

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
3 / 2025

LUGLIO - SETTEMBRE

La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico

Renata Spagnuolo Vigorita, Giovanni Battista Conte, Antonio Persico

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-56

Il presente contributo s'incentra sulla portata applicativa della presunzione di interesse pubblico prevalente riferita alle fonti rinnovabili, oggi recepita nell'art. 3 del d.lgs. 190/2024, alla luce della prima prassi applicativa amministrativa e giurisprudenziale. In particolare, la trattazione mira a rispondere all'interrogativo se e in che termini la presunzione possa operare direttamente nei singoli procedimenti autorizzativi, senza necessità di ulteriori intermediazioni del legislatore o del pianificatore competente, nel tentativo di chiarire se tale presunzione abbia effettivamente sancito la positivizzazione di un interesse tiranno oppure se essa possa coerentemente inserirsi nel contesto ordinamentale unionale e interno.

The presumption of overriding public interest for renewable energy sources: an attempt at systematic framing

This paper focuses on the scope of the presumption of overriding public interest referred to renewable energy power plants and infrastructures, recently implemented in art. 3 of Legislative Decree n.190/2024, in light of the first administrative and jurisprudential cases. This paper specifically seeks to find out if and how the mentioned presumption can be applied directly in administrative permit-granting procedures, without needing additional actions from lawmakers or planners, to determine if this presumption has led to the establishment of a tyrant interest or if it can logically fit within the framework of EU and national law.

Sommario: 1. Introduzione.- 2. L'interesse pubblico prevalente nella disciplina sull'accesso ai documenti delle Istituzioni dell'UE.- 3. La presunzione di interesse pubblico prevalente nel regolamento 2022/2577 e nella direttiva (UE) 2023/2413.-

4. Ricadute applicative della novità normativa.- 5. La presunzione di interesse pubblico prevalente nelle prime applicazioni amministrative e giurisprudenziali in Italia.- 6. Il recepimento della presunzione di interesse pubblico prevalente nell'ordinamento italiano.- 7. Conclusioni.

1. Introduzione

L'impulso dell'Unione verso la transizione energetica^[1], reso più urgente dall'esplosione della guerra in Ucraina, ha condotto all'introduzione di una presunzione di interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nel settore dello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili^[2]. Inizialmente prevista come misura urgente e temporanea dall'art. 3 del regolamento (UE) 2022/2577, la presunzione di interesse pubblico prevalente è stata confermata ed estesa, sotto il profilo temporale, dall'art. 1 della direttiva (UE) 2023/2413 (cd. direttiva RED III)^[3], che ha imposto agli Stati membri di assicurare che essa sia rispettata, specificatamente nell'ambito delle procedure autorizzative, per tutto il tempo necessario al conseguimento della neutralità climatica^[4]. L'oggetto della presunzione è rimasto invariato, e si riferisce a «*la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio*». In tal modo, dunque, è stata introdotta e confermata *ex lege* natura di interesse pubblico prevalente delle installazioni e infrastrutture necessarie alla produzione e immissione in rete di energia "pulita".

Tali sviluppi normativi s'inseriscono in un contesto ordinamentale già contraddistinto da un marcato *favor* per le fonti rinnovabili e nel quale vige il principio, di derivazione unionale, della massima diffusione delle energie rinnovabili^[5].

La presunzione *de qua* mira evidentemente ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi, sempre più sfidanti, di aumento della quota di energia prodotta e consumata nell'Unione a partire dalle fonti rinnovabili, la quale è stata contestualmente innalzata, proprio dalla direttiva (UE) 2023/2413, alla percentuale del 42,5% sul totale dei consumi lordi in vista del 2030, nel tentativo di raggiungere il traguardo della quota del 45%^[6]. A fronte di questa incrementata

ambizione, gli Stati membri sono stati a loro volta chiamati a rivedere, al rialzo, i loro contributi nazionali declinati nei rispettivi Piani Nazionali Integrati Energia e Clima (PNIEC), adottati e modificati ai sensi del regolamento (UE) 2018/1999. In questo scenario, la presunzione incide sulle singole procedure in chiave *lato sensu* semplificatoria/acceleratoria, introducendo un criterio decisionale volto a orientare i bilanciamenti di interessi dei casi concreti, a tendenziale favore dell'interesse per la transizione energetica^[7]. Nondimeno, entrambe le disposizioni sopra citate si muovono nel senso di considerare la presunzione *de qua* come avente carattere relativo, chiaramente affermato dai “considerando” 4 e 8 del regolamento (UE) 2022/2577. Tanto comporta che in sede di applicazione nelle singole procedure autorizzatorie/concessorie essa possa essere superata nell'ambito dell'operazione di bilanciamento degli interessi del caso specifico. Il recepimento della direttiva 2018/2001 (cd. RED II), come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), attraverso il d.lgs. 190/2024 conferma (all'articolo 3) l'operatività della presunzione caso per caso, sempre condizionandola al previo confronto con gli altri interessi in gioco. Tuttavia, la formulazione di tale disposizione non sembra interamente sovrapponibile a quella avuta a riferimento dalla fonte europea. Ma su tale questione, che evidentemente impone una attenta operazione ermeneutica e di raccordo tra le norme, si avrà modo di tornare nel prosieguo del lavoro. In questa sede, infatti, ci si limiterà ad evidenziare gli aspetti nodali delle questioni connesse alla previsione oggetto di indagine.

Se si guarda al dato offerto dalla prassi applicativa (il lavoro, come si vedrà si fonda anche sull'analisi di provvedimenti e di casi giurisprudenziali), esso restituisce un quadro dal quale si trae l'estrema cautela con cui la presunzione di prevalente interesse pubblico viene per così dire maneggiata dalle amministrazioni e da parte rilevante della giurisprudenza. Volendo riassumere, per chiarezza, i termini della questione appena sopra prospettata, si tratta di cogliere la natura degli effetti che la presunzione è in grado spiegare nei singoli procedimenti, e cioè se essa abbia un valore di tipo precettivo. Tanto impone di focalizzare, tra gli altri, il tema della necessità della adozione di particolari forme di intermediazione, cioè di ulteriori atti normativi ovvero amministrativi generali, ivi inclusa la modifica dei vari strumenti di pianificazione settoriale vigenti. Occorre cioè verificare se la presunzione in parola sia immediatamente applicabile

alle singole procedure autorizzative/concessorie, in virtù del solo dettato normativo.

Ulteriore spazio di riflessione deve essere poi dedicato alla questione della coesistenza, in considerazione degli obiettivi e delle relative misure dettate da una serie di direttive europee in materia ambientale, della presunzione d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica. In quale misura ed entro quali limiti, può predicarsi la prevalenza dell'interesse di cui si occupano le norme in discussione sugli altri interessi ambientali^[8] tutelati dal diritto dell'Unione?

Esse potrebbero essere considerate foriere di qualche perplessità, sia dal punto di vista dell'ordinamento europeo sia di quello interno. Dal punto di vista dell'ordinamento europeo, è stato effettivamente denunciato il carattere distonico della presunzione in esame rispetto ai principi che governano la politica ambientale dell'Unione (precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria alla fonte, chi inquina paga), nonché rispetto ai trasversali principi di non regressione ambientale e di integrazione^[9]. Guardando invece al dato ordinamentale interno, il concetto di prevalenza, nella misura in cui si presta ad un'aprioristica ordinazione gerarchica degli interessi primari, non parrebbe in linea con i principi elaborati dalla Corte costituzionale, che, come noto, da tempo respinge la predicabilità di un ordine gerarchico assoluto degli interessi primari affermando piuttosto la loro necessaria considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni^[10].

Sembrano proprio tali perplessità a spiegare perché in sede applicativa, sia amministrativa che giurisdizionale, si riscontri la segnalata "cautela" a riconoscere alla novità normativa effetti precettivi e su cui, come detto, si tornerà nel corso del lavoro.

Anche se a ben vedere la presunzione di interesse pubblico prevalente si inserisce in entrambi i contesti senza particolari strappi di sorta o tensioni. Sotto il primo profilo, infatti, cioè rispetto al contesto ordinamentale europeo, la nuova presunzione di prevalenza non si pone in contrasto con i principi di precauzione e non regressione ambientale^[11], nella misura in cui non va abbandonata l'ottica di tutela complessiva e dinamica dell'ambiente, orientata alla mitigazione dei cambiamenti climatici. D'altro canto, come si avrà modo di vedere, l'utilizzo di presunzioni di interesse pubblico prevalente^[12] non costituisce una novità per il legislatore dell'Unione, e sull'operatività di simili presunzioni

esiste una considerevole giurisprudenza in sede europea. Sul piano ordinamentale interno, è l'evidenziato carattere relativo della presunzione a non disattendere il summenzionato approdo della giurisprudenza costituzionale e dunque a far ritenere che la presunzione si misuri sempre attraverso il prisma dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Tale questione intercetta il grande tema del rapporto tra discrezionalità e semplificazione^[13], istanza che senza dubbio caratterizza l'impianto normativo offerto dal d.lgs. 190/2024. E, di riflesso, quello tra modelli di amministrazione pubblica e responsabilità amministrativa^[14]. Non è questa la sede per approfondire le tematiche di cui si è appena riferito: esse rimangono però come coordinate a partire dalle quali verificare le diverse implicazioni cui può portare un approccio che assume la semplificazione come fine in sé, rispetto ad un approccio che, al contrario, ne valorizzi la funzione di strumento. Solo accedendo a questa seconda ricostruzione semplificazione e attività discrezionale non si pongono in chiave antitetica. Anzi, proprio ricostruendo la semplificazione come uno strumento per garantire un fine è possibile modulare l'esercizio del potere nel caso concreto in ragione dell'esigenza di assicurare tutela ad altri e concomitanti fini di pari rilievo^[15]. Resta allora da verificare quanto la positivizzazione della presunzione di prevalente interesse pubblico, certamente ispirata da politiche che mirano a rafforzare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, costituisca un *quid novi*, contribuendo al superamento dello stallo delle procedure e a far valere nell'ambito delle stesse il preminente interesse ordinamentale alla transizione energetica.

