendentemente dal fatto che esso sia confinante o meno con il fiume, il torrente o il corso d'acqua (Cons. Stato, Ad. plen., n. 8 del 2025).

18. Autorizzazione paesaggistica e area boschiva.

18.1. Disposizioni normative.

L'art. 142, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 42 del 2004, dispone che:

"*1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:*

(…)

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227

(…)»

A sua volta, l'art. 149, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, dispone che:

«*1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 4, lettera a), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159: (…) c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati agli articoli 136 e 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia*"

18.2. Principi giurisprudenziali.

La giurisprudenza ha indagato il rapporto tra le due norme, valutando in particolare se l'autorizzazione ottenuta dal privato con decreto del Genio civile, reso ai sensi dell'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, possa costituire rilevante autorizzazione ai sensi dell'art. 149, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 per escludere la necessità che un dato intervento in area boschiva (nella specie, una coltivazione di cava) ottenga l'autorizzazione paesaggistica *ex* art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

A tal fine, la giurisprudenza ha ritenuto necessaria l'autorizzazione paesaggistica sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

a) l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, che individua fra le attività non soggette ad autorizzazione il "taglio colturale", si riferisce ad attività di gestione e di manutenzione ordinaria delle aree boscate;

b) tale circostanza non ricorre allorquando il taglio dell'area boscata rientra in un intervento specifico e in esso trova causa, non riconducibile alla gestione ordinaria del bosco (ripetuta nel corso del tempo);

c) come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 501 del 2018), il legislatore ha esonerato dall'autorizzazione paesaggistica solo quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste (art. 142, comma 1, lettera g), non ne comportano un'alterazione permanente mediante trasformazioni dell'assetto idrogeologico (art. 149, comma 1, lettera b) e si configurano invece come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (art. 149, comma 1, lettera c), che è quella forestale;

d) l'autorizzazione già rilasciata è stata adottata dal genio civile ai sensi dell'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923 e riguarda quindi il vincolo idrogeologico, non essendo perciò rilevante ex art. 149 poiché sono diverse le finalità di tutela disciplinate dal r.d.l. n. 3267 del 1923 e dal d. lgs. n. 42 del 2004;

d1) il primo è un vincolo conformativo che limita l'uso di terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di determinate forme d'utilizzazione, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere stabilità o turbare il regime delle acque e il relativo parere "è rilasciato ove non sia compromessa la stabilità del sito in rapporto ai lavori e alle opere da realizzare" (art. 26 ultimo comma del r.d.l. n. 3267 del 1923);

d2) il secondo tutela le aree di interesse paesaggistico, non solo dalla riduzione della superficie boscata, ma anche per altri profili (Cons. Stato, sez. V, n. 1236 del 2025).

19. Autorizzazione paesaggistica e vincolo panoramico.

19.1. Disposizioni normative.

L'art. 136, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004, dispone che:

«*1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:*

(…)

d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

(…)».

19.2. Principi giurisprudenziali.

In merito al c.d. vincolo panoramico, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:

a) il vincolo di natura "panoramica" mira a preservare il godimento delle bellezze del luogo da parte dei possibili osservatori, perciò – come precisato sia nel decreto impositivo del vincolo, sia nell'art. 136, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 42 del 2004 – da punti di vista "accessibili al pubblico";

b) ogni opera in area vincolata ha rilevanza paesaggistica e non può escludersi che le esigenze di tutela sottese al vincolo reclamino, in determinate circostanze, l'immodificabilità dello stato dei luoghi, conducendo a escludere in toto la fattibilità di un intervento edilizio, ma un siffatto esito procedimentale deve seguire a una puntuale

valutazione dell'impatto della singola opera sul paesaggio, mentre non può discendere da giudizi precostituiti;

c) laddove sia adottato un piano di indirizzo territoriale (PIT), le schede di paesaggio ad esso allegate:

c1) servono alla ricognizione e perimetrazione dei beni tutelati dai vincoli e alla creazione, mediante le prescrizioni, di una puntuale disciplina d'uso degli stessi;

c2) non possono modificare i valori oggetto della tutela paesaggistica, ma solamente precisare, attraverso regole dettagliate, il contenuto dei vincoli e individuare gli specifici elementi di contrasto rispetto ad essi;

c3) pertanto, anche le prescrizioni del PIT devono essere lette coerentemente la funzione del vincolo, che rimane quella di proteggere la fruizione del panorama, mentre non è possibile, mediante interpretazioni eccessivamente estensive, addivenire a uno snaturamento del vincolo, trasformandolo, per esempio, in un vincolo di inedificabilità assoluta;

d) non è possibile ritenere un intervento edilizio incompatibile con un vincolo panoramico in quanto visibile solo dall'alto, poiché pressoché tutte le costruzioni sono suscettibili di essere percepite da una visuale aerea, sicché, ove la visibilità dall'alto fosse considerata *ex se* in contrasto con il vincolo, questo impedirebbe ogni forma di edificazione, con conseguente snaturamento del vincolo, che, da panoramico, diverrebbe di inedificabilità assoluta;

e) il vincolo panoramico perderebbe la propria funzione di protezione del paesaggio, assumendo una inedita valenza urbanistica, in quanto:

e1) la nozione di paesaggio ricavabile dall'art. 131 del d.lgs. n. 42 del 2004 è quella di «*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale*», perciò l'elemento della "percezione" del territorio costituisce un pre-requisito di rilevanza paesaggistica;

e2) tale pre-requisito deve sussistere ponendosi dal punto di vista del comune osservatore che guardi i luoghi protetti prestando un normale e usuale grado di attenzione al paesaggio, inteso (secondo la definizione della Convenzione europea sul paesaggio di Firenze del 20 ottobre 2000) quale determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;

f) perciò, la mera visibilità dell'opera dall'alto, slegata dalla presenza in loco di particolari punti di osservazione sopraelevati, accessibili da un comune osservatore, non è sufficiente a ritenere l'intervento edilizio interferente con i valori paesaggistici protetti dal vincolo (Cons. Stato, sez. IV, n. 6893 del 2025, la quale ha annullato il diniego di nulla osta paesaggistico in quanto la piscina progettata, inserita in un giardino perimetrato da una siepe e contornato da alberi, dunque notevolmente occultato allo sguardo del comune osservatore, non era percepibile se non da una visuale aerea e la soprintendenza non aveva fatto alcun riferimento alla visibilità della piscina da particolari punti di osservazione).

