

ENERGIE RINNOVABILI: “INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE” E “PUBBLICA UTILITA'” - DLGS. 190/2024

Segnalazione a cura Studio Legale Ambiente – Cinzia Silvestri

In data 23.4.2025 si è tenuta breve lezione nell'ambito della Scuola di Formazione CIVE-S (La Spezia) dedicata ai futuri giovani amministratori pubblici. Una Scuola di nuova formazione che vuole preparare i giovani all'importante compito della gestione della “res” pubblica. Il percorso di formazione, articolato, prevedeva anche una riflessione sulle **Fonti Rinnovabili e Ambiente**. È stato affrontato il tema sulla importanza e il rispetto dei “principi” del diritto amministrativo, ampiamente richiamati del Dlgs. 190/2004, e sulla comprensione dei diversi concetti di “interesse pubblico prevalente” e di “pubblica utilità”. Questa è la relazione di una parte dell'intervento tenuto.

1) QUADRO NORMATIVO: CENNI

Senza pretesa di completezza è utile ricordare alcuni riferimenti normativi, solo i più recenti, richiamati dal Dlgs. 190/2024 che si occupa di semplificare le procedure amministrative, di riordinare le normative esistenti in un unico corpo.

In particolare, il Dlgs. 190/2024 deve essere letto in combinato disposto con:

- 1) la direttiva UE 2018/ 2001 (RED II) Renewable Energy Directive
- 2) il decreto legislativo n. 199 del 2021 in attuazione della direttiva RED II
- 3) il decreto ministeriale MASE del 21 giugno del 2024 che disciplina l'individuazione delle superfici e aree idonee per l'installazione di impianti e fonti rinnovabili.
- 4) La Direttiva RED III 2023/2413/UE che ha modificato la direttiva RED II, non è ancora stata attuata nel nostro ordinamento.

2) INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE

Le Fonti rinnovabili godono del favore legislativo e l'art. 3 del Dlgs. 190/2024 **attribuisce loro "interesse pubblico prevalente"**. Bisogna capire cosa significa e quali sono i limiti.

Il primo comma dell'art. 3 afferma:

*1. 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.***

Si nota che l'affermazione di interesse pubblico prevalente è posto a chiusura del primo comma e dopo una serie di *distinguo* piuttosto articolata ovvero ipotesi che, a dire il vero, *escludono* l'interesse pubblico prevalente.

La lettura dell'articolo 3 del decreto legislativo 190 del 2024, nel volere esprimere il concetto dell'interesse pubblico prevalente, a differenza della Direttiva, utilizza **invece** una prosa **cauta, prudente**.

Il Legislatore manifesta la prudenza e la conflittualità intrinseca della "scelta". Da un lato il **favore** per le energie rinnovabili e dall'altro il **timore** che tutto questo impatti con l'ambiente in modo negativo e significativo e non solo.

Il Legislatore sembra dire: fonti *rinnovabili sì ma con cautela*.

Così il legislatore, nel testo dell'articolo 3, provvede dapprima ad elencare tutto ciò che **esclude** e **limita** la fonte rinnovabile, salvo poi affermare l'interesse pubblico che sembra *residuare* però alla verifica, all'accertamento che nulla si opponga in merito.

L'amministrazione, infatti, deve valutare, caso per caso:

- 1) eventuale giudizio di compatibilità ambientale (salvo il giudizio negativo di compatibilità ambientale, si esprime legislatore) ...
- 2) o prove **evidenti** che tali progetti abbiano effetti negativi **significativi** (sul concetto di significativo ovviamente si apre ampio dibattito essendo un concetto variabile e rimesso alla giurisprudenza, nel contenuto). Elenca poi i *luoghi* di riferimento degli effetti **negativi significativi**:
 - a) sull'ambiente
 - b) sulla tutela della biodiversità
 - c) sul paesaggio
 - d) sul patrimonio culturale
 - e) sul settore agricolo con riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali ...
 - f) tenendo anche conto di quanto previsto sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 199 del 2021 ovvero del decreto legislativo che ha dato attuazione alla direttiva UE 2018 del 2001. L' articolo 20 disciplina proprio la individuazione di superfici e aree idonee per la installazione di impianti a fonti rinnovabili e che oggi vede nel decreto ministeriale del 21 giugno 2024 l'attuazione.