Occorre dunque ricercare quale possa essere la valenza precettiva della presunzione in questione e quali siano i suoi risvolti applicativi, con particolare riguardo all'esercizio della discrezionalità amministrativa e all'onere motivazionale gravante sulle pubbliche amministrazioni che intendano disattendere la presunzione nel caso concreto. L'obiettivo del presente lavoro, pertanto, è di cercare di fornire un inquadramento sistematico della novità normativa, onde poterne apprezzare le implicazioni a livello interno, con particolare riguardo all'ambito delle procedure *lato sensu* autorizzative degli impianti a fonti rinnovabili e di accumulo.

2. L'interesse pubblico prevalente nella disciplina sull'accesso ai documenti delle Istituzioni dell'UE

Per cercare di meglio focalizzare il concetto di interesse pubblico prevalente e le implicazioni sottese alla sua affermazione in relazione alle fonti rinnovabili, appare opportuno verificare se e in che termini una simile espressione si rinvenga in precedenti atti del diritto dell'Unione, ovvero se già si abbia esperienza applicativa di una presunzione di interesse pubblico prevalente, e quali siano le indicazioni giurisprudenziali al riguardo.

Viene in riferimento, a tal proposito, il regolamento (CE) 1049/2001^[16] del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (le "Istituzioni"), dove l'espressione "interesse pubblico prevalente" è utilizzata per giustificare delle deroghe alle eccezioni alla regola generale in tema di accesso. Invero, obiettivo del regolamento è agevolare l'esercizio del diritto di accesso e di consentire, specularmente, ampie forme di trasparenza dei processi decisionali delle Istituzioni^[17]; in quest'ottica, il combinato disposto del primo e del terzo paragrafo dell'art. 2 del regolamento sancisce la regola generale per cui qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha diritto di accedere a tutti i documenti detenuti delle Istituzioni, concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea. Nondimeno l'art. 4 stabilisce alcune eccezioni alla regola, tali da legittimare il diniego dell'accesso qualora la divulgazione del documento arrechi pregiudizio a taluni interessi pubblici o privati ritenuti meritevoli di particolare protezione. Per quanto più interessa in questa sede, ai paragrafi 2 e 3 vengono annoverati gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale; la tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale; gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile (par. 2), nonché la fisiologia (intesa come assenza di turbative) dei processi decisionali delle Istituzioni (par. 3), con la specificazione, però, che in tutti questi casi l'accesso è comunque consentito in presenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Nel primo periodo, invece, è contenuto un elenco di tipologie di interessi per i quali non è specificata la deroga all'eccezione, ovvero in relazione ai quali non si predica la possibile esistenza di un interesse pubblico prevalente:

trattasi della tutela della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari, delle relazioni internazionali e della politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro; nonché della vita privata e dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

L'interesse pubblico prevalente di cui parla l'art. 4 cit. viene, pertanto, in rilievo con riguardo al bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, pubblici e privati, toccati da una domanda di accesso ai documenti: per vero, al netto delle ipotesi di cui al primo periodo, per le quali risulta non predicabile l'esistenza di un interesse superiore a fronte della protezione "assoluta" concessa dal legislatore dell'Unione, negli altri casi enunciati ai paragrafi 2 e 3 si contempla la possibilità che, in concreto, l'istanza di accesso sia sorretta da un interesse pubblico (tipologicamente non predeterminato) ritenuto ancor più meritevole degli interessi meritevoli di particolare protezione posti alla base dell'eccezione alla regola della generale accessibilità. La mancata predeterminazione tipologica degli interessi pubblici prevalenti rende evidente la necessità di una valutazione tesa ad apprezzare di volta in volta la consistenza della posizione giuridica vantata dal richiedente e la rilevanza ordinamentale dell'esigenza che si associa alla richiesta. Il concetto di prevalenza, a sua volta, altrettanto evidentemente si riferisce alla concreta capacità di tale posizione o esigenza protetta di fare aggio sugli interessi pubblici e privati positivizzati nei paragrafi 2 e 3 dell'art. 4 reg. 1049/2001/CE, ritenuti meritevoli di particolare protezione.

In linea con questa ricostruzione, la giurisprudenza unionale ha affermato che spetta alla parte che fa valere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente fornirne la prova, con l'ulteriore specificazione per cui l'esigenza di conoscere tutte le informazioni relative a tutte le fasi di un progetto di ricerca tecnologica finanziato con fondi pubblici non può sistematicamente prevalere sugli interessi commerciali dei soggetti che abbiano partecipato al progetto, giacché una simile argomentazione sarebbe meritevole di accoglimento *«solo in presenza di una presunzione in base alla quale tali informazioni presenterebbero un interesse pubblico prevalente»*. Di contro, *«in mancanza di una simile presunzione, spetta al ricorrente addurre in modo concreto le circostanze che giustificano la divulgazione dei documenti»*^[18]. Analogamente, la CGUE, a fronte dell'invocazione di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, ha

affermato che «*il regime delle eccezioni previsto da tale articolo 4, e segnatamente dal paragrafo 2 dello stesso, è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ovvero, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione*» concludendo che «*La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie*»^[19].

Ciò detto, la medesima giurisprudenza fornisce, in positivo e in negativo, alcune coordinate per l'individuazione di un interesse pubblico prevalente: ad esempio, è stato chiarito che solo in via eccezionale il principio di trasparenza può attecchire a interesse pubblico prevalente in relazione a un documento che contiene un parere giuridico: ciò avverrebbe quando il parere afferisca a una procedura legislativa per la quale s'impone una trasparenza accresciuta, mentre non si ravvisa un interesse pubblico al mantenimento di un siffatto documento nel fascicolo di causa in ragione della mera esigenza individuale di uno Stato membro di sostenere un'eccezione processuale^[20]. Del pari, non è stato ritenuto sufficiente invocare – per poter accedere alle informazioni commerciali afferenti a un progetto – l'esigenza di poter discutere pubblicamente di un programma di ricerca finanziato con fondi dell'Unione ritenuto politicamente “controverso” e in tesi idoneo a ledere i diritti fondamentali (si trattava di un progetto volto all'impiego di nuove tecnologie per la gestione dei controlli alle frontiere)^[21]. In diversa occasione, invece, è stato ravvisato un interesse pubblico prevalente nella sicurezza dei consumatori, atto a giustificare l'accesso alle norme armonizzate adottate dal Comitato europeo di normazione (CEN) sulla sicurezza dei giocattoli, onde consentire la verifica della conformità dei prodotti immessi sul mercato alla legislazione dell'Unione^[22]. La stessa CGUE ha avuto modo di evidenziare l'erroneità della tesi per cui gli stessi principi soggiacenti al regolamento 1049/2001 (trasparenza, apertura, democrazia e migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale) non potrebbero aprioristicamente essere considerati interessi pubblici prevalenti^[23], così confermando la necessità di procedere a valutazioni concrete, caso per caso. Infine, almeno un cenno merita il regolamento (UE) 528/2012 relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi, il cui art. 66, intitolato “Riservatezza”, dispone al par. 2 che l'Agenzia europea per le sostanze chimiche e

le autorità competenti rifiutano l'accesso alle informazioni la cui divulgazione pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali o della vita privata e della sicurezza degli interessati, salvo il caso in cui sia indispensabile un'azione urgente per tutelare la salute umana, la salute animale, la sicurezza o l'ambiente o per altre ragioni di interesse pubblico prevalente. Anche in questo caso, la logica dell'interesse pubblico prevalente è quella dell'eccezione all'eccezione; si conferma il carattere indeterminato *ex ante* di un simile interesse ma si indicano alcune categorie di interessi atte ad assurgere a tale rango: salute umana, salute animale, sicurezza e ambiente.

In sintesi, alla luce delle surrichiamate coordinate giurisprudenziali, l'interesse pubblico prevalente è un interesse di rilevanza pubblica, non definito tipologicamente *ex ante*, che - sulla base delle specifiche circostanze e nell'ambito di un bilanciamento - assume rilevanza preminente nel singolo caso concreto. In mancanza di una presunzione per cui determinate informazioni assumono interesse pubblico prevalente, spetta all'istante (ricorrente) dimostrare le circostanze che diano luogo alla prevalenza dell'interesse vantato.