20. Vincolo paesaggistico, inedificabilità assoluta e strumenti urbanistici.

In relazione a norme degli strumenti urbanistici che pongano dei vincoli di inedificabilità assoluta in ragione della presenza di vincoli di natura paesaggistica, la giurisprudenza ha affermato che:

a) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico è principio fondamentale della Costituzione (art. 9) ed ha carattere di preminenza rispetto alla tutela degli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio, sicché anche le previsioni degli strumenti urbanistici devono necessariamente coordinarsi con quelle sottese alla difesa di tali valori; è dunque possibile l'intersecarsi dei livelli di tutela, purché nel rispetto della ripartizione delle competenze sancito dalla Costituzione, rafforzando con misure in materia di edificabilità dei suoli il regime vincolistico "puntiforme (Cons. Stato, sez. II, n. 7839 del 2019);

b) in un sistema come il nostro, che all'art. 42 Cost. riconosce e garantisce la proprietà privata, un vincolo conformativo particolarmente intenso come l'inedificabilità nella sostanza assoluta, anche se in astratto del tutto compatibile con il sistema, va imposto dall'amministrazione in termini chiari ed espliciti, prendendosi la responsabilità, anche politica, della relativa scelta;

c) nell'incertezza fra due interpretazioni possibili, più o meno restrittiva, va allora scelta l'interpretazione che conduce al risultato più liberale, ovvero quella che esclude un meccanico vincolo di inedificabilità per aree estese e comporta, in positivo, che determinate aree siano comunque edificabili;

d) ciò non significa, come è evidente, consentire un'edificazione indiscriminata, perché si tratta pur sempre di aree vincolate con i relativi decreti ministeriali, in cui per intervenire è richiesta comunque l'autorizzazione paesaggistica, e quindi una congrua tutela non manca;

e) sicchè, dato il carattere non assoluto del vincolo, è in sede di autorizzazione paesaggistica che l'autorità preposta alla tutela dei predetti interessi paesistico – ambientali dovrà valutare in concreto la compatibilità dell'intervento rispetto agli interessi oggetto di tutela, così come declinati dai decreti ministeriali impositivi del vincolo, nonché dallo strumento urbanistico (Con. Stato, sez. IV, n. 5584 del 2024).

21. Sul c.d. dissenso costruttivo e sulla c.d. opzione zero.

La giurisprudenza:

a) ha esaminato i limiti del dovere di motivare i provvedimenti di dissenso resi in conferenza di servizi, sotto il profilo costruttivo, teso a evidenziare le modifiche che renderebbero assentibile il progetto, affermando che l'art. 14-*bis*, comma 3, della l. n. 241 del 1990, stabilisce espressamente che, in caso di dissenso, sono indicate, "ove possibile", le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso e che quindi è legittimo il dissenso espresso dalla soprintendenza che non possibile un miglioramento del progetto inizialmente proposto che veicoli una valutazione positiva dello stesso, se l'intervento non garantisca il mantenimento di quel bene paesaggistico specifico, tanto meno la continuità della superficie boscata, comportando inevitabilmente la modifica, non ripristinabile, del profilo del suolo generando un'alterazione artificiosa dell'assetto paesaggistico, morfologico e ambientale del sito (Cons. Stato, sez. V, n. 1236 del 2025, resa

in fattispecie di diniego di autorizzazione ad un progetto di coltivazione decennale e recupero ambientale di una cava di gesso);
b) ha ritenuto immune da vizi la valutazione della soprintendenza che si limiti ad indicare nel proprio parere le condizioni imprescindibili affinché l'interesse paesaggistico, di cui è affidataria per legge, possa dirsi efficacemente salvaguardato, non essendo in tal senso ravvisabili alcun difetto di istruttoria né alcuna contraddittorietà nel procedimento tra atti adottati da autorità che hanno funzioni e perseguono interessi pubblici diversi, dovendo l'"opzione zero" essere considerata consentita, sia pure in via residuale, quando l'unico intervento costruttivo astrattamente ipotizzabile comprometta irrimediabilmente in concreto il bene protetto e, dunque, la parte privata sia tenuta, in realtà, in mancanza di alternative meno "impattanti", ad astenersi dall'apportare qualsiasi modificazione all'area vincolata (Cons. Stato, sez. IV, n. 3892 del 2023, resa in fattispecie di diniego di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un edificio pluripiano in area vincolata in comune di Milano).

22. L'accertamento della compatibilità paesaggistica (c.d. sanatoria paesaggistica).

22.1. Disposizioni normative.

L'art. 167, comma 4-6, del d.lgs. n. 142 del 2004, dispone che:

«*4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:*
a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.

6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonché per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal

recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti».

22.2. Opere ammesse alla sanatoria paesaggistica.

In relazione all'istituto dell'accertamento *ex post* della compatibilità paesaggistica di un'opera, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, in termini generali, ha chiarito che:

a) il meccanismo procedimentale di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 è delineato in guisa tale da assicurare che il parere paesaggistico postumo possa essere rilasciato dalla Soprintendenza soltanto se (e nella misura in cui) l'abuso abbia una consistenza "minore", e cioè non comporti alcun incremento di volumi e superfici utili: soltanto dopo aver rilevato l'assenza di siffatta condizione ostativa, pertanto, la Soprintendenza potrà allora pronunciarsi (nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica) sulla concreta coerenza tra l'abuso segnalato e il contesto paesaggistico circostante.

b) quindi, l'iter procedimentale sotteso al rilascio del parere di compatibilità paesaggistica postuma *ex* art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. n. 42 del 2004, è sostanzialmente bifasico, atteso che la Soprintendenza dovrà dapprima verificare l'ammissibilità dell'istanza (*id est* l'assenza di qualsiasi incremento di superfici e volumi utili) e poi – una volta esitata positivamente la prima fase – scrutinare la fondatezza dell'istanza (*id est* la concreta assenza di qualsiasi pregiudizio arrecato al quadro paesaggistico presente *in loco*) (Cons. Stato, sez. VII, n. 8902 del 2025).

Ciò posto, la giurisprudenza appare divisa in ordine ai criteri di interpretazione dell'art. 167, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 e sulle conseguenze in ordine ai parametri sulla cui base valutare l'effettiva creazione di superfici utili o di volumi.

Secondo una prima impostazione:

c) il divieto di autorizzazione paesaggistica postuma previsto dall'art. 146, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 per i casi che non rientrano tra quelli elencati dall'art. 167, comma 4, non può essere interpretato in senso estensivo, perché appunto costituisce un limite rispetto al principio generale in passato affermato dalla giurisprudenza, secondo cui la valutazione di impatto paesaggistico non muta in relazione al fatto che l'opera sia stata realizzata o meno, permanendo in capo all'autorità preposta alla tutela del vincolo il compito di verificare se un determinato tipo di intervento sia o meno compatibile con il vincolo e risultando, quanto meno nei casi di cui al citato quarto comma dell'art. 167, irragionevole imporre la necessaria demolizione di un edificio conforme alla normativa urbanistica ed al contesto paesaggistico e, quindi, realizzabile nuovamente e nella stessa forma dopo la demolizione, previo conseguimento dell'autorizzazione e del titolo abilitativo (Cons. Stato, sez. I, parere n. 1993 del 2022);

d) l'art. 167, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004, norma generale, deve quindi essere applicato in modo coordinato con le disposizioni speciali del d.P.R. n. 31 del 2017; pertanto non si può escludere a priori che interventi che si siano tradotti nell'aumento di volumi o di superficie utili siano soggetti all'applicazione dell'art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 31 del 2017 (Cons. Stato, sez. VI, n. 4801 del 2023);

e) il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile, previsto dall'art. 167, comma 4, d.lgs. n. 42 del 2004, non può che interpretarsi nel senso di un rinvio al significato tecnico

