

Numero 00464/2023 e data 22/11/2023 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
PER LA REGIONE SICILIANA**

Adunanza di Sezione del 21 novembre 2023

**NUMERO AFFARE 00151/2023**

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana – Ufficio legislativo e legale.

Autorizzazione unica *ex art.* 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Applicabilità del termine triennale per l'avvio lavori di cui all'art. 15, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, agli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile. Richiesta di parere facoltativo.

**LA SEZIONE**

Vista la nota prot. n. 4006/GAB del 9 agosto 2023, pervenuta in pari data, tramite pec, alla Segreteria della Sezione, con la quale l'Assessore regionale all'energia e ai servizi di pubblica utilità, ha chiesto il parere di questo Consiglio sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il proprio parere interlocutorio n. 397/2023, in data 25 settembre 2023, deliberato nell'adunanza del 19 settembre 2023;

Vista la nota n. 21465, in data 27 ottobre, 2023, con la quale la Presidenza della Regione Siciliana – Ufficio legislativo e legale (ULL, in prosieguo), ha trasmesso la nota con la quale l'Assessore regionale all'energia e ai servizi di pubblica utilità, acquisito il parere dello stesso ULL, ha reiterato la richiesta di parere di questo Consiglio sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Callea.

*Premesso e considerato:*

1. Con la nota citata in epigrafe l'Assessore regionale all'energia e ai servizi di pubblica utilità (Assessore, in prosieguo), rivolgendosi direttamente a questo Consiglio, ha richiesto il parere su cinque quesiti inerenti l'oggetto.

2. Nella nota si premette che l'art. 7-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, introducendo all'art. 15, in fine al comma 2, il seguente periodo: «*Per gli interventi realizzati in forza di un titolo abilitativo rilasciato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, il termine per l'inizio dei lavori è fissato in tre anni dal rilascio del titolo.*».

Si espone che detta novella, facendo espresso riferimento ai soli “*titoli abilitativi?*” rilasciati ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, che disciplina (precipuamente i commi 3 e 4) l'emissione di “*autorizzazioni uniche?*” per la costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonte rinnovabile (IAFR, di seguito), ha indotto alcuni operatori economici del settore a richiedere al Dipartimento regionale dell'energia di prendere meramente atto di loro

comunicazioni con le quali hanno inteso avvalersi del su citato termine iniziale triennale di avvio dei lavori.

3. Detta applicazione del dato normativo in argomento alle autorizzazioni uniche di IAFR ha destato perplessità per le ragioni di seguito sinteticamente riportate.

3.1. L'Assessore ha premesso che a favore dell'interpretazione caldeggiata dagli operatori privati risulta un solo precedente giurisprudenziale del Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sez. I, 20 febbraio 2023, n. 110/2023; detta pronuncia è stata ritenuta, tuttavia, non condivisibile dal momento che *«non sembrano essere stati approfonditi adeguatamente i motivi pro e contro l'estensione agli impianti da fonte rinnovabile del termine triennale dell'avvio lavori, probabilmente perché la causa petendi della lite di cui alla suddetta sentenza non riguardava specificamente l'applicabilità della norma in argomento.»*

3.2. La questione giuridica per la quale l'Assessore si è rivolto a questo Consiglio riguarda, pertanto, l'applicabilità, o la non applicabilità, di detta novella, che fa espresso riferimento ai soli *“titoli abilitativi”* rilasciati ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, alla disciplina normativa per il rilascio delle *“autorizzazioni uniche”* per la costruzione ed esercizio di IAFR.

3.3. L'Assessore ha fatto, altresì, presente che la norma in argomento non appare giustificata dal conflitto russo-ucraino, dal momento che la stessa è stata introdotta in un testo unico con vigenza a regime e non in una disciplina transitoria.