Senonché, il regolamento (CE) 1367/2006 (sull'applicazione alle istituzioni e agli organismi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente), all'art. 6, ha effettivamente introdotto una presunzione di interesse pubblico prevalente, ai sensi della quale si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente, ai fini dell'art. 4, par. 2, del cennato regolamento 1049/2001, qualora le informazioni per cui è richiesto l'accesso riguardino emissioni nell'ambiente. Nello specifico, la presunzione concerne le (sole) ipotesi di contrapposti interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, ovvero di contrapposte esigenze legate agli obiettivi delle attività ispettive e di revisione contabile, eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria^[24]. Sul punto, il Tribunale di primo grado dell'Unione Europea ha avuto modo di sostenere che tale presunzione comporta una deroga alla norma che prescrive la ponderazione degli interessi di cui all'art. 4, par. 2, reg. 1049/2001^[25]. In altra occasione, il medesimo Tribunale ha affermato che trattasi di una presunzione *iuris et de iure*, che risulta inconfutabile a prescindere dalla consistenza dell'interesse contrapposto (nel caso di specie, alla riservatezza di

informazioni commerciali), dato il primato assoluto riconosciuto all'interesse pubblico prevalente alla divulgazione delle informazioni relative alle emissioni nell'ambientale^[26].

Ora, è evidente che il regolamento 1367/2006 abbia introdotto una presunzione legale^[27], la quale comporta l'obbligo di divulgare e consentire l'accesso alle informazioni relative alle emissioni ambientali senza necessità di alcun bilanciamento con i contrapposti eventuali interessi alla riservatezza di informazioni commerciali o di tutela degli obiettivi di attività ispettive e di revisione contabile: in tal senso, il bilanciamento tra interessi è stato già svolto, in astratto, dal "legislatore" unionale e si è concluso a favore dell'interesse alla conoscenza delle informazioni in tema di emissioni nell'ambiente, qualificato come interesse pubblico prevalente. La presunzione legale, in questo caso, è di tipo assoluto e mette fuori gioco ogni tipo di bilanciamento del caso concreto, con riguardo agli specifici interessi contrapposti sopra menzionati, in quanto deve comunque prevalere la regola della divulgazione.

Tutto ciò considerato, quindi, si può affermare che l'ordinamento dell'Unione già contemplava sia l'espressione "interesse pubblico prevalente", sia la positivizzazione di una presunzione (assoluta) riferita allo stesso.

3. La presunzione di interesse pubblico prevalente nel regolamento 2022/2577 e nella direttiva (UE) 2023/2413

Com'è noto, una presunzione di interesse pubblico prevalente, a carattere relativo^[28], è stata introdotta dal regolamento (UE) 2022/2577 per fronteggiare l'emergenza energetica connessa alla guerra in Ucraina, imprimendo «un'accelerazione positiva alla diffusione delle energie rinnovabili nel breve termine»^[29]. La misura in questione ha un'efficacia temporale predeterminata di 18 mesi dall'entrata in vigore del predetto regolamento e si riferisce a una serie di attività, pubbliche e private, legate alla diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio, e segnatamente – ai sensi dell'art. 3, par. 1 – «La pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete»; sono inoltre considerati di interesse pubblico prevalente la rete stessa e gli impianti di stoccaggio.

Il problema che si pone è se tale presunzione sia immediatamente applicabile nei

singoli procedimenti *lato sensu* autorizzativi relativi agli impianti FER e, in caso affermativo, in che termini dovrebbe operare.

Verso la risposta affermativa alla prima domanda militano una pluralità di argomenti. Anzitutto, occorre valorizzare il testo del primo paragrafo dell'art. 3 cit., il quale non menziona solo attività amministrative (la pianificazione) ma anche attività private, o comunque economicamente liberalizzate ai sensi del diritto dell'Unione^[30], come la costruzione e l'esercizio degli impianti: se ne ricava che l'ambito applicativo della presunzione è anche il procedimento autorizzativo che ha ad oggetto tali attività, a prescindere dalla eventuale revisione degli strumenti di pianificazione – nelle materie rientranti nella competenza dell'Unione – vigenti.

Si prenda, inoltre, in esame il secondo periodo del par. 1: ivi si afferma che gli Stati membri possono limitare l'applicazione della presunzione a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità dei rispettivi PNIEC. Orbene, è evidente che l'intermediazione del legislatore nazionale ovvero dei competenti pianificatori è configurata come una mera eventualità, in difetto della quale, si ricava *a contrario*, la presunzione trova piena applicazione su tutto il territorio nazionale con riguardo a tutte le tipologie progettuali.

Ancora, merita di essere analizzato partitamente il secondo paragrafo dell'art. 3 cit., in base al quale «*Gli Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, quanto meno per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente*». Questa norma sembra, *prima facie*, contraddire quanto sinora argomentato, prestandosi alla lettura per cui in ogni caso sarebbe necessaria l'intermediazione degli Stati membri ai fini della revisione della normativa sulla procedura di autorizzazione. Senonché, un simile ragionamento porterebbe a conclusioni contrastanti con il dettato del primo paragrafo e inaccettabili alla luce di una corretta interpretazione sistematica e teleologica. Invero, l'opzione ermeneutica decisamente preferibile è quella per cui il primo periodo del secondo paragrafo, laddove si rivolge agli Stati membri, si riferisca direttamente anche agli organi di questi ultimi: ciò sarebbe del tutto coerente con

l'efficacia tipicamente *erga omnes* della fonte prescelta (il regolamento), e troverebbe ulteriore riscontro nel seguente argomento logico-sistematico: posto che la CGUE ha inconfutabilmente acclarato che le norme di direttive sufficientemente chiare, precise e incondizionate, che si rivolgono fisiologicamente agli Stati membri e che non vengono tempestivamente o correttamente trasposte, possano produrre effetti diretti e che, quindi, vadano applicate direttamente dall'amministrazione, al pari che del giudice nazionale^[31], si può dunque dedurre che tanto possa valere, *a fortiori*, anche per la norma di regolamento che impone di accordare priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Peraltro, il richiamo testuale alla ponderazione degli interessi nei singoli casi, rende evidente l'impercorribilità della tesi contraria: come potrebbe il legislatore, ma anche il competente pianificatore di settore, valutare tutti i singoli casi, esitare tutte le singole istanze, presenti e future, nelle loro specifiche caratteristiche, per effettuare il bilanciamento prescritto? È evidente il paradosso, ragion per cui bisogna concludere che il riferimento alla ponderazione dei singoli casi non può che alludere alla sede del procedimento amministrativo che culmina in provvedimenti puntuali su specifiche istanze. Ne deriva che la presunzione di interesse pubblico prevalente non può che essere affidata, quale criterio decisionale, innanzitutto e direttamente alle singole amministrazioni competenti a decidere delle istanze.

Tale conclusione, dal punto di vista teleologico, è in linea con l'urgenza sottesa all'adozione del regolamento e rispetta la *ratio legis* consistente nell'imprimere un'accelerazione delle fonti rinnovabili nel breve termine; di contro, a voler ritenere necessaria l'intermediazione legislativa o pianificatoria si affiderebbe la cogenza del regolamento al caso, vulnerandone l'effetto utile. Basti pensare alla (talvolta) fisiologica lunghezza dei procedimenti di modifica e revisione della normativa e della pianificazione in vigore; o ai rischi di volontà politiche divergenti che, attraverso la semplice via dell'inerzia, finirebbero per sterilizzare la portata della presunzione sancita dal regolamento.

D'altronde, proprio in Italia l'effetto utile della presunzione si apprezzerrebbe essenzialmente sul versante della immediata operatività nell'ambito delle procedure autorizzative. Sul punto, la dottrina ha avuto modo di rilevare come le paralisi o i fallimenti dei processi autorizzativi risiedano, più che nell'architettura

procedurale, precipuamente all'interno della fase decisoria del procedimento, derivando dalla difficoltà di contemperare, in mancanza di criteri decisionali certi e univoci, i diversi interessi in gioco contrapposti, spesso di primaria rilevanza ordinamentale^[32].

In definitiva, il corretto raccordo tra il primo e secondo paragrafo dell'art. 3 del regolamento (UE) 2022/2577 sembra supportare la conclusione che segue: la presunzione di interesse pubblico prevalente, di carattere relativo, si applica di *default*, durante il periodo di 18 mesi in cui la presunzione è operativa^[33], a tutte le procedure *lato sensu* autorizzative (ivi incluse le procedure di concessione) relative agli impianti FER (primo periodo del primo comma); gli Stati membri possono circoscrivere l'efficacia oggettiva e spaziale della presunzione, ai sensi del secondo periodo del primo paragrafo; se il singolo Stato membro decide di procedere in tal senso, deve comunque garantire che in sede di pianificazione e di autorizzazione sia garantita la priorità, direttamente sancita dal primo paragrafo, per i progetti che esso Stato membro riconosca come d'interesse pubblico prevalente (secondo paragrafo); in ogni caso, al netto delle aree in cui l'operatività della presunzione sia stata esclusa, spetta direttamente alle amministrazioni e ai giudici nazionali applicare la presunzione di interesse pubblico prevalente nei singoli casi.