- giuridico che tali concetti assumono in materia urbanistico-edilizia, trattandosi di nozioni tecniche specificate dalla normativa urbanistico-edilizia e non dal d.lgs. n. 42 del 2004 (Cons. Stato, sez. VII, n. 2269 del 2025; sez. VI, n. 1241 del 2024);
f) non può essere ipotizzato un concetto di "volume" in un'accezione a-tecnica o eccedente il significato specialistico che si rinviene nella normativa urbanistico-edilizia, per giungere alla conclusione di un'astratta preclusione normativa rispetto a una valutazione che va, invece, ragionevolmente espressa in funzione della natura dell'opera che di volta in volta viene in rilievo, in modo da porla in concreta ed effettiva relazione, ai fini del successivo giudizio di compatibilità paesaggistica, con il contesto paesaggistico tutelato (Cons. Stato sez. VI, n. 1932 del 2022; n. 3352 del 2021);
g) non è condivisibile l'impostazione che fonda sulla separatezza delle nozioni tecniche di "superfici utili" e "volumi tecnici" a seconda della loro diversa applicazione nel campo urbanistico o in ambito paesaggistico, nel quale ogni modificazione alla realtà preesistente determinerebbe di per sé "vulnus" agli interessi superiori di tutela del paesaggio, poiché, in realtà, le nozioni tecniche in questione non sono specificate dal d.lgs. n. 42 del 2004, ma solo dalle normative sulle costruzioni;
h) il volume degli edifici, espresso in metri cubi vuoto per pieno, è costituito dalla sommatoria della superficie delimitata dal perimetro esterno dei vari piani per le relative altezze effettive misurate da pavimento a pavimento del solaio sovrastante; il volume tecnico si riferisce alle sole opere edilizie a servizio dell'edificio, che hanno una funzione strumentale, anche se necessariamente essenziale, in relazione all'uso della costruzione principale, senza assumere il carattere di vani chiusi utilizzabili a fini abitativi;
j) quindi, non può essere ricompresa - nella locuzione "superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente autorizzati" – una nozione in termini a-tecnici o eccedenti il loro significato specialistico, per giungere senz'altro alla conclusione di un'astratta preclusione all'accertamento di compatibilità paesaggistica postumo (Cons. Stato, sez. I, parere n. 1993 del 2022; sez. VI, n. 2250 del 2020);
k) può essere utile richiamare, a tal proposito, la definizione di "superficie utile" dettata dallo schema di regolamento edilizio tipo approvato mediante l'intesa tra Governo, regioni e comuni del 20 ottobre 2016 (pubblicata nella G.U. n. 268 del 16 novembre 2016). In base a tale definizione, la "superficie utile" è la «*superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria*», la quale, a sua volta, comprende gli spazi di un edificio «*aventi carattere di servizio*», tra cui sono espressamente inclusi «*le cantine poste al piano interrato, seminterrato o al primo piano fuori terra*» e «*i depositi*»;
l) pertanto, la "superficie utile" coincide con la superficie calpestabile, di regola non esposta alle intemperie, che può essere oggetto di una fruizione di tipo abitativo/residenziale/commerciale, o comunque atta allo svolgimento di attività umane (non necessariamente private) di varia natura, e cioè di contenuto quasi mai (o raramente) pre-determinato "a priori";
m) l'ulteriore connotato caratterizzante è dato dall'autonoma utilizzabilità dello spazio creato, che viene valorizzato di per sé come bene singolo, non necessariamente (né sempre) connesso ad altri, per poter essere esposto ad una molteplicità di possibili usi;
n) dalla nozione di superficie utile da detta nozione risultano esclusi i beni accessori o pertinenziali, quali ad esempio i balconi, i terrazzi, le recinzioni (queste ultime

allorquando non escludono l'accesso e servono solo a delimitare i confini fra i terreni) e strutture simili, ivi inclusi i volumi tecnici, proprio perché si tratta di elementi che presentano una destinazione unica e vincolata (invece che plurime funzionalità, potenzialmente concorrenti, per la fruizione individuale);
o) pertanto, "nell'ambito di una unità immobiliare ad uso residenziale, devono distinguersi i locali abitabili in senso stretto dagli spazi "accessori" che non hanno valore di superficie edificabile e non sono presi in considerazione come superficie residenziale all'atto del rilascio del permesso di costruire; autorimesse, cantine e locali di servizio rientrano in questa categoria";
p) la nozione urbanistico-edilizia di *superficie utile* è una nozione *oggettiva* e *funzionale*, sicché la *superficie utile* di un edificio non può dirsi mutata se non muta anche la sua consistenza volumetrica e/o funzione, a nulla rilevando il fatto che tale consistenza/funzione sia stata prima "occulta" e sia poi divenuta "visibile" all'esterno (Cons. Stato, sez. VII, n. 8092 del 2025, che ha ritenuto meritevole di verifica in concreto di compatibilità paesaggistica, siccome non concretante superficie utile, un abuso consistente nella realizzazione di un garage/cantina che, originariamente ubicato al piano seminterrato e dunque non visibile all'esterno, lo è diventato a seguito dello sbancamento della quota di terreno).
Secondo altra tesi:
q) l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, recante la disciplina delle sanzioni amministrative previste per la violazione delle prescrizioni poste a tutela dei beni paesaggistici, contiene (nella sua attuale formulazione) la regola della non sanabilità ex post degli abusi, sia sostanziali che formali. Il trasgressore, infatti, è «*sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese*», «*fatto salvo quanto previsto al comma 4*»;
r) la sanatoria paesaggistica costituisce quindi un'eccezione alla regola generale della non sanabilità *ex post* degli abusi, sia sostanziali che formali ed è perciò consentita per i soli abusi minori contemplati dall'art. 167, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004, accomunati dall'assenza di offensività per i valori ambientali e paesaggistici tutelati con l'apposizione del vincolo;
s) sono, in particolare, suscettibili di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica esclusivamente:

s1) gli interventi realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati;

s2) l'impiego di materiali diversi da quelli prescritti dall'autorizzazione paesaggistica;

s3) i lavori configurabili come interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi della disciplina edilizia;

s4) l'accertamento di compatibilità, peraltro, è subordinato al positivo riscontro della soprintendenza e al pagamento di una somma equivalente al minore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione;

t) l'intenzione legislativa è chiara nel senso di precludere qualsiasi forma di legittimazione del "fatto compiuto", in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica

deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento (Cons. Stato, sez. VI, n. 40 del 2021).

u) perciò il rilascio della compatibilità paesaggistica non è consentito in presenza di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero un aumento di quelli legittimamente realizzati, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno;

v) sul piano del metodo, va preliminarmente rimarcato che ciascun costrutto normativo deve essere osservato con la "lente" del suo specifico contesto disciplinare. Le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio non sono automaticamente trasferibili quando si tratti di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico;

w) la regola che in materia urbanistica porta ad escludere i volumi tecnici, tombati o interrati dal calcolo della volumetria edificabile- che trova fondamento nel bilanciamento tra i vari e confliggenti interessi connessi all'uso del territorio- non può essere invocata al fine di ampliare le fattispecie tassative (e perciò di stretta interpretazione) di sanatoria paesaggistica, volta alla salvaguardia della percezione visiva dei volumi e della conservazione del contesto paesaggistico;

x) la conclusione, del resto, è avvalorata dalla stessa lettera dell'articolo 167, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004, che, nel consentire l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica, si riferisce esclusivamente ai "lavori, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi", senza ulteriore specificazione e distinzione, sicché non è consentito ampliare in via interpretativa l'ambito di applicazione di un istituto eccezionale, quale quello in esame (Cons. Stato, sez. II, n. 8496 del 2025; 1260 del 2025; n. 9263 del 2024, la quale ha anche rilevato come non sia sostenibile sul piano logico, prima ancora che giuridico, che la realizzazione di un fabbricato in cemento armato sia priva di impatto sul piano paesaggistico e integri un abuso minore suscettibile di sanatoria in via postuma; n. 5304 del 2024; sez. IV, n. 8097 del 2023; sez. VI, n. 8848 del 2022).