3.4. L'Assessore ha osservato, inoltre, che l'interpretazione favorevole all'applicazione della disposizione in commento agli IAFR sembrerebbe confliggere con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che avrebbe *«sempre sancito la specialità e la peculiarità dei procedimenti di autorizzazione unica (cfr. ex multis, tra le più recenti, e per fattispecie analoga, Cons. Stato, Sez. IV, 7/11/2022, n. 9738, secondo cui «L'assenza di*

*disposizioni normative puntuali in ordine al termine di avvio e di completamento dei lavori, non rappresenta necessariamente una lacuna ma riflette una scelta del legislatore statale il quale, in relazione alla peculiarità degli impianti in esame e alla complessità del procedimento di autorizzazione, ha rimesso la fissazione dei termini alla stessa Amministrazione procedente, su impulso della Conferenza di servizi, secondo valutazioni da effettuarsi caso per caso e fatto salvo il termine finale di scadenza»).*»

3.5. Anche la Corte Costituzionale, sempre ad avviso dell'Assessore richiedente, sosterebbe – con la sentenza 30 gennaio 2018, n.14, capo 7.1. – *«la tesi della specialità della disciplina delle rinnovabili, ma anche del numerus clausus delle relative disposizioni legislative o comunque normative che le riguardano (tra cui non rientra, si ritiene, il T.U. edilizia).»*

3.6. L'Assessore ha, infine, rilevato che, *«anche a voler accogliere la tesi dell'applicabilità della norma in questione agli LAFR, essa entrerebbe in contrasto con la circostanza che la materia "urbanistica", ai sensi dell'art. 14, comma 1°, lett. f), dello Statuto regionale siciliano è di competenza esclusiva della Regione, onde per cui appare ragionevole affermare che le disposizioni del T.U. edilizia, se novellate e rientranti tra quelle per le quali l'art. 1 della L.R. n. 16/2016 e s.m. "non" abbia previsto il rinvio dinamico (tra cui appunto l'art. 15), andrebbero recepite dal legislatore regionale; recepimento in tal senso che a tutt'oggi non è avvenuto.»*

3.7. L'Assessore ha espresso anche dubbi riguardo l'interpretazione dell'art. 10-*septies* del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2021, n. 51, evidenziando che in detta disposizione legislativa, riferita esplicitamente ai termini di *«inizio e ultimazione lavori»* dei *«permessi di costruire»* di cui al testo unico dell'edilizia, *«diversamente da quella esaminata per prima, non vi è neppure uno specifico richiamo al D.lgs. n. 387/2003 e s.m. o altra disciplina afferente gli LAFR.»*

4. Alla luce delle considerazioni sin qui richiamate l'Assessore, richiamati i dogmi della "coerenza della disciplina giuridica" e della c.d. "interpretazione utile", secondo

i quali tra diverse opzioni ermeneutiche bisogna privilegiare quella in base alla quale la disposizione abbia un effetto piuttosto che quella in cui essa non ne abbia nessuno (“risultato di conformità”), sostiene che *«le disposizioni legislative di cui trattasi si potrebbero interpretare nel senso che in caso di proroga o differimento dell'avvio dei lavori concesso con provvedimento discrezionale dalla stessa amministrazione che ha rilasciato l'originaria autorizzazione unica ex art. 12, D.lgs. n. 387/2003, il “permesso di costruire” di competenza comunale, che è uno degli atti confluiti nell'autorizzazione unica medesima ai sensi dell'allegato 1 delle Linee guida statali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, viene prorogato ipso iure “fino” a tre anni senza che l'amministrazione comunale interessata possa frapporre ostacoli a tale proroga, e ciò in virtù, giustappunto, della copertura legislativa di cui all'art. 15, comma 2, u.p., T.U. edilizia come novellato dall'art. 7-bis, comma 1, D.L. 17/5/2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 15/7/2022, n. 91.»*

5. L'Assessore ha, conseguentemente, richiesto il parere di questo Collegio formulando i seguenti quesiti:

*«A) se (1) la disposizione di cui all'art. 15, comma 2, u.p., introdotta dall'art. 7-bis, comma 1, D.L. 17/5/2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 15/7/2022, n. 91, possa intendersi esplicitamente applicabile ipso iure anche alle autorizzazioni uniche di cui all'art. 12, comma 3, del D.lgs. n. 387/2003 e s.m., ovvero se (2) possa ritenersi corretta l'interpretazione fornita, in ultimo delle premesse, dalla scrivente Amministrazione;*

*B) in caso di positivo riscontro al quesito di cui al superiore punto A.1, se (1) la proroga, o meglio, il differimento del termine di avvio lavori di cui trattasi operi ipso iure, reputandosi sufficiente una mera comunicazione da parte del soggetto autorizzato che intende avvalersene oppure (2) sia necessaria una specifica istanza;*

*C) nel caso si ritenga necessaria l'istanza di cui alla superiore punto B.2, se (1) risulti necessario un provvedimento espresso di determinazione del periodo di differimento del termine dell'avvio lavori o (2) sia sufficiente una nota di mera presa d'atto;*