L'esigenza di una preventiva eventuale intermediazione normativa o pianificatoria, a tutto concedere, può riconoscersi esclusivamente in relazione al secondo periodo del secondo paragrafo, ai sensi del quale la priorità di cui al primo periodo del secondo paragrafo può essere accordata solo se e nella misura in cui siano intraprese adeguate misure di conservazione che contribuiscano al mantenimento o al ripristino delle popolazioni delle specie in uno stato di conservazione soddisfacente e siano messe a disposizione a tal fine risorse finanziarie e aree sufficienti. Invero, il riferimento alle risorse finanziarie e all'individuazione di aree per la conservazione delle specie allude a un'attività di pianificazione che, se non già svolta o se svolta in maniera insufficiente a garantire la conservazione delle specie a fronte della realizzazione di nuovi impianti, dovrebbe essere oggetto di uno specifico intervento propedeutico all'applicazione della presunzione di prevalenza.

Da ultimo, la presunzione di interesse pubblico prevalente è stata reiterata ed estesa fino al conseguimento della neutralità climatica dalla direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), che ha introdotto un nuovo articolo 16 *septies* nella

direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), il quale, se da un lato non ripete il riferimento alla «*procedura di pianificazione*» di cui all'art. 3, par. 2, reg. (UE) 2022/2577, dall'altro è del tutto esplicito nel riferire l'operatività della presunzione «*nella procedura di rilascio delle autorizzazioni*». Non trattandosi di una misura temporanea, la cui efficacia sia circoscritta in virtù della data di presentazione delle istanze, è ragionevole concludere che la presunzione veicolata dalla direttiva sia applicabile nella fase decisionale dei procedimenti ancora pendenti e di quelli futuri, a prescindere dalla data di presentazione della relativa istanza.

Certo, non si può ignorare la diversità della fonte che veicola la presunzione: trattasi di una direttiva, che, come tale, si rivolge agli Stati membri e non è applicabile immediatamente *erga omnes*. Nondimeno, ci si può chiedere *quid iuris* se uno Stato membro non abbia correttamente trasposto la presunzione in esame nel proprio ordinamento interno entro il termine previsto (il 21 febbraio 2024). L'evidente allusione è alla possibilità di ricollegare alla norma in questione efficacia diretta. Se si tiene a mente che il *quid proprium* della presunzione relativa di interesse pubblico prevalente, consiste, ai fini della procedura autorizzativa, nel caricare l'amministrazione dell'onere di dimostrare, tramite motivazione rafforzata^[34], che il progetto presentato comporterebbe un grave e irreparabile pregiudizio all'ambiente, sembra possibile circoscrivere in maniera chiara, precisa e incondizionata la portata precettiva della norma, che indubbiamente risulta vantaggiosa per il proponente. Se tale vantaggio abbia poi la consistenza di una posizione giuridica soggettiva conferita al privato che sia rilevante per integrare la fattispecie a efficacia diretta della norma di direttiva non correttamente recepita, è questione che meriterebbe un approfondimento a sé stante e che esula dall'economia della presente trattazione.

4. Ricadute applicative della novità normativa

Bisogna allora comprendere e valutare in che termini debba operare la presunzione in questione.

Il considerando (8) del regolamento (UE) 2022/2577 offre una pista di valorizzazione della novità normativa: la presunzione consentirebbe ove necessario di valutare mediante procedura semplificata se i progetti possono

beneficiare delle deroghe specifiche previste dalla pertinente normativa ambientale dell'Unione, con effetto immediato. La valutazione mediante procedura semplificata della possibilità di beneficiare di deroghe specifiche ai sensi della normativa ambientale dell'Unione, tuttavia, è solo una possibile declinazione applicativa della presunzione in esame, come testimonia l'inciso «*ove necessario*». D'altronde, si è già avuto modo di evidenziare come il testo dell'art. 3 del regolamento contempli espressamente l'operatività della presunzione nell'ambito delle procedure autorizzative e in sede di bilanciamento degli interessi nei casi concreti: appare chiaro, dunque, che la presunzione non si traduce esclusivamente nella facoltà per gli Stati membri di introdurre specifiche procedure semplificate di valutazione anticipata degli impatti ambientali, altrimenti si giungerebbe ancora una volta a espungere, in via ermeneutica, una parte del contenuto precettivo dell'art. 3 del regolamento.

A sua volta, il considerando (9) del regolamento conferma questa impostazione, allorché precisa, al secondo periodo, che la priorità da accordare alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili al momento della ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi è funzionale a eliminare le strozzature nella procedura autorizzativa.

Sul punto, inoltre, conviene ricordare che il primo periodo del primo paragrafo dell'art. 3 affianca alla presunzione di interesse pubblico prevalente anche la presunzione «*d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*». La disposizione normativa è chiara nell'affermare l'operatività di entrambe le presunzioni «*nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi*», in linea con quanto sin qui sostenuto, e implica la tipizzazione di alcune ipotesi di deroga agli obblighi e agli obiettivi imposti da alcune direttive europee in materia ambientale, posto che i progetti «*d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica*», possono essere realizzati, ai sensi della normativa unionale vigente, anche in ipotesi di: - valutazione di incidenza negativa sui siti della Rete Natura 2000 (art. 6, par. 4, della direttiva 92/43/CEE); - regimi di tutela speciali per le specie faunistiche e vegetali protette,

ai sensi degli artt. 12-15 della direttiva 92/43/CEE (art. 16, par. 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE); mancato rispetto degli obiettivi ambientali prescritti per i corpi idrici dall'art. 4 DQA (art. 4, par. 7, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio); - regimi e misure di protezione degli uccelli prescritti ai sensi della direttiva 2009/147/CE (art. 9, par. 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

Il *quid proprium* della presunzione, tuttavia, deve essere ricercato in altra direzione, posto che essa si affianca e non si riduce a quella, già contemplata dalla normativa ambientale appena richiamata, d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica. Sul punto torna utile la già richiamata giurisprudenza in tema di accesso ai documenti delle Istituzioni dell'Unione. L'interesse pubblico prevalente, invero, è tale in quanto è idoneo a fare aggio su altri interessi pubblici e privati ritenuti meritevoli di particolare protezione ai sensi della normativa dell'Unione. Il senso della positivizzazione di una presunzione legale, di tipo relativo, in ordine alla diffusione delle fonti rinnovabili, sembra doversi ricercare nella logica per cui «*in mancanza di una simile presunzione, spetta al ricorrente addurre in modo concreto le circostanze che giustificano la divulgazione dei documenti*»^[35]. Pur se riferita al ben diverso contesto normativo concernente l'accesso ai documenti delle Istituzioni dell'Unione, se ne possono trarre pienamente le implicazioni della positivizzazione di una presunzione di interesse pubblico prevalente: sgravare il ricorrente (ovvero l'istante/il proponente, nell'ambito della procedura autorizzativa) dall'onere di dimostrare, nel caso specifico, che l'interesse vantato o comunque associato alla sua pretesa abbia consistenza tale da dover prevalere su altri contrapposti interessi oggetto di particolare protezione ai sensi della normativa dell'Unione.

Il legislatore unionale – è stato correttamente rilevato in dottrina – «*entra nel vivo del processo decisionale amministrativo*», imponendo un'adeguata giustificazione delle decisioni pubbliche che, nei singoli casi facciano prevalere diversi interessi^[36]. Facendosi questione di una presunzione relativa, ne deriva una sorta di inversione dell'onere della prova, spettando alle amministrazioni titolari di funzioni decisionali il compito di dimostrare perché, nei singoli casi, non si possa assentire la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture energetiche contemplati dal primo paragrafo dell'art. 3. A tal fine, ovviamente, non basterà invocare la semplice presenza di un contrapposto interesse ambientale di rilevanza

ordinamentale primaria ovvero la sua possibile lesione, in quanto l'utilità della presunzione di interesse pubblico prevalente è proprio quella di risolvere il conflitto tra interessi di rilevanza pubblica preminente. Occorrerà, piuttosto, motivare in ordine alla presenza di «*prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi gravi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati*» (arg. ex considerando (8) reg. 2022/2577 e considerando (44) dir. 2023/2413). L'onere motivazionale concernente l'evidenza delle prove e la gravità dei pregiudizi per l'ambiente, che non siano mitigabili o compensabili, di certo non può ritenersi assolto invocando la semplice presenza di un qualsivoglia rischio per questa o quella risorsa naturale ovvero il solo mancato rispetto degli strumenti attuativi, a livello interno, delle normative unionali in materia ambientale, anche alla luce della tipizzazione della deroga agli obiettivi di qualità ivi previsti in ragione della presunzione «*d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica*». Per poter legittimamente considerare recessivo l'interesse alla realizzazione del progetto, bisogna dimostrare che esso, con ogni probabilità, impatterà in maniera grave e irreversibile sull'ambiente, recando una perdita secca per le componenti ecosistemiche e/o per le risorse naturali, che non possa essere in alcun modo rimediata o attenuata. Spetterà, in particolare, all'amministrazione argomentare sul fatto che il pregiudizio invocato sia assistito dai crismi richiesti dalla norma e, specialmente, sul perché tale pregiudizio risulti di gravità qualificata.