22.3. Indennità per violazioni paesaggistiche.

In merito all'indennità pecuniaria al cui pagamento è tenuto il trasgressore in caso di accertamento di compatibilità paesaggistica dell'opera, prevista dall'art. 167, comma 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi.

In primo luogo, analizzando la compatibilità costituzionale di una norma regionale siciliana che non consente l'irrogazione dell'indennità in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, la Corte costituzionale ha affermato che:

a) la questione è inammissibile quanto alla dedotta violazione, perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004) al caso di specie, affermando i seguenti principi rilevanti:

a1) l'art. 2, comma 46, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, si limita a regolare il rapporto fra l'oblazione pagata in sede di condono e l'indennità prevista (all'epoca) dall'art. 15 della l. 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze

naturali), e non si occupa del caso in cui il vincolo paesaggistico sia apposto dopo l'ultimazione dell'opera abusiva;

a2) la sentenza Cons. Stato, Ad plen., n. 20 del 1999, tratta specificamente del caso in cui il vincolo paesaggistico sia stato apposto dopo la realizzazione dell'opera abusiva (dal punto di vista edilizio), ma, a sua volta, si limita a chiarire che, nel procedimento di condono, «*l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla [sua] esistenza […] al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione*», senza nulla affermare circa la necessità di applicare l'indennità pecuniaria prevista (all'epoca) dall'art. 15 della l. n. 1497 del 1939;

a3) sussistono, al contrario, diversi elementi testuali che condurrebbero a ritenere invece applicabile l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo al caso di intervento edilizio eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, cioè su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'abuso edilizio: *i*) l'art. 167, comma 1, menziona la «*violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza*»; *ii*) il comma 4 fa riferimento ai «*lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica*»; *iii*) in più punti l'art. 167 menziona il «*trasgressore*»: tutte previsioni che non sembrano potersi riferire all'ipotesi in cui, al momento di realizzazione delle opere, il vincolo non fosse stato ancora apposto. Sulla base di questi stessi elementi, del resto, anche l'ufficio legislativo del Ministero della cultura è pervenuto a ritenere inapplicabile l'art. 167 al caso del vincolo sopravvenuto (pareri 20 aprile 2017, n. 12633; 5 maggio 2016, n. 13373; 27 aprile 2016, n. 12385; 16 dicembre 2015, n. 30815);

b) è invece infondata la questione di legittimità costituzionale della medesima norma regionale per asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché:

b1) la disposizione censurata riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico – in quanto al momento dell'abuso edilizio il vincolo non esisteva e dunque l'opera realizzata non poteva violarlo – perciò essa non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è;

b2) se, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio – e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico – si può osservare che, comunque, un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame;

b3) essa non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che «le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima» (art. 23, comma 10, della legge regionale siciliana n. 37 del 1985). Non è dunque esatta nemmeno l'affermazione del rimettente secondo cui l'effetto della norma

censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente;

b4) richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato;

b5) sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera (Corte cost. n. 75 del 2022, i cui principi sono ripresi dalla successiva Corte cost., n. 13 del 2023).

In relazione alla natura dell'indennità, la giurisprudenza ha chiarito che:

c) l'assetto normativo di cui all'attuale art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 è il risultato della modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 157 del 24 marzo 2006, che ha integralmente sostituito l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004;

d) il previgente comma 1 di tale ultima disposizione prevedeva, infatti, che «[i]*n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è tenuto, secondo che l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica ritenga più opportuno nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'articolo 134, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima*»;

e) il trattamento delle violazioni degli obblighi e degli ordini a tutela del paesaggio era dunque caratterizzato, prima della novella del 2006, dalla titolarità in capo all'amministrazione del potere di scegliere in ogni caso fra ripristino dello status quo ante e pagamento di una somma di denaro. La modifica del 2006 ha dunque significativamente innovato rispetto al nucleo essenziale di una disciplina risalente nel tempo, prevedendo che l'amministrazione non abbia più la descritta possibilità di scegliere fra riduzione in pristino e misura pecuniaria, nonché relegando quest'ultima ad alcune fattispecie abusive minori, previo accertamento della loro compatibilità paesaggistica;

f) perciò, la misura prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 costituisce, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria: la conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l'applicabilità (Corte cost. n. 19 del 2024);

g) posto che l'indennità paesaggistica disciplinata dall'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 va ascritta alla categoria delle sanzioni amministrative ripristinatorie e non afflittive, ad essa non si applica la legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compreso il termine di decadenza di

90 giorni previsto dall'art. 14 di tale legge, applicandosi perciò il solo termine di prescrizione;

h) quanto al *dies a quo* di tale termine di prescrizione si è rilevato che:

h1) nell'ipotesi in cui la richiesta di nulla osta rivolta alla soprintendenza si inserisca in una vicenda condonistica, il provvedimento espresso di nulla osta (e quindi di compatibilità dell'abuso con il paesaggio) o il silenzio assenso formatosi, ed anche l'eventuale contestuale determinazione discrezionale della somma dovuta dal privato non integrerebbero (ancora) il *dies a quo* a partire dal quale inizierebbe a maturare la prescrizione della pretesa pecuniaria avanzata *ex* art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004;

h2) tenuto conto infatti che sulla richiesta di condono dovrebbe pronunciarsi il comune, e che lo stesso potrebbe denegarlo per le più diverse ragioni, non afferenti al vincolo paesaggistico insistente sulla area (parametro, quest'ultimo citato, di esclusiva pertinenza dell'autorità preposta alla gestione del vincolo suddetto) fino a che non sia stato rilasciato il permesso di costruire in sanatoria non potrebbe iniziare a prescriversi la pretesa *ex* art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004;

h3) ipotizzare che la prescrizione decorra dalla emissione del nulla osta e della (eventuale) coeva determinazione della sanzione costituirebbe inspiegabile errore prospettico: fino al momento in cui il comune non concede la sanatoria, il privato non è in grado di conoscere se effettivamente potrà mantenere l'immobile, ovvero, (pur a seguito della favorevole delibazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) non dovrà invece demolirlo perché il comune riterrà di non concedere la sanatoria (ed a questo punto nulla sarebbe dovuto, neppure *ex* art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004);

h4) la pretesa dell'amministrazione non sarebbe esigibile, proprio perché sino al momento del rilascio del permesso di costruire in sanatoria non vi sarebbe neppure certezza sulla possibilità, per il richiedente, di conservare l'immobile (o di non doverlo, invece, demolire): è del tutto evidente che la prescrizione non possa decorrere, armonicamente con il principio di cui all'art. 2935 c.c.;

h5) l'amministrazione deve invece richiedere la somma al privato, nel termine prescrizionale decorrente da quest'ultimo provvedimento comunale di rilascio del permesso in sanatoria, in forza del quale viene acclarato il "diritto" del privato a mantenere il bene (C.g.a., sez. giur., n. 257 del 2025; n. 95 del 2021).