*D) se la disposizione di cui 10-septies, rubricato Misure a sostegno dell'edilizia privata del D.L. 21/3/2022, n. 21 convertito, con modificazioni, dalla L. 20/5/2021, n. 51, possa intendersi esplicitamente applicabile anche alle autorizzazioni uniche di cui all'art. 12, comma 3, del D.lgs. n. 387/2003 e s.m.;*

*E) in caso di positivo riscontro al quesito di cui al superiore punto D, se (1) la proroga, o meglio, il differimento del termine di avvio lavori di cui trattasi operi ipso iure, reputandosi sufficiente una mera comunicazione da parte del soggetto autorizzato che intende avvalersene oppure (2) sia necessaria una specifica istanza e dunque, ad ogni modo, una decisione discrezionale dell'Amministrazione.»*

6. Con il parere interlocutorio n. 397/2023 (qui da intendersi integralmente richiamato), il Collegio, ribadito il proprio orientamento sull'esercizio della funzione consultiva relativamente ai pareri facoltativi – “quesiti”, nella prassi – attribuita al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dall'art. 9, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, si è espresso nel senso che l'Assessore, una volta acquisito il parere dell'ULL, avrebbe potuto riproporre la richiesta in esame per il tramite del medesimo ULL, conformandosi ai principi ivi ribaditi e non senza riassumere le ragioni del permanere dell'esigenza di richiedere l'intervento di questo Consiglio in sede consultiva, a fronte del parere, o dei pareri, già acquisiti, indicando, nel contempo, se le questioni prospettate avessero dato luogo a contenziosi potenziali o in atto.

7. Con la nota n. 21465 del 27 ottobre 2023, richiamata in epigrafe, l'ULL ha, quindi, inoltrato la missiva n. 5301/GAB del 25 ottobre 2023, con la quale l'Assessore,

allegato il parere dello stesso ULL, reitera la precedente richiesta, atteso che *«il suddetto parere non fuga le perplessità del Dipartimento medesimo e dello scrivente Assessorato.»*

8. L'ULL, nel parere reso sul quesito che ci occupa, ha osservato che alla richiamata disposizione, *«che pur può suscitare alcune perplessità di tipo ermeneutico e di drafting legislativo, non sembra possa essere attribuito un significato diverso da quello che espressamente dice.»*

In osservanza dell'art.12 delle preleggi, l'ULL ha, pertanto, evidenziato che *«(l)a norma di cui si discute, anche se probabilmente topograficamente incongrua, sembrerebbe avere espressamente modificato un regime normativo che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato vigeva in "assenza di disposizioni normative puntuali in ordine al termine di avvio e di completamento lavori..."(Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 novembre 2022, n.9738) dandone invece una regolamentazione certa.»*

8.1. Lo stesso Ufficio ha, altresì, evidenziato che, in relazione agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo, previsti dagli artt. 3 e 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, *«(l)'assenza di norme di precisa regolamentazione, e la conseguente discrezionalità delle amministrazioni competenti al rilascio dei provvedimenti (e delle loro eventuali proroghe), potrebbe comportare di fatto una notevole mole di contenziosi amministrativi.»*

8.2. Sul piano applicativo, sempre l'ULL, osserva che *«(e)ventualmente riconosciuto, per espressa disposizione di Legge, il diritto di cui all' art. 7 bis, comma 1, del Decreto legge 17 luglio 2022, lo stesso opererebbe in astratto ipso iure nei confronti del beneficiario non essendo necessario alcun adempimento, né da parte di quest'ultimo, né da parte dell'Amministrazione. Nel concreto, l'assoluta mancanza di un atto/provvedimento che ridetermini la scadenza di un termine sarebbe però contraria ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, principi cardini del procedimento amministrativo e sarebbe pertanto, utile se non necessario un atto, quantomeno dichiarativo del nuovo termine.»*

9. Il Collegio rileva, in via preliminare, che la richiesta in esame, riproposta a seguito del richiamato parere interlocutorio n. 397/2023, non reca, in modo chiaro e inequivocabile, l'illustrazione dei rilevanti motivi di interesse pubblico, strumentali alle attività fondamentali, che abbiano indotto a richiedere il parere, limitandosi a riproporre la sussistenza di un non meglio precisato «*favor accordato dal legislatore europeo e statale alle LAFR.*»

La richiesta non indica, inoltre, in modo esplicito, se le questioni prospettate abbiano dato luogo a contenziosi potenziali o in atto, ma si limita a riportare in allegato una nota di un'azienda inerente un'istanza, peraltro su argomento diverso da quelli qui prospettati.