Va da sé che il mancato assolvimento di un siffatto onere motivazionale rinforzato è sindacabile dinanzi alle competenti sedi giurisdizionali^[37]. Tale risvolto è di tutto momento, soprattutto in relazione ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale, i cui esiti sono ritenuti, ad oggi, praticamente insindacabili dalla giurisprudenza, che fa valere l'elevato tasso di discrezionalità (sia tecnica sia amministrativa/pura) esercitata in ambito VIA, il cui provvedimento viene ritenuto veicolare una funzione di indirizzo politico^[38], circoscrivendo, per l'effetto, il sindacato ai vizi "macroscopici", "evidenti", "manifesti", ovvero *ictu oculi* percepibili^[39]. In quest'ottica, all'assottigliamento della discrezionalità (essenzialmente, di quella amministrativa) esercitata in sede di VIA non può che corrispondere un maggiore incisività del sindacato giurisdizionale.

5. La presunzione di interesse pubblico prevalente nelle prime applicazioni amministrative e giurisprudenziali in Italia

La disamina di alcune decisioni amministrative e di ulteriori orientamenti giurisprudenziali a livello nazionale concorre ad ulteriormente indagare la portata applicativa della presunzione di interesse pubblico prevalente di derivazione unionale, consentendo di saggiarne effettivamente l'impatto sinora riscontrabile sull'ordinamento interno.

Viene in rilievo, anzitutto, la determinazione costitutiva n. 539 del 20 maggio 2024 della Provincia di Belluno, recante diniego di autorizzazione unica per un progetto di impianto idroelettrico a seguito di emissione di un parere di VIA non favorevole. In questo caso, la Provincia ha preso in considerazione il solo art. 16 *septies* della direttiva RED II, introdotto dalla direttiva RED 2023/2413, sebbene potrebbe obiettarsi che nel caso di specie fosse prioritariamente applicabile l'art. 3 del regolamento 2022/2577, a fronte di un'istanza di VIA presentata nel gennaio 2023 (l'istanza di concessione e autorizzazione, tuttavia risaliva al 2010). La Provincia, in tale atto, correttamente considera del tutto evidente che la presunzione prevista dal nuovo art. 16 *septies* si applica, indistintamente, a tutte le forme di energie rinnovabili, e nondimeno valorizza il tenore del considerando (34) della direttiva RED III e del suo art. 15 *quater*, in tema di zone di accelerazione, per giungere alla conclusione per cui gli obblighi della direttiva quadro acque (CE) 2000/60 possono essere derogati ove solo la deroga sia prevista dagli strumenti di pianificazione settoriale. Di conseguenza le normative e gli strumenti interni di attuazione devono essere comunque rispettati e non ne è possibile la deroga caso per caso, in quanto tale possibilità di deroga è consentita solo ove espressamente contemplata e disciplinata negli strumenti di pianificazione attualmente in vigore: l'operatività della presunzione è allora subordinata alla revisione, di regola sessennale, degli obiettivi per i singoli corpi idrici superficiali previsti dal Piano di gestione distrettuale delle acque e del Piano di tutela delle acque. Del pari, il medesimo documento afferma che l'art. 16 *septies* non potrebbe operare in una zona rientrante nella rete Natura 2000, invocando a sostegno di tale tesi l'art. 15 *quater* cit. par. 1 lett. a) punto ii), il

quale esclude dalle zone di accelerazione i siti Natura 2000.

Senonché, un simile argomentare contraddice tanto la premessa del ragionamento quanto la lettera dell'art. 16 *septies*. Da un lato, infatti, la premessa del ragionamento è che la presunzione si applica a tutte le fonti rinnovabili: sostenere che, per le centrali idroelettriche, non sia possibile alcuna deroga agli obblighi della direttiva quadro acque (DQA), e delle direttive habitat (92/43/CEE) e uccelli (2009/147/CE) laddove il progetto ricada in siti Natura 2000, significa affermare, in buona sostanza, l'inapplicabilità della presunzione agli impianti idroelettrici, dal momento che gli interessi prevalenti, in questi casi, sarebbero sempre e comunque i contrapposti interessi ambientali tutelati dalla previgente normativa unionale. Inoltre, il richiamo al considerando (34) e all'art. 15 *quater* non sembra conferente: trattasi di previsioni che si riferiscono al procedimento di pianificazione delle zone di accelerazione, il cui contenuto non è affatto incompatibile con l'operatività della presunzione di interesse pubblico prevalente anche al di fuori di un simile processo e fuori dall'ambito spaziale di tali zone. In quest'ottica, la presunzione rileva anche (e soprattutto) nella fase decisionale dei singoli procedimenti, mentre la pianificazione delle zone di accelerazione è un'attività che sfocia in atti di portata generale ed è precipuamente funzionale, nell'ottica del diritto unionale, alla introduzione di misure di accelerazione procedimentale. Peraltro, il considerando (34) si riferisce alla generalità degli obblighi della DQA, con riferimento essenzialmente alla fase di pianificazione delle zone di accelerazione: in virtù del criterio della specialità, tale previsione cede il passo all'applicazione della peculiare ipotesi di deroga prefigurata dall'art. 16 *septies* ai sensi dell'art. 4, par. 7, DQA, che concerne specificamente la possibilità di non raggiungere il buono stato (o potenziale) ecologico del corpo idrico ovvero di non impedirne il deterioramento. Questa ricostruzione, che suggerisce di tenere su due piani distinti l'attività di pianificazione delle zone di accelerazione e le norme che a essa si riferiscano rispetto all'articolo in tema di presunzione di interesse pubblico prevalente, trova conforto nell'osservazione per cui, se è vero che l'art. 15 *quater* par. 1 lett. a) punto ii) esclude dalle zone di accelerazione i siti Natura 2000, al contempo l'art. 16 *septies* testualmente consente, in ragione della presunzione «*d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica*», di realizzare gli impianti anche in caso di valutazione di incidenza negativa per i siti della Rete Natura 2000, a norma

dell'art. 6, par. 4, della direttiva 92/43/CEE. Insomma, l'argomentare della Provincia, sovrapponendo l'ambito applicativo delle previsioni introdotte dalla direttiva RED III che disciplinano rispettivamente l'istituzione delle zone di accelerazione e l'applicazione della presunzione di interesse pubblico prevalente, finisce, specialmente con riguardo agli impianti idroelettrici, per sterilizzare la presunzione negando, *tout court*, la prevalenza all'interesse alla diffusione delle rinnovabili nel conflitto con altri interessi protetti dalla normativa dell'Unione; ovvero, con effetto parimenti riduttivo, subordina l'applicazione della presunzione - che per l'effetto non avrebbe una portata applicativa autonoma nei singoli procedimenti - alle scelte effettuate in sede di pianificazione in materia di acque o in materia di individuazione delle zone di accelerazione.

In argomento, comunque, non pare superfluo ricordare che la giurisprudenza della CGUE antecedente all'introduzione della presunzione di interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica riferita alle fonti rinnovabili, aveva già riconosciuto la possibilità di assentire la deroga agli obiettivi qualitativi della DQA nell'ambito dello specifico procedimento autorizzativo relativo al singolo progetto, indicando le motivazioni che giustificano la deroga nell'atto autorizzativo, e salvo successivo adeguamento della pianificazione di settore ⁽⁴⁰⁾.

Nondimeno, anche la Provincia di Brescia, con provvedimenti del 3 marzo 2025, prot. nn. 39560 e 39564, recanti l'archiviazione di istanze di concessione derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, ha assunto una posizione restrittiva, tale da escludere la diretta applicazione della presunzione nei procedimenti *lato sensu* autorizzativi, in quanto la presunzione si rivolgerebbe esclusivamente agli Stati membri, i quali, in tesi, dovrebbero adottare una disciplina uniforme, al fine di evitare applicazioni difformi a livello locale. Con specifico riguardo all'assentibilità della deroga ai sensi dell'art. 4, par. 7, DQA, si evidenzia che gli strumenti di pianificazione di settore vigenti e applicabili non sembrano consentire la deroga in sede di rilascio di nuove concessioni. Anche in questo caso, dunque, l'operatività della presunzione risulta subordinata alla revisione della pianificazione di settore, ritenendosi, in sostanza, che essa non possa trovare applicazione diretta nella fase decisionale dei singoli procedimenti concessori/autorizzativi.