Infine, quanto ai profili intertemporali, il Consiglio di Stato ha rilevato che:

i) la circostanza che la l. n. 1497 del 1939 sia stata abrogata definitivamente nel 2008 non ha alcun rilievo quanto all'esistenza dell'illecito da sanare, poiché la norma all'epoca vigente è stata riprodotta nel d.lgs. n. 42 del 2004, che ha raccolto le norme esistenti in precedenti testi legislativi cosicché possono considerarsi abrogate solo le fattispecie non contenute nel nuovo testo unico, trattandosi negli altri casi di mera modifica del *nomen iuris*;

j) pertanto l'indennità risarcitoria, oggi disciplinata dall'art.167 del d.lgs. n. 42 del 2004 in caso di abusi paesaggistici cd. minori, era già prevista dall'art. 15 l. n. 1497 del 1939 (Cons. Stato, sez. II, n. 945 del 2024).

23. Conclusioni.

Al termine della rassegna si possono enucleare, senza pretese di esaustività, alcuni indirizzi da intendersi consolidati, in relazione a questioni sia di natura sostanziale che di natura processuale.

23.1. Aspetti sostanziali.

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

a) in relazione alla giustizia climatica:

a1) la Corte internazionale di giustizia, con parere non vincolante, ha affermato che il mancato rispetto da parte di uno Stato dei propri obblighi giuridici di adottare misure adeguate a proteggere il sistema climatico e le altre componenti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas serra possa, in determinate circostanze, costituire un atto illecito internazionale imputabile a tale Stato, per il quale opera l'intera gamma dei rimedi previsti del diritto internazionale;

a2) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la mancata adozione di misure idonee a impedire il surriscaldamento globale e gli effetti negativi dei cambiamenti climatici costituisce una violazione dell'art. 8 della CEDU che assicura il diritto al rispetto della vita privata in quanto compromette il benessere degli individui; alla luce della relazione causale tra le azioni e/o le omissioni dello Stato sul cambiamento climatico e i danni, o il rischio di danni, che colpiscono gli individui, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 8, che comprende il diritto degli individui a una protezione efficace da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita, nonché dell'art. 6, a causa dell'impossibilità di accedere ai tribunali nazionali;

a3) la Corte di cassazione a sezioni unite ha ritenuto che la domanda proposta da privati nei confronti di Eni S.p.a., del Ministero dell'economia e della Cassa depositi e prestiti S.p.a., quali azionisti della prima, per il risarcimento dei danni conseguenti al cambiamento climatico derivante dall'incremento della concentrazione di CO_2 nell'atmosfera è devoluta alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi di pretesa fondata sulla prospettazione di una responsabilità *ex*tracontrattuale dei convenuti

b) in relazione al rapporto tra tutela dell'ambiente e del paesaggio:

b1) la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, è un valore primario ed assoluto, il quale, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali;

b2) la riforma operata con la l. cost. n. 1 del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso;

b3) il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di

esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio, ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo;

b4) resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo;

b5) la loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca, alla costante ricerca di un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, che deve essere individuato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza;

b6) la necessità di bilanciamento è resa ancor più delicata e complessa in quanto le iniziative e gli interessi fatti valere dal privato, con le iniziative di carattere imprenditoriale, possono rischiare di incidere sulla conservazione dei valori paesaggistici ed ambientali che il legislatore costituzionale, con la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, ha ritenuto di segnalare come meritevoli di una tutela sempre più attenta ed efficace, anche nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile;

b7) 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 de-carbonizzazione fissati dall'UE per i prossimi decenni;

b8) ad ogni modo, gli obiettivi energetici ed ambientali di cui alle citate misure, 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 che, 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;

b9) 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, perciò la presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo;

b10) 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 che la soprintendenza;

b11) le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici impongono 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;

c) in relazione alla VIA si è affermato che:

c1) la VIA è un istituto di matrice europea, espressione dei principi eurounitari di prevenzione, precauzione, integrazione e sviluppo sostenibile, consiste in quel particolare procedimento finalizzato a considerare gli impatti ambientali di un progetto, ossia gli effetti significativi, diretti e indiretti, che il progetto genera su differenti fattori;

c2) è un procedimento di valutazione *ex ante* degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo consiste nel proteggere la salute, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile;

c3) la finalità della VIA pertanto è quella di valutare l'impatto di progetti pubblici e privati sull'ambiente e non quello di coordinare e comporre i diversi interessi pubblici e privati che possano venire in rilievo ai fini del rilascio dell'autorizzazione finale alla realizzazione dell'opera, per cui non trovano applicazione al procedimento di VIA le disposizioni in materia di conferenza di servizi decisoria;

c4) la VIA non è una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì un giudizio sintetico-globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero;

c5) essendo la funzione tipica della VIA quella di esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita, essa non è dunque espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la conseguenza della sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo se non laddove ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto;

c6) il procedimento è aperto alla partecipazione di "chiunque vi abbia interesse" (art. 24 del d.lgs. n. 152 del 2006), eventualmente anche mediante una "inchiesta pubblica": la partecipazione procedimentale è, cioè, estesa oltre gli ordinari confini previsti dagli artt. 7 e ss. l. n. 241 del 1990, non essendo necessario

comprovare, da parte del soggetto che aspira alla partecipazione, che "dal provvedimento possa derivare un pregiudizio";
c7) nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della complessità è necessario 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;
c8) non si applica l'istituto del silenzio assenso in materia di VIA, poiché contrasta con i principi comunitari che impongono l'esplicitazione delle ragioni di compatibilità ambientale, con l'adozione di eventuali prescrizioni correttive, sulla base di un'analisi sintetico- comparativa per definizione incompatibile con un modulo tacito di formazione della volontà amministrativa;
c9) si esclude altresì l'operatività del meccanismo di silenzio assenso tra amministrazioni, *ex* art. 17 *bis* l. n. 241 del 1990 in relazione all'atto di concerto del ministero della cultura nel procedimento di VIA, stante la previsione del silenzio devolutivo di cui al comma 2 quater dell'art. 25, comma 2 *quater* del d. lgs. n. 152 del 2006;
c10) è legittima una VIA che dichiari la compatibilità ambientale di un progetto subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni e condizioni, da verificare all'atto del successivo rilascio dei titoli autorizzatori necessari per la concreta entrata in funzione dell'*opus*;
c12) il giudizio di valutazione di impatto ambientale c.d. "postumo", sebbene eccezionale, è ammesso in talune ipotesi, per garantire il c.d. "effetto utile" della direttiva n. 85/337/CEE, reca con sé talune peculiarità, rispetto alla disciplina generale e si applica non solo agli impianti esistenti, ma anche a quelli già autorizzati e in corso di realizzazione;
c13) il potere del Consiglio dei ministri di composizione dei conflitti ("armonizzazione") nell'ambito del governo, ex art. 5, comma 2-bis della l. n. 400 del 1988, si esplica mediante l'adozione di un atto di alta amministrazione, con il quale il Consiglio dei ministri può apprezzare unitariamente quelli che sono gli interessi coinvolti nella vicenda e operarne, se del caso, una sintesi, individuando, altrimenti, ove questo tentativo fallisca, quello o quelli prevalenti;
c14) in relazione a tale peculiare potere di alta amministrazione, al giudice amministrativo spetta accertare se lo stesso sia stato esercitato in presenza dei presupposti previsti dalla legge (esistenza di "valutazioni contrastanti") e se la regola di composizione del conflitto palesi o meno profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà, ma non rispetto alle risultanze dell'istruttoria procedimentale in senso stretto, quanto piuttosto rispetto alla finalità indicata dalla disposizione attributiva del potere, quella cioè di assicurare una "complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti" necessaria a garantire "l'unità di indirizzo politico ed amministrativo";
c15) il giudizio di compatibilità ambientale quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice

amministrativo, è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue;

d) in relazione allo *screening* si è affermato che:

d1) lo *screening* è una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate categorie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base cioè all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità;

d2) la verifica di assoggettabilità non può essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della VIA, perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti elencati. Ne costituisce pertanto un elemento aggiuntivo eccezionale rispetto al normale iter, che per gli altri progetti prende avvio con la presentazione della relativa istanza;

d3) la direttiva n. 2011/92/UE specifica che lo *screening* può essere realizzato o mediante un'analisi caso per caso, oppure lasciando agli Stati membri la possibilità di fissare delle soglie dimensionali rispetto alle quali procedere o meno alla verifica di assoggettabilità;

d4) i criteri recepiti a livello nazionale nell'Allegato V, Parte II, d.lgs. n. 152 del 2006, sono molteplici e spaziano dalle intrinseche caratteristiche del progetto, alla sua localizzazione, alle caratteristiche dell'impatto potenziale;

e) in relazione alla VAS si è affermato che:

e1) la VAS trova il suo fondamento nella direttiva n. 2001/42/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso;

e2) le scelte di governo del territorio sono tipicamente atti soggetti a VAS con concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo e con conseguente necessità di garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto;

e3) la natura puntiforme dell'intervento ne esclude l'assoggettabilità a VAS che non consegue al dato quantitativo dell'ampiezza delle aree coinvolte dal progetto, bensì al dato giuridico della natura pianificatoria dell'atto;

e4) le modifiche di piani e programmi già sottoposti a VAS necessitano di una nuova valutazione soltanto nei casi in cui le variazioni apportate siano suscettibili di recare un potenziale pregiudizio all'ambiente e non siano state preventivamente considerate nell'ambito della precedente VAS, richiedendosi una motivazione rafforzata per la sottoposizione a nuova VAS;

e5) in sede di redazione della VAS, seppure l'amministrazione non sia tenuta a corredare di una puntuale motivazione le scelte operate in sede di pianificazione

urbanistica, con riferimento alle singole aree di proprietà privata oggetto di conformazione (c.d. motivazione polverizzata), tuttavia a tale regola fanno eccezione le ipotesi in cui il privato sia titolare di una posizione di affidamento qualificato, come tale meritevole di tutela, quale è quella di chi abbia già conseguito una VIA favorevole;

e6) in relazione alla motivazione circa le alternative ragionevoli all'interno del piano, va annoverata anche la c.d. opzione zero, poiché l'amministrazione è tenuta a identificare e valutare le alternative al progetto, compresa la sua non realizzazione, e a indicare espressamente le ragioni della scelta effettuata e ciò al chiaro fine di rendere la scelta trasparente e di evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa e deve compiere un attento e puntuale bilanciamento dei delicati e rilevanti interessi in gioco al fine di privilegiare la soluzione maggiormente funzionale al perseguimento del pubblico interesse e maggiormente idonea a non ledere inutilmente, o in maniera sproporzionata, gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti;

e7) per le infrastrutture strategiche la valutazione VAS e quella VIA sono concentrate, per ragioni di semplificazione, nella VIAS, ai sensi dell'art. 182 del d.lgs. n. 163 del 2006. L'inserimento di prescrizioni in sede di approvazione del progetto definitivo è di regola legittimo, atteso che ciò che rileva non è il numero delle prescrizioni ma il fatto che dalle stesse possano evincersi gravi carenze progettuali;

e8) la differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende in esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un'"area vasta", mentre la seconda analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti - perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano - ma maggiormente valutabili;

f) in relazione all'AUA si è affermato che:

f1) il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica si conclude con un autonomo provvedimento adottato individualmente, al di fuori della conferenza, dalla sola amministrazione procedente;

f2) l'autorizzazione unica di cui al d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 - istituto che comprende nel suo ambito di applicazione le categorie di imprese di cui all'art. 2 del decreto del Ministero delle attività produttive 18 aprile 2005, ovvero microimprese, piccole imprese e medie imprese - non sostituisce tutti i titoli necessari alla realizzazione di un'opera ma unicamente quelli indicati all'art. 3 del medesimo decreto tra cui non è compreso il titolo edilizio, per il quale occorre attivare uno specifico procedimento;

f3) nelle determinazioni di autorizzazione unica, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi rispetto a quelli indicati dalla miglior tecnologia, in tre casi specifici: *i*) quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni; *ii*) quando lo

richieda la normativa regionale; *iii*) quando, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale, lo richieda il provvedimento autorizzatorio;

g) in relazione all'AIA si è affermato che:

g1) l'AIA si connota come una tipica autorizzazione costitutiva, in quanto è "concessa" per un tempo prestabilito non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto a ottenerla;

g2) l'AIA è il provvedimento che sostituisce, *uno actu*, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e investe gli aspetti gestionali, ubicativi e strutturali dell'impianto;

g3) la tesi maggioritaria ritiene che in punto di modifiche all'AIA, l'art. 29-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 - nel prevedere un termine di sessanta giorni entro il quale l'autorità deve pronunciarsi, e in caso di silenzio consente al privato richiedente di procedere a realizzare le modifiche - non contempla una ipotesi di silenzio assenso, che per regola generale è escluso nei procedimenti in materia ambientale e, perciò, una regola diversa dovrebbe essere prevista dalla legge in modo esplicito, ma contempla la mera facoltà per il richiedente di procedere con le variazioni progettate, non essendo prevista alcuna perentorietà del termine concesso all'amministrazione, e senza che venga stabilito con espressioni inequivoche che decorso detto termine l'autorizzazione richiesta debba intendersi resa;

g4) tuttavia, una diversa tesi, ritenendo che la norma citata contempli proprio un meccanismo di silenzio assenso, ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione circa la compatibilità eurounitaria di tale meccanismo di assenso tacito anche quando riguardi modifiche sostanziali all'AIA;

