



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1  
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006  
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di  
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

## SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

### AMBITO: IMPIANTI FER

**Consiglio di Stato, sez. II, 29 ottobre 2025, n. 8387: in caso di concorrenza di meccanismi di semplificazione i diversi procedimenti unici devono convergere in uno solo – la disciplina semplificata dell'AU all'interno della ZES (Zona Economica Speciale) non prevale per specialità sugli altri procedimenti unici**

La vicenda all'attenzione del Consiglio di Stato riguarda una società esclusa dal GSE dalla procedura competitiva per l'accesso agli incentivi per gli impianti di produzione di biometano: ragione dell'esclusione era che la società inizialmente aveva dichiarato il possesso del titolo abilitativo alla costruzione ed esercizio dell'impianto sotto forma di PAS, ma, in sede di riscontro a una richiesta di integrazione/chiarimento, aveva presentato un'autorizzazione unica ottenuta nel frattempo.

Il Consiglio di Stato conferma la decisione del TAR Lazio, che aveva respinto il ricorso della società per un *"contrasto oggettivo determinatosi tra la dichiarazione resa e la documentazione presentata in sede di ammissione (PAS) da un lato e le integrazioni successivamente prodotte (AU) dall'altro, dal cui esame complessivo emerge come il provvedimento avviato su istanza di parte si sia concluso con la formazione di un titolo abilitativo diverso rispetto a quello dichiarato in sede di domanda"*.

Nel respingere l'appello, però, approfondisce il tema dei rapporti tra diversi procedimenti unici finalizzati alla semplificazione, riconoscendo il prodursi di un effetto opposto (di complicazione) connesso dallo stratificarsi di norme nel tempo nel settore delle energie



rinnovabili: *“la vicenda impinge proprio la complessa tematica del rapporto tra istituti di semplificazione che in particolare nel settore delle energie rinnovabili si sono stratificati nel tempo, dando luogo a non semplici problematiche di coordinamento. Ne emerge un panorama, complicato e a tratti in verità poco chiaro, che ben mette in evidenza le difficoltà che gli operatori del settore devono affrontare. È indubbio che il tema dei regimi amministrativi per la realizzazione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile sia un punto nodale per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello anche sovranazionale in materia e uno strategico crocevia dove si incrociano e si confrontano i diversi, talvolta contrapposti, interessi pubblici e privati coinvolti nella realizzazione e gestione degli stessi. Altrettanto indubbio è tuttavia che le continue novelle mosse dall’intento di semplificare le procedure autorizzative in relazione alla tipologia e potenza degli impianti, hanno talvolta determinato una vera eterogenesi dei fini, traducendosi in un fattore di complicazione rispetto all’originario modello che si articolava in autorizzazione unica e in denuncia di inizio attività”.*

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato mette in relazione PAS e AU, in particolare con riferimento all’idoneità della PAS a comprendere non solo i titoli necessari per la realizzazione dell’impianto, ma anche quelli per il suo esercizio, agganciandosi, poi, al regime ulteriormente semplificatorio del procedimento unico di autorizzazione disciplinato per le ZES (DL 124/2023, convertito nella legge 162/2023).

Il Giudice Amministrativo ricorda *“come l’eliminazione di adempimenti eccessivi, riconducendoli ad un unico titolo di legittimazione che assorbe gli altri afferenti lo stesso ambito, costituisce una delle modalità di semplificazione dei procedimenti che il legislatore ha via via utilizzato per eliminare fenomeni di gold plating e alleggerire gli oneri, soprattutto delle piccole e medie imprese. In tale solco si colloca l’introduzione della c.d. autorizzazione unica ambientale (AUA) ad opera del d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, ovvero un titolo di legittimazione “cumulativo”, comunque applicabile ai soli casi di impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA). L’effetto “sostitutivo” ricollegato dall’ordinamento al rilascio dell’AUA rispetto ai titoli abilitativi ricompresi nel suo ambito (le autorizzazioni per gli scarichi idrici, le emissioni in atmosfera, il rumore, la gestione dei fanghi di depurazione in agricoltura e il recupero dei rifiuti), ne*