Le prime esperienze applicative riportate, come si è cercato di evidenziare,

depongono nel senso che la presunzione in esame non sia direttamente applicabile, richiedendo l'intermediazione normativa degli Stati membri e/o la revisione degli strumenti di pianificazione vigenti. L'effetto della novità normativa, di conseguenza, risulta pressoché inconsistente, dal momento che si sostanzierebbe o nell'inutile reiterazione del compito di procedere all'individuazione delle zone di accelerazione per le fonti rinnovabili, ovvero nella (non necessaria, anche alla luce della surrichiamata giurisprudenza della CGUE) conferma della facoltà per le amministrazioni interne di prevedere, in sede di revisione della pianificazione di settore, alcune ipotesi di deroga agli obiettivi di tutela ambientale previsti dalla normativa dell'Unione per consentire la realizzazione di impianti FER. Si neutralizza, in tal modo, il riferimento contenuto sia nel regolamento 2022/2577 sia nell'art. 16 *septies* dir. RED II, al bilanciamento degli interessi nei singoli casi, nell'ambito delle procedure autorizzative. La presunzione d'interesse pubblico prevalente si ridurrebbe, allora, nella semplice riaffermazione del già chiaro *favor* ordinamentale per le fonti rinnovabili.

Per quanto attiene alla disamina della giurisprudenza si riscontra un filone che invoca la presunzione di interesse pubblico prevalente (introdotta dal regolamento 2022/2577) quale argomento *ad abundantiam* volto a corroborare la tesi per cui i termini del procedimento di VIA sono perentori (ai sensi dell'art. 2 l. 241/1990) e il Ministero dell'Ambiente deve concludere il procedimento nel rispetto di tali termini, anche in caso di mancata adozione tempestiva della Commissione tecnica, attraverso l'attivazione di poteri sostitutivi^[41]. Come è agevole rilevare, la presunzione non sembra fornire, in questo ragionamento, alcun apporto innovativo, posto che le medesime conclusioni sono autonomamente sorrette dalla lettura delle disposizioni del d.lgs. 152/2006 in combinato disposto con quelle dell'art. 2 l. 241/1990.

Il TAR Piemonte ha avuto modo di negare la possibilità di dare applicazione diretta alla presunzione sancita nell'art. 16 *septies* dir. RED II, ritenendo conferenti le affermazioni di un parere del Consiglio di Stato del 2021 in base al quale «*le direttive europee e gli accordi internazionali, dunque, non hanno nessun effetto verticale diretto e non svolgono nessuna incidenza, né rilevanza riguardo alle scelte – statali e regionali – in ordine al corretto bilanciamento tra gli opposti interessi pubblici della salvaguardia delle risorse agricole e naturali locali (artt. 9,*

32 e 44 Cost.) e dello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili (per perseguire l'obiettivo globale della lotta ai gas climalteranti). Del resto, operare una comparazione (o una sorta di bilanciamento) tra il valore della lotta al mutamento climatico, che riguarda effetti ipotetici, indiretti e futuri e si pone su di un piano globale e di lungo periodo, e il valore di tutela della risorsa agricola e del paesaggio, che verrebbe invece pregiudicato immediatamente per effetto diretto degli interventi proposti, costituisce un evidente errore logico, prima che giuridico, poiché implica l'instaurazione di una comparazione tra termini palesemente eterogenei e non commensurabili, perseguendo l'uno un effetto solo ipotetico, indiretto e futuro, comportando l'altro, invece, danni immediati, certi e diretti ai beni-interessi protetti»^[42].

Una maggiore valorizzazione della portata applicativa della presunzione in questione in sede di ponderazione degli interessi nei singoli casi è, invece, rinvenibile in alcuni arresti del TAR Puglia, sede di Bari, ove si attribuisce rilievo all'art. 3 del regolamento 2022/2577, «secondo cui gli impianti alimentati da fonti rinnovabili assumono “interesse pubblico prevalente” nell'ambito della ponderazione dei vari interessi giuridici nei singoli casi, di guisa che gli atti gravati non appaiono, nel complesso, congruamente motivati, non rintracciandosi alcuna ragione per ritenere sussistenti apprezzabili profili di incompatibilità ambientale o paesaggistica, in assenza di espressi vincoli ostativi»^[43].

Senonché, anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno avuto di pronunciarsi sull'applicazione dell'art. 3 reg. 2022/2577. Nello specifico, dopo aver dichiarato l'inapplicabilità *ratione temporis* del regolamento alla procedura autorizzativa del caso di specie (relativa a un progetto di impianto idroelettrico), la Suprema Corte ha laconicamente e sibillinamente concluso che il regolamento *de quo* presuppone «in ogni caso che la priorità alla costruzione ed all'esercizio degli impianti FER venga dai singoli Stati attuata, seppure in attuazione delle deroghe di cui alla Direttiva Quadro Acque, nella ponderazione degli interessi giuridici propri dei singoli casi»^[44]. Affermazione, questa, che da un lato sembra sottendere la necessaria intermediazione normativa degli Stati membri (distonica, peraltro, con la natura dell'atto regolamentare e con il carattere emergenziale delle sue misure), e dall'altro lascia aperto il dubbio su come possano realisticamente gli Stati membri, attraverso i propri legislatori, effettuare una ponderazione degli interessi giuridici propri dei singoli casi, ovvero di tutti e di ciascuno di essi.

6. Il recepimento della presunzione di interesse pubblico prevalente nell'ordinamento italiano

Ad ogni modo, è bene evidenziare che il legislatore nazionale ha inteso recepire la presunzione di cui all'art. 16 *septies* dir. RED II tramite l'art. 3 del d.lgs. 190/2024 (il c.d. testo unico^[45] sulle fonti energetiche rinnovabili, teso a dare attuazione, specialmente a seguito dei rilievi critici sollevati in sede di parere dal Consiglio di Stato^[46], alle previsioni introdotte dalla direttiva RED III). Conviene dunque prendere in esame in che termini sia avvenuta la trasposizione e quali implicazioni ne derivino.

Il primo comma dell'art. 3 recita: «*In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018*».

La norma in questione conferma l'impostazione sostenuta nel presente lavoro, riaffermando l'applicazione della presunzione di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16 *septies* della direttiva (UE) 2018/2001 (testualmente richiamato) nei singoli casi, evidentemente nella fase decisoria dei singoli procedimenti autorizzativi (e concessori). Tale conclusione è ulteriormente confortata dalla lettura del secondo comma dell'art. 3 in questione, in base al quale il Presidente del Consiglio dei ministri previa intesa in sede di Conferenza unificata può individuare i casi in cui la presunzione non si applica: *a contrario*, si arguisce evidentemente che nella generalità dei casi e senza bisogno di intermediazioni dei *policy makers* o dei pianificatori di settore, la presunzione è pianamente e pienamente applicabile, in sede di ponderazione degli interessi nei singoli procedimenti. Peraltro, l'applicazione della presunzione non è condizionata alla data di presentazione dell'istanza, venendo in rilievo, esclusivamente, il momento della decisione.

Sembra altresì confermato che il procedimento di pianificazione spaziale delle aree idonee (considerazioni analoghe possono trarsi per le zone di accelerazione) a ospitare gli impianti va tenuto su un piano distinto da quello dell'operatività della presunzione di interesse pubblico prevalente, non essendo preconditione necessaria alla sua applicazione nei singoli procedimenti autorizzativi: in tal senso, il comma 3 fa salva l'individuazione delle aree ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 199/2021, norma che disciplina, per l'appunto, l'individuazione delle aree idonee su terraferma, ma che procede direttamente, in via transitoria, all'individuazione di aree idonee *ex lege* (statale) nelle more della designazione a opera delle Regioni. Insomma, è chiaro che il sistema diretto all'individuazione delle aree idonee si muove su un separato binario e prevede un diverso iter procedimentale rispetto al procedimento teso all'individuazione delle specifiche aree e delle tipologie progettuali per le quali non vada applicata la presunzione di interesse pubblico prevalente. Il menzionato comma 1, d'altronde, richiede solamente di tenere conto di quanto previsto dall'art. 20 d.lgs. 199/2021, unitamente agli ulteriori elementi di valutazione citati, per stabilire se la presunzione non possa operare: il richiamo, al più, può valere a escludere l'operatività della presunzione nelle aree considerate specificamente non idonee, ma di certo non già nel senso di restringere l'operatività della presunzione alle sole aree individuate come idonee dalle Regioni, pena lo svuotamento di significato del secondo comma dell'art. 3. Desta qualche perplessità, piuttosto, la formulazione alquanto ampia e generica delle eccezioni in presenza delle quali la presunzione relativa, nei singoli casi, possa ritenersi superata. Compare, infatti, un'elencazione di svariati interessi afferenti alla dimensione *lato sensu* ambientale, i quali ordinariamente vengono a emersione in sede di autorizzazione degli impianti FER. Orbene, l'utilità della presunzione di interesse pubblico prevalente dovrebbe consistere proprio nell'orientare l'esercizio della discrezionalità a fronte di siffatti interessi contrapposti, accordando tendenziale prevalenza allo sviluppo delle fonti rinnovabili. La formulazione dell'articolo, sotto questo profilo, avrebbe potuto essere, opportunamente, più circoscritta e specifica.