g5) la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali, mentre l'AIA è il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto; pertanto, diversa è la loro rispettiva funzione;

g6) l'AIA è caratterizzata dall'esame, ad un maggior livello di definizione, di tutti i profili ambientali, che implica, quindi, una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma, precisa e condiziona l'oggetto della seconda;

g7) una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva;

g8) l'AIA non costituisce variante automatica al piano regolatore generale;

h) in relazione alla VINCA si è affermato che:

h1) la VINCA è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su

un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito;

h2) si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala nel particolare contesto di ciascun sito, e che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete;

h3) la valutazione di incidenza ambientale, similmente alla valutazione di impatto ambientale, è espressione dell'esercizio di discrezionalità tecnica, oltre che amministrativa, ed è sindacabile da parte del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta dall'amministrazione in modo inadeguato;

h4) il principio dello sviluppo sostenibile vive nell'ordinamento attraverso le norme di dettaglio che lo specificano, tra le quali appunto quelle sulla VINCA; non può essere applicato al di fuori di esse e non può essere interpretato come una sorta di clausola generale derogatoria che consenta di prescindere dalle varie procedure autorizzative previste sulla base di una presunta valenza superiore di un dato progetto;

h5) l'art. 5 comma 4 del d.P.R. 357 del 1997 fa confluire la VINCA, di per sé autonoma, nel procedimento relativo alla VIA;

i) in relazione al PAUR si è affermato che:

i1) il PAUR non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprenda nella determinazione che conclude la conferenza di servizi;

i2) il PAUR quindi include in un unico atto i singoli titoli abilitativi che vengono rilasciati all'interno della conferenza di servizi, ma non rappresenta un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle singole autorizzazioni;

i3) i titoli autorizzativi da acquisire (che non sono esclusivamente quelli ambientali bensì ogni titolo necessario, anche quelli di natura non ambientale) vengono acquisiti attraverso il rilascio del PAUR pur restando di competenza delle amministrazioni titolari del relativo potere autorizzatorio;

i4) la differenza rispetto ai singoli procedimenti è che, nel procedimento unico (in fattispecie scandita dalla conferenza di servizi), il potere autorizzatorio delle amministrazioni coinvolte è esercitato da queste ultime con le modalità e nelle forme del PAUR il cui rilascio conclude, appunto, il procedimento in questione (il cui avvio, a sua volta, era stato sollecitato dalla stessa proponente società);

i5) l'intervenuta conclusione della conferenza dei servizi decisoria non esaurisce ogni e qualsivoglia attività valutativa e decisoria ai fini del rilascio del PAUR, per cui non residuerebbe – secondo la logica *tempus regit actum* - alcun ulteriore margine valutativo da parte dell'amministrazione;

j) in relazione all'attività dell'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio si è affermato che:

j1) il giudizio affidato all'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici

disciplinari della storia, delle scienze ambientali, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità;
j2) l'apprezzamento compiuto in sede di valutazione paesaggistica è, quindi, sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche;
j3) non rilevano le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate in relazione ad altre strutture, anche finitime, in considerazione del margine di apprezzamento rimesso all'autorità e alla specificità dei casi concreti per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica normalmente non è comparabile con altri giudizi già operati;
j4) in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si deve tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo (più) verificarsi in quella sede anche il cd. "stato legittimo" dell'immobile;
j5) il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica può essere rilasciato mediante la procedura semplificata di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 31 2017 che, a differenza di quanto prescritto dall'art. 147 del d.lgs. n. 42 del 2004 non richiede la indizione obbligatoria di una conferenza di servizi, proprio in ragione del carattere semplificato della procedura, se non quando sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso;
j6) in materia paesaggistica non si può procedere per silenzio-assenso bensì per provvedimenti espliciti, ai sensi dell'art. 20, comma 4, legge n. 241 del 1990, sicchè, in presenza di vincoli paesaggistici gravanti sull'area, nessun titolo può ritenersi legittimamente formato *per silentium*; perciò, anche se l'opera edilizia può essere realizzata con semplice SCIA, occorre sempre acquisire il provvedimento espresso di autorizzazione paesaggistica, in assenza del quale l'opera è da ritenersi eseguita senza autorizzazione
j7) in relazione all'applicabilità del silenzio assenso orizzontale, *ex* art. 17-*bis* l. n. 241 del 1990, al parere della soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, si registra ancora un contrasto nella giurisprudenza: i) una tesi ne esclude l'applicabilità, perché l'atto conclusivo del procedimento rimane un provvedimento monostrutturato, imputabile alla sola autorità che lo emana; ii) una tesi che ne afferma l'applicabilità, ritenendo che si tratti di una fase decisoria pluristrutturata perché il parere della soprintendenza da acquisire, al di là del *nomen iuris*, ha valenza co-decisoria;
j8) l'avvenuta edificazione di un'area immobiliare o le sue condizioni di degrado non costituiscono ragione sufficiente per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici o culturali ad essa legati, poiché l'imposizione del vincolo costituisce il presupposto per l'imposizione al proprietario delle cautele e delle opere necessarie alla conservazione del bene e per la cessazione degli usi incompatibili con la conservazione dell'integrità dello stesso;

j9) l'art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 42 del 2004 sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nelle fasce ricomprese nei 150 metri adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e dalle sponde, incluse le aree sopraelevate;
j10) l'autorizzazione ai sensi dell'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923 non costituisce rilevante autorizzazione ai sensi dell'art. 149, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 per escludere la necessità che un dato intervento in area boschiva l'autorizzazione paesaggistica *ex* art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, poiché sono diverse le finalità di tutela;
j11) non è possibile ritenere un intervento edilizio incompatibile con un vincolo panoramico in quanto visibile solo dall'alto, poiché pressoché tutte le costruzioni sono suscettibili di essere percepite da una visuale aerea, sicché, ove la visibilità dall'alto fosse considerata *ex se* in contrasto con il vincolo, questo impedirebbe ogni forma di edificazione, con conseguente snaturamento del vincolo, che, da panoramico, diverrebbe di inedificabilità assoluta;
j12) posto che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico è principio fondamentale della Costituzione (art. 9) ed ha carattere di preminenza rispetto alla tutela degli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio, anche le previsioni degli strumenti urbanistici devono necessariamente coordinarsi con quelle sottese alla difesa di tali valori; nondimeno, nell'incertezza fra due interpretazioni possibili delle norme del piano, più o meno restrittiva, va allora scelta l'interpretazione che conduce al risultato più liberale, ovvero quella che esclude un meccanico vincolo di inedificabilità per aree estese e comporta, in positivo, che determinate aree siano comunque edificabili;
j13) le modifiche che renderebbero assentibile il progetto, (c.d. dissenso costruttivo) sono indicate solo "ove possibile", sicchè è legittimo il dissenso espresso dalla soprintendenza che ritenga non possibile un miglioramento del progetto inizialmente proposto che veicoli una valutazione positiva dello stesso, se l'intervento non garantisca il mantenimento di quel bene paesaggistico specifico, tanto meno la continuità della superficie boscata, comportando inevitabilmente la modifica, non ripristinabile, del profilo del suolo generando un'alterazione artificiosa dell'assetto paesaggistico, morfologico e ambientale del sito;
j14) l'iter procedimentale sotteso al rilascio del parere di compatibilità paesaggistica postuma *ex* art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. n. 42 del 2004, è sostanzialmente bifasico, atteso che la Soprintendenza dovrà dapprima verificare l'ammissibilità dell'istanza (*id est* l'assenza di qualsiasi incremento di superfici e volumi utili) e poi – una volta esitata positivamente la prima fase – scrutinare la fondatezza dell'istanza (*id est* la concreta assenza di qualsiasi pregiudizio arrecato al quadro paesaggistico presente *in loco*);
j15) in relazione ai parametri sulla cui base valutare l'effettiva creazione di superfici utili o di volumi sussiste un contrasto giurisprudenziale: i) secondo una tesi, il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile non può che interpretarsi nel senso di un rinvio al significato tecnico - giuridico che tali concetti assumono