*rende peraltro in linea generale obbligatoria la richiesta, pena la frustrazione delle finalità di semplificazione dell'intervento regolatorio, che mira proprio alla riduzione, in favore degli operatori (privati e pubblici), degli oneri burocratici connessi alla gestione dell'attività di impresa. Lungo la stessa direttrice di semplificazione si collocano altresì le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, riferiti, rispettivamente, all'autorizzazione unica e alla procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti di produzione di energie alternative", ora ridisciplinate dal Dlgs 190/2024.*

Nella scelta tra PAS e AU, il Consiglio di Stato assegna all'operatore l'onere di provare l'applicabilità del regime "più semplificato" (PAS rispetto ad AU), provando "nella loro interezza la sussistenza dei presupposti di operatività dello stesso", ovvero documentando l'eshaustività dell'uno rispetto all'altra, soprattutto quando il Legislatore non obblighi a ricorrere al procedimento unico – ciò che, invece, succede per l'AUA - , bensì lasci all'istante la facoltà di avviare in parallelo due procedimenti unici che, integrandosi, legittimano complessivamente l'attività intrapresa.

Nel caso di specie, il Giudice Amministrativo desume dalle scelte procedurali della società ricorrente una sostanziale consapevolezza di quest'ultima dell'insufficienza della PAS inizialmente dichiarata: in sede di integrazione, cioè, anziché presentare l'AU per mera completezza, la società aveva evocato la sola AU come titolo abilitativo alla costruzione ed esercizio.

*"Solo la esaustività della procedura semplificata neutralizza la necessità di altri titoli, laddove l'aver avanzato esplicita richiesta degli stessi, peraltro contestualmente all'avvio di ridetta procedura, non può non sottintendere tale ritenuta mancanza di esaustività e dunque l'incompletezza del titolo utilizzato per la partecipazione alla procedura. In altri termini, la lacuna ricostruttiva che inficia inevitabilmente la ricostruzione proposta dalla Società appellante risiede nelle scelte procedurali attuate e mai chiarite nel loro dualismo neppure in questa sede. Lo sdoppiamento (volontario) dei procedimenti per perdere valenza sostanziale ben avrebbe potuto -recte, dovuto - essere chiarito, se non addirittura corretto in itinere dalla Società, autoemendandosi con una rinuncia, non insistendo nell'ottenimento del titolo espresso. La produzione postuma dell'Autorizzazione unica tardivamente conseguita il 3 febbraio 2025, infatti, fa seguito ad una inequivoca*



*richiesta di chiarimenti/integrazioni del G.S.E. del 24 marzo 2025 che reca il richiamo alla «documentazione utile ad attestare il rispetto del requisito di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) del d.m. 15 settembre 2022 circa il possesso del titolo abilitativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto. Ad essa la Società addiviene non “per completezza”, seppure ribadendone la superfluità, ma riscontrando dichiaratamente, con nota del 29 marzo 2025, la richiesta afferente («circa») il possesso del titolo abilitativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, senza più neppure menzionare la PAS già prodotta, ma evocando solo il «verbale conclusivo “ZES” ed autorizzazione unica”.*

Negli stessi termini si pone il rapporto anche con l'AU disciplinata in ambito ZES, che, secondo il Consiglio di Stato, non domina su PAS e AU “ordinaria” in virtù del principio di specialità (come sosteneva il GSE), bensì ha come presupposto di operatività “la necessità di due o più titoli abilitativi, sicché lo Sportello S.U.D. ZES non è competente in ordine a istanze aventi ad oggetto un solo titolo e, quindi, un singolo procedimento” e “deve essere richiesta ogni qualvolta il titolo di legittimazione previsto dalla disciplina di settore non risulti sufficiente, dovendo essere integrata con altri atti di assenso che per qualsivoglia ragione, in fatto o in diritto, non sono stati attratti nel relativo procedimento.”

[Consulta la sentenza](#)