In proposito, l'articolo in questione sembrerebbe accontentarsi, per mettere fuori gioco la presunzione relativa di interesse pubblico prevalente, di un giudizio negativo di compatibilità ambientale o di prove evidenti che i progetti abbiano effetti negativi significativi sugli interessi *lato sensu* ambientali surrichiamati. La

formulazione non convince e pone dubbi circa la corretta attuazione del diritto dell'Unione. Invero, l'ambito di elezione per l'applicazione della presunzione di interesse pubblico prevalente dovrebbe essere costituito proprio dai subprocedimenti di valutazione di impatto ambientale, nei quali confluisce tra l'altro la valutazione di incidenza (V.Inc.A.), rispetto alla quale la presunzione «*d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica*» consente appunto in via derogatoria di sopassedere a una V.Inc.A. negativa. Inoltre, si rileva che la direttiva non si limita a richiedere, per superare la presunzione relativa di interesse pubblico prevalente, prove evidenti di effetti negativi significativi sull'ambiente, ma esige altresì che i medesimi effetti non possano essere mitigati o compensati.

Le cennate discrasie potrebbero essere risolte in via ermeneutica, valorizzando il rinvio testuale rivolto all'art. 16 *septies* dir. RED II, riallineando, per tale via, la portata precettiva dell'art. 3, co. 1, con la *voluntas* del "legislatore" unionale, garantendo l'effetto utile della presunzione, che non può non operare anche nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale ove previsti, nei quali, per eccellenza, si contrappongono all'interesse alla promozione delle rinnovabili e alla realizzazione dell'impianto gli ulteriori interessi *lato sensu* ambientali menzionati dalla norma. In quest'ottica, la specificazione che fa salvo l'eventuale giudizio negativo di compatibilità ambientale emesso, si giustificerebbe esclusivamente in quanto tesa a evitare, ragionevolmente, una duplicazione dell'applicazione della presunzione nel medesimo procedimento, strumentalmente volta a superare un giudizio negativo di compatibilità ambientale nel quale sia stata già vagliata e correttamente superata la presunzione relativa in esame. Parimenti, un'interpretazione orientata all'effetto utile del diritto dell'Unione suggerisce una lettura rigorosa e restrittiva degli impatti significativi sull'ambiente, intendendo per tali quelli che non risultino mitigabili o compensabili.

Se poi il diritto vivente si assesterà invece su posizioni difformi, si potrà porre il tema dell'esattezza della trasposizione operata dal legislatore nazionale e, conseguentemente, di un possibile inadempimento al Trattato.

7. Conclusioni

Le due disposizioni dell'Unione Europea che introducono e confermano la presunzione di interesse pubblico prevalente per gli impianti di produzione di

energia da fonte energetica rinnovabile realizzano una significativa innovazione nel quadro normativo europeo e nazionale, volta ad accelerare la transizione energetica in risposta all'emergenza climatica e alle crisi geopolitiche. Tuttavia, l'effettiva introduzione di questo principio innovativo nel diritto interno incontra forti resistenze che conducono a sollevare questioni interpretative ed applicative, sia in relazione alla sua compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento europeo e costituzionale, sia riguardo alla sua cogenza nei procedimenti autorizzativi.

La presunzione della prevalenza dell'interesse alla costruzione degli impianti FER opera come criterio di priorità nell'attività di comparazione e ponderazione degli interessi, auspicabilmente orientando la discrezionalità nella fase decisoria dei singoli procedimenti verso scelte che considerino tendenzialmente recessivi gli interessi che si contrappongono alla transizione energetica, assicurando in tal modo che il preminente interesse pubblico alla promozione di quest'ultima, protetto dall'ordinamento e promosso a livello programmatico e strategico unionale e nazionale, si rispecchi congruamente nelle decisioni puntuali.

Si tratta di una presunzione relativa, che non sembra escludere del tutto il bilanciamento a favore di altri interessi ma inverte l'onere della prova, gravando le amministrazioni competenti di dimostrare in modo stringente che gli effetti positivi di un impianto FER riconosciuti come prevalenti *ex lege* siano concretamente neutralizzati da impatti negativi talmente gravi e irreversibili sull'ambiente, non mitigabili né compensabili, da rendere assolutamente intollerabile la realizzazione dell'impianto.

Il vero nodo applicativo della questione risiede nel procedimento autorizzativo degli impianti e l'analisi della prima prassi applicativa, sia di alcune amministrazioni che di alcuni organi giurisdizionali, sembra denotare un approccio restrittivo che nega l'applicazione diretta della presunzione, subordinandola a interventi legislativi o pianificatori. Non mancano però delle aperture in alcune pronunce che, se sviluppate, potrebbero condurre all'effettivo riconoscimento dell'operatività della presunzione nei singoli procedimenti, in linea con la natura *erga omnes* del regolamento UE e con la RED III, la quale ad un primo esame appare essere sufficientemente chiara, precisa e incondizionata nell'affermare la presunzione in funzione dell'obiettivo di accelerazione delle singole procedure autorizzative.

Il possibile effetto innovativo e dirompente del nuovo principio potrebbe subire una consistente mitigazione dal d. lgs. 190/2024, di recepimento della direttiva RED III, il cui portato testuale sembra rendere necessaria un'interpretazione conforme al diritto UE che valorizzi il requisito della non mitigabilità/compensabilità dei danni ambientali.

Affinché la presunzione realizzi il suo effetto utile, sarà necessario:

- chiarire i criteri per superare la presunzione, evitando che diventi una mera enunciazione priva di conseguenze pratiche;
- armonizzare l'applicazione tra amministrazioni e giudici, superando orientamenti difformi;
- monitorare la compatibilità con i controlli costituzionali e i principi ambientali UE, anche in vista di eventuali pronunce della Corte di Giustizia o della Corte costituzionale.

Ai fini del singolo procedimento autorizzativo, non si tratta di sopprimere la necessaria ponderazione degli interessi in gioco, ivi inclusi quelli di natura ambientale e paesaggistica, posto che il bilanciamento tra gli interessi rimane il cardine dell'esercizio della discrezionalità spettante all'amministrazione per la scelta dei mezzi per raggiungere il risultato della transizione energetica, a fronte degli impatti sul territorio che possono determinare i singoli progetti. Né si intende avallare l'idea che la – invero intrinsecamente complessa e delicata – attività di semplificazione amministrativa (principio che anima anche il richiamato d.lgs. 190 del 2024) possa ridursi alla ricerca di decisioni automatiche e vincolate, secondo una costruzione dei rapporti tra semplificazione e discrezionalità in termini oppositivi, spogliando l'amministrazione del potere di valutare in concreto la consistenza degli interessi pubblici e privati sottesi alla decisione.

Piuttosto, la presunzione in commento s'innesta sull'attività dialettica tra i vari interessi, chiarendo che le rinnovabili hanno un effetto pro-ambientale su scala vasta laddove il funzionario amministrativo è spesso portato a (soprav)valutare l'impatto ambientale e territoriale del singolo impianto su base locale, dando prevalenza alle esigenze di conservazione dello stato dei luoghi, andando ad alimentare la cosiddetta sindrome NIMBY. L'amministrazione, di contro, pur

mantenendo il proprio potere discrezionale, dovrà d'ora in avanti riconoscere e considerare che la riduzione della CO₂ in atmosfera è un impegno politico e giuridico prioritario cui deve darsi tendenziale prevalenza nei bilanciamenti dei singoli casi. D'altro canto, alla luce degli eventi climatici sempre più estremi, risulta inadeguato l'approccio conservativo teso a salvaguardare un determinato luogo, se questo l'anno successivo rischia di essere devastato dal fuoco o travolto dall'alluvione, ovvero a evitare di tagliare alcuni alberi di un bosco, che però sarà tutto abbattuto dalla prossima tempesta "Vaia". A seguito della novità normativa la PA dovrà dar conto di aver valutato accuratamente questa priorità unitamente agli altri interessi in gioco.

Del resto la Commissione europea ha recentemente valutato l'andamento dei piani nazionali energia e clima (PNIEC) in vista degli obiettivi da raggiungere entro 2030 rilevando che sebbene i Paesi membri siano sulla buona strada, il raggiungimento degli obiettivi necessita di una applicazione rigorosa delle regole espansive introdotte dall'Unione destinate a garantire un aumento estremamente rapido della produzione di energia da fonti rinnovabili. Pertanto, un'interpretazione normativa del principio del prevalente interesse pubblico che faccia prevalere gli altri aspetti di tutela ambientale rispetto a quello di lotta ai cambiamenti climatici porterebbe al fallimento degli obiettivi che l'Unione si è proposta di realizzare, con ricadute estremamente negative sull'ambiente che si vorrebbe tutelare. I cambiamenti climatici in atto hanno procurato costantemente anche gravi danni economici, che la Commissione ha quantificato da ultimo in 163 miliardi di euro nel periodo 2021-2023.

In conclusione, la presunzione di interesse pubblico prevalente costituisce un importante strumento per favorire la transizione energetica, ma la sua effettività dipenderà sì da un bilanciamento rigoroso e motivato tra esigenze climatiche e tutela delle componenti ecosistemiche, ma anche dal riconoscimento di un'effettiva prevalenza della produzione di energia pulita seppur nel rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e certezza del diritto.