in materia urbanistico-edilizia, trattandosi di nozioni tecniche specificate dalla normativa urbanistico-edilizia e non da quella paesaggistica, con conseguente esclusione della rilevanza dei c.d. volumi tecnici; ii) secondo altra tesi, le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio non sono automaticamente trasferibili quando si tratti di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico, sicchè anche i c.d. volumi tecnici sono rilevanti sotto il profilo paesaggistico;

j16) l'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 costituisce, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria: la conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale;

j17) all'indennità paesaggistica non si applica la legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compreso il termine di decadenza di 90 giorni previsto dall'art. 14 di tale legge, applicandosi perciò il solo termine di prescrizione;

j18) l'indennità oggi disciplinata dall'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 in caso di abusi paesaggistici cd. minori, era già prevista dall'art. 15 l. n. 1497 del 1939.

23.2. Aspetti processuali.

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

a) in relazione alle situazioni soggettive coinvolte nei procedimenti ambientali e alla conseguente legittimazione attiva e passiva e ai possibili controinteressati nel giudizio si è affermato che:

a1) le posizioni soggettive delle persone e degli enti coinvolti nel procedimento di VIA sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo ed è altrettanto assodato che le relative controversie non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito sancite dall'art. 134 c.p.a.;

a2) non può essere d'ostacolo alla sussistenza delle condizioni dell'azione la circostanza che il bene ambiente risulta tutelato dal provvedimento di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, perché quest'ultima valutazione non riguarda gli interessi di cui si sono fatti portatori i ricorrenti di primo grado: eliminazione della barriera costituita dal bosco che mitiga il rumore e lo smog di provenienza dalla strada, oltre che il danno estetico al paesaggio;

a3) l'atto autorizzatorio rilasciato *ex* art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, deve imputarsi alla sola regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria con conseguente declaratoria del loro difetto di legittimazione passiva;

a4) nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 un organo tecnico consultivo non è titolare di una posizione qualificata, non configurandosi quale soggetto pubblico dotato di

competenze proprie da esprimere nella conferenza di servizi decisoria. Ne consegue l'assenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, e quindi differenziata, essendo la posizione correttamente ricollegabile a quella di un organo tecnico consultivo della regione, alla quale solamente è imputabile il provvedimento;

a5) non sono configurabili controinteressati a fronte della impugnativa del diniego di autorizzazione unica ambientale; il terzo che dovesse trarre un vantaggio dalla conservazione del diniego impugnato, infatti, non sarebbe titolare di un interesse qualificato al mantenimento del diniego stesso o alla conservazione dello status determinato da quest'ultimo, non conseguendo da esso in modo diretto alcuna concreta utilità o bene della vita, ma solo vantaggi indiretti;

b) in relazione all'impugnazione delle valutazioni ambientali si è affermato che:

b1) il provvedimento conclusivo della fase di *screening* è autonomamente impugnabile e l'esperibilità dell'impugnazione non può essere "recuperata" mediante l'impugnazione del diniego di VIA in quanto eventuali carenze del dettaglio progettuale sottoposto al procedimento di *screening*, qualora ritenute esistenti ed incidenti sulla valutazione dell'impatto ambientale dell'opera, devono essere censurate all'esito di quel sub-procedimento;

b2) la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull'istanza per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un 'unicum' non impedisce l'impugnazione separata dei relativi atti (e, quindi, l'autonomia dei due procedimenti), in quanto, se il materiale tecnico è comune, rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali; ne consegue l'impossibilità di riconoscere l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la VIA in caso di mancata impugnazione della successiva AIA non essendo configurabile un rapporto di presupposizione necessaria caducante fra i due procedimenti;

b3) in relazione al procedimento di AUA, la determinazione assunta in sede di conferenza di servizi costituisce mero atto endoprocedimentale destinato a confluire in un provvedimento espresso da adottarsi dalla regione, trattandosi, pertanto, di un atto avente natura istruttoria, non ancora provvedimentale, che non è idoneo, in quanto tale, ad incidere nella sfera giuridica del destinatario e, pertanto, non è autonomamente impugnabile;

c) in relazione al sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti di valutazione ambientale, si è affermato che:

c1) in sede di giudizio avverso il provvedimento di diniego di VIA, non è ammissibile la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione costituendo ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand'anche l'eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell'area dell'annullamento dell'atto;

c2) la declinazione nel processo amministrativo del principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio si coglie nella tassatività dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a.;

d) in relazione alla risarcibilità del danno conseguente al mancato rilascio dell'AUA nei termini di legge si è affermato che:

d1) l'attribuzione delle tariffe incentivanti non è correlata al solo conseguimento dell'autorizzazione unica ambientale, ma prevede la necessaria costruzione e messa in esercizio dell'impianto. L'impresa correla il bene della vita al solo conseguimento del titolo autorizzatorio, ma non risulta allegata (né, tanto meno, provata) la sicura o, quanto meno, l'altamente probabile spettanza delle tariffe incentivanti in ragione dell'avvenuto rilascio del provvedimento di autorizzazione unica;

d2) per liquidare il danno conseguente al ritardato rilascio dell'AUA in relazione ad impianto solare fotovoltaico e tenuto conto del susseguirsi di regimi degli incentivi differenti, si è usato come base il valore della differenza fra i profitti che si sarebbero potuti trarre dall'impianto, se autorizzato in base al secondo conto energia, e quelli che sono in concreto retraibili dall'impianto stesso, che è stato effettivamente realizzato, ma è incentivato alle condizioni meno favorevoli del quinto conto energia;

d3) è corretto però tenere conto delle possibili sopravvenienze nel corso dell'attività stessa, che si svolge in un arco temporale previsto abbastanza lungo, pari a vent'anni, ed è soggetta come evidente al rischio di impresa. Tutte queste considerazioni inducono, in base a criterio equitativo, a contenere nel 50% la decurtazione della base di calcolo, ovvero a determinare il risarcimento nella metà di quanto l'impresa avrebbe lucrato maggiormente se l'impianto fosse stato autorizzato alle condizioni originarie;

e) la condanna alle spese del giudizio in caso di soccombenza non configura una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, ai sensi dell'art. 9 comma 4 della convenzione di Aarhus, che si limita infatti a stabilire che la tutela giurisdizionale in materia richieda procedure "non eccessivamente onerose".