Bisogna infatti ricordare che l'interesse pubblico prevalente si riferisce alla necessità di promuovere lo sviluppo sostenibile e la transizione energetica verso fonti rinnovabili al fine di tutelare l'ambiente e garantire la sicurezza energetica. L'obiettivo è dunque rivolto

- 1) alla protezione dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici
- 2) la promozione dell'uso di energie rinnovabili per ridurre le emissioni di gas serra
- 3) la sicurezza e l'indipendenza energetica del paese.

Non bisogna infatti dimenticare che la spinta verso l'**autonomia energetica** è il pensiero prevalente del legislatore; esigenza di autonomia che nasce anche dalla recente guerra in Ucraina.

BENEFICI

Quali sono i **benefici** che derivano all'impianto classificato di "interesse pubblico prevalente"?

L'interesse pubblico prevalente può giustificare, ad esempio, l'erogazione di benefici economici come contributi finanziamenti pubblici, incentivi. I progetti che soddisfano l'interesse pubblico possono ricevere anche delle agevolazioni o esenzioni fiscali purché, appunto, tali opere siano destinate al fine pubblico. Possono intervenire anche delle deroghe al principio di concorrenza. L'interesse pubblico diventa prevalente rispetto ad altri interessi che in altre condizioni sarebbero da considerare equivalenti.

L'interesse pubblico prevalente **non** è un principio **giuridico** in senso stretto ma un elemento che guida l'azione amministrativa e la decisione giuridica in determinate circostanze. È un **concetto** che permette di dare **priorità** agli interessi della collettività, agli interessi pubblici rispetto a quelli individuali o privati quando l'amministrazione deve decidere. È come se legislatore dicesse all'amministrazione di agire in modo da realizzare quello specifico interesse, per cui eventuali decisioni possono limitare i diritti individuali che cedono di fronte al beneficio collettivo. È l'interesse della collettività che deve essere prevalente. La pubblica amministrazione deve valutare, ad esempio, se quell' impianto fotovoltaico possa essere collocato in quella determinata zona, se non impatta sul paesaggio eccetera. Fatte queste valutazioni la pubblica amministrazione, in caso di giudizio positivo (assenza di limiti, s'intende) è tenuta a consentire l'impianto.

3) PUBBLICA UTILITA' – COMMA 2 ART. 2

Se è questo contesto in cui si muove il concetto *di interesse pubblico prevalente* è utile evidenziare la differenza con il concetto diverso *di pubblica utilità*, espresso al comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo 190 del 2024.

L'art. 2 co. 2 recita:

2. *Gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di **pubblica utilità, indifferibili e urgenti** e possono essere ubicati **anche** in zone classificate **agricole** dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela*

della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui agli articoli 7 e 8, della legge 5 marzo 2001, n. 57, nonché' all'articolo 14 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

Si comprende, già dalla lettura del testo, che gli impianti considerati di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto dell'articolo 20 comma uno bis che indica i luoghi in cui è possibile installare gli impianti:

*"...1-bis. L'installazione degli impianti **fotovoltaici** con moduli collocati a terra, in zone classificate **agricole** dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo...." (cfr. anche DM 21.6.2024).*

Premesso questo inciso, che aiuta a percepire la forza impositiva della "pubblica utilità, è utile affrontare la domanda:

Qual è la differenza tra la pubblica utilità, citata nel presente articolo, e il prevalente interesse pubblico, citato nell'art. 3 del medesimo decreto legislativo?

In sintesi, sempre *senza pretesa di completezza*, mentre la pubblica utilità giustifica interventi (espropriazione) specifici e urgenti per il bene collettivo, il prevalente interesse pubblico è una guida che orienta l'azione amministrativa verso il miglioramento complessivo del benessere collettivo, bilanciando diversi interessi.