1. Il presente lavoro è il frutto di una riflessione condivisa tra gli autori, nondimeno il paragrafo 1 è da attribuirsi a Renata Spagnuolo Vigorita, i paragrafi da 2 a 6 sono da attribuirsi ad Antonio Persico, il paragrafo 7 è da attribuirsi a Giovanni Battista Conte.
2. In dottrina, cfr. P. Chirulli, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2, 2024, pp. 196 ss.; F. Eroico,

Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime impressioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2024, pp. 55 ss.

3. Con cui è stata modificata la direttiva (UE) 2018/2001 (cd. RED II) attraverso l'inserimento di un nuovo articolo 16 *septies*.
4. Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento 2018/1999/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, il conseguimento della neutralità climatica è un obiettivo vincolante da conseguire al più tardi entro il 2050 e comporta l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale. In dottrina, sull'azione di impulso dell'Unione tesa al perseguimento della neutralità climatica attraverso la promozione delle fonti rinnovabili cfr. F. Fracchia, P. Pantalone, *Decider(c) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali*, Napoli, 2022; F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit*, 1, 2022, pp. 53 ss.; F. Scalia, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020.
5. L'esistenza di tale principio è stata confermata in ripetute occasione dalla Corte costituzionale, che sul versante interno lo ha qualificato come principio fondamentale in materia energetica. Tra le varie pronunce, cfr. Corte Cost. n. 46/2021, n. 237/2020, n. 148/2019, n. 86/2019. In dottrina, cfr. V. Buratti, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l'illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 34, 2019, pp. 635 ss.
6. In precedenza, la quota percentuale dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sui consumi finali lordi da conseguire entro il 2030 era sancita dalla direttiva RED II nella misura del 32,5%.
7. Il tema è ampiamente indagato, fra tutti cfr. E. Bruti Liberati, *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2024, p. 745.
8. Sulla questione, cfr. D. Bevilacqua, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.* 1, 2024, p. 125.
9. Cfr. A. La Calle Marcos, *Informe sobre la propuesta de reglamento para acelerar el despliegue de las energías renovables adoptada para la Comisión el 9 de Noviembre de 2022*, pubblicato sul sito della *Fundación Nueva Cultura del Agua*: www.fnca.ue.
10. In argomento, si veda A. Persico, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale: verso l'integrazione delle tutele* (Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167), in *Giustiziainsieme.it*, 2022 e ai riferimenti giurisprudenziali ivi contenuti.
11. Cfr. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1-2, 2012.
12. Per certi versi si tratta di questione non dissimile da quella che si prospetta nel settore dei contratti pubblici, in particolare in forza delle relative norme processuali: la giurisprudenza è particolarmente attenta, specie in sede cautelare, a ritenere sussistente la presunzione di preminenza dell'interesse pubblico alla sollecita esecuzione del contratto prevista

- dall'articolo 120, c. 8 ter, del c.p.a.
13. Sia consentito in argomento rinviare a R. Spagnuolo Vigorita, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'Amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, 2, 2020, p. 347.
 14. Su cui Corte Cost., sent. 16 luglio 2024, n. 132.
 15. Pur se riferita al diverso ambito delle concessioni ed alla problematica degli spazi di concorrenza nel settore, utili riferimenti di ricostruzione possono essere tratti da Corte giust., sentenza 20 aprile 2023, C-348/22.
 16. Per un commento al Regolamento 1049/2001/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, cfr. R. Bifulco, *Il regolamento sull'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 3, 2001, pp. 696 ss.; C. Alberti, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam fra consacrazione e limitazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1, 2003, pp. 55 ss.
 17. Cfr. i primi tre "considerando" e l'art. 1 del regolamento 1049/2001/CE.
 18. Corte giust., Decima Sez., 7 settembre 2023, C-135/22 P.
 19. Corte giust., Quinta Sez., 14 novembre 2013, in cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P.
 20. Cfr. Corte giust., Grande Sez., 31 gennaio 2020, C-457/18; nonché Corte giust., Plen., 16 febbraio 2022, C-156/21.
 21. Corte giust., Decima Sez., 7 settembre 2023, C-135/22 P.
 22. Corte giust., Grande Sez., 5 marzo 2024, C-588/21.
 23. Corte giust., Grande Sez., 1 luglio 2008, in cause riunite C-39/05 P e C- 52/05 P.
 24. Sul punto, la CGUE ha affermato che i procedimenti per inadempimento di uno Stato membro costituiscono attività di indagine: Corte giust., Quinta Sez., 14 novembre 2013, in cause riunite C-514/11 e C-605/11 P.
 25. Tribunale, Ottava Sez., 7 marzo 2019, T-716/14.
 26. Tribunale, Seconda Sez., T-545/11.
 27. Che trattasi di una presunzione legale lo conferma anche Corte giust., Quinta Sez., 14 novembre 2013, in cause riunite C-514/11 e C-605/11 P.
 28. Il carattere relativo della presunzione è espressamente affermato dai considerando (4) e (8) del regolamento.
 29. Cfr. il considerando (4) del Regolamento 2022/2577/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2022.
 30. Cfr. l'art. 8, par. 1, della Direttiva 944/2019/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, ai sensi del quale «*Per la costruzione di nuovi impianti di generazione gli Stati membri adottano una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione*».
 31. Cfr. Corte giust., 22 giugno 1989, nel procedimento 103/88. Tale approdo è stato di recente confermato da Corte giust., Terza Sez., 20 aprile 2023, C-348/22.
 32. Cfr. B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati*

dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese, Milano, Wolters Kluwer, 2022, pp. 124 ss.; S. Spuntarelli, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amministrativo*, 1, 2023, pp. 59 ss.

33. Quantomeno a tutte quelle la cui istanza sia stata presentata durante il periodo in questione: cfr. l'art. 1 del regolamento.
34. Che la presunzione prevista dall'art. 3 d.lgs. 190/2024 imponga un onere di motivazione rafforzato in capo all'autorità procedente è stato di recente sostenuto anche da P. Pantalone, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025.
35. Corte giust., decima sez., 7 settembre 2023, C-135/22 P.
36. P. Chirulli, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra REPowerEU e Direttiva RED III*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2, 2024, p. 205.
37. Cfr., in senso analogo, A. Travi, *Le procedure di valutazione ambientale per gli impianti che utilizzano fonti convenzionali di energia*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, op. cit., pp. 165 ss.
38. In dottrina, in particolare, evidenzia la componente di politicità della VIA E. Scotti, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la Via e i procedimenti unificati*, in *Rivista giur. edilizia*, 5, 2018, pp. 353 ss. (in particolare, vds. nota 97, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti dottrinari in argomento).
39. Cfr.; Cass. civ., s.u., ord. 27 dicembre 2023, n. 35943 e ord. 14 aprile 2023, n. 10054; Cons. St., Sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 16; Cons. St., Sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3011; T.A.R. Lazio, Sez. V, sentenza del 4 aprile 2024, n. 6517.
40. Cfr. in particolare Corte giust., Seconda sez., 5 maggio 2022, C-525/20: «*Quanto alla condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 7, lettera b), della direttiva 2000/60 secondo cui «le motivazioni delle modifiche o alterazioni [devono essere] menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 [di tale direttiva] e gli obiettivi sono riveduti ogni sei anni», dalla giurisprudenza della Corte (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punti 66 e 68, nonché giurisprudenza ivi citata) e dai termini dell'allegato VII, parte A, punto 5, di tale direttiva risulta che detta condizione può considerarsi soddisfatta quando le motivazioni che sono all'origine del progetto interessato sono contenute, alla data dell'autorizzazione di tale progetto, unicamente nella decisione di autorizzazione del medesimo*». A sua volta, la citata sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, in causa C-346/14, riguardava, per l'appunto, l'autorizzazione in deroga di un progetto di centrale idroelettrica, nel caso di specie correttamente ritenuto rivestire un interesse pubblico superiore.
41. Cfr., *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 28 aprile 2025, n. 1398; 7 aprile 2025, n. 1156; 21 marzo 2025, n. 996; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. V, 25 settembre 2024, n. 2625;

- T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 24 marzo 2025, n. 2501; 24 gennaio 2025, n. 618; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 22 aprile 2024, nn. 449 e 500; T.A.R. Sardegna, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 745.
42. T.A.R. Piemonte, sez. II, 4 luglio 2024, n. 820, che a sua volta richiama Cons. St., sez. I, 11 maggio 2021, n. 843.
43. Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 28 aprile 2023, nn. 683 e 684. Nello stesso senso, altresì T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 23 marzo 2023, n. 529.
44. Cass. civ. s.u., ord. 27 dicembre 2023, n. 35943.
45. In realtà non si tratta di un vero testo unico, visto l'esercizio solo parziale della delega legislativa di cui all'art. 26, commi 4 e 5 legge n. 118/2022; di conseguenza, restano fuori dal decreto una serie di norme di sicura rilevanza nel settore, come quelle in tema di incentivi e di aree idonee.
46. Cfr. Cons. St., sez. I, parere 12 settembre 2024, n. 1216.