9.1. Al riguardo, non appare ultroneo ricordare che questo Consiglio ha già chiarito (con il parere 17 gennaio 2019, n. 9, ampiamente richiamato in Cgars, sez. cons., 12 luglio 2022, n. 383) che nell'esercizio dell'attività consultiva, quale organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, non è destinato a supportare le concrete scelte decisionali dell'Amministrazione regionale, dal momento che la funzione consultiva, svolta nell'interesse non dell'ordinamento generale, ma dell'Amministrazione assistita, compete istituzionalmente all'Avvocatura dello Stato.

È stato anche precisato (Cons. Stato, comm. spec., 10 luglio 2012, n. 5107), tra l'altro, che, in sede di attività consultiva facoltativa, il Consiglio di Stato può fornire il proprio avviso in stretta e rigorosa interpretazione della legge e sempre su questioni di larga massima, fermo restando l'onere dell'Amministrazione di esporre, nella sua richiesta, i rilevanti motivi di interesse pubblico, strumentali alle attività fondamentali o, comunque, più significative, che sorreggano l'esigenza di formulare una richiesta di parere.

10. Ciò nondimeno, nel caso di specie, fermi restando i superiori rilievi, il quesito attiene ad una questione esegetica di carattere generale, in concreto suscettibile di applicazione e, quindi, riferibile ad un numero non indifferente di casi specifici.

11. Nello specifico, la prima questione giuridica sottoposta al Collegio è riferita all'ultimo periodo dell'art. 15, comma 2 del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall'art. 7-bis, comma 1, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che appare utile, di seguito, riportare.

«Art. 7-bis – (Proroga dell'efficacia temporale del permesso di costruire) – 1. *Al comma 2 dell'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono premesse le seguenti parole: “Salvo quanto previsto dal quarto periodo,” ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Per gli interventi realizzati in forza di un titolo abilitativo rilasciato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, il termine per l'inizio dei lavori è fissato in tre anni dal rilascio del titolo”*».

Per l'effetto, l'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001 risulta così riformulato:

«1. *Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.*

2. *Salvo quanto previsto dal quarto periodo, il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari. Per gli interventi realizzati in forza di un titolo abilitativo*

*rilasciato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, il termine per l'inizio dei lavori è fissato in tre anni dal rilascio del titolo.»*

11.1. La questione giuridica prospettata riguarda l'interpretazione della norma, ovvero sia l'applicazione, o la non applicazione, di detta novella, che fa espresso riferimento ai “*titoli abilitativi*” rilasciati ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, alla disciplina per il rilascio delle “*autorizzazioni uniche*” per la costruzione ed esercizio di IAFR.

L'Assessore informa che alcuni operatori economici del settore hanno già richiesto al Dipartimento regionale dell'energia dell'Assessorato, competente in materia, di prendere meramente atto di loro comunicazioni con le quali intendono avvalersi del su citato termine triennale per l'avvio dei lavori.

12. La seconda questione giuridica sottoposta al Collegio è riferita all'applicabilità, o alla non applicabilità, alle autorizzazioni in parola dell'art. 10-*septies* (Misure a sostegno dell'edilizia privata. In vigore dal 28 febbraio 2023) del decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, in legge 20 maggio 2021, n. 51, che prevede:

*«1. In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di due anni:*

*a) i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all' articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 , relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2023, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni*

*culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 , o ai sensi dell' articolo 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 , convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 , e dell' articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 , convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.»*

12.1. L'Assessore evidenzia che in detta disposizione legislativa, riferita esplicitamente ai termini di «*inizio e ultimazione lavori*» dei «*permessi di costruire*» di cui al testo unico dell'edilizia, «*diversamente da quella esaminata per prima, non vi è neppure uno specifico richiamo al D.lgs. n. 387/2003 e s.m. o altra disciplina afferente gli LAFR.*»

13. Oltre alle disposizioni appena citate, completano il quadro normativo della materia che ci occupa:

13.1. il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”, art.12, commi 1, 3, 4 e 10 (il comma 4 è stato da ultimo sostituito dall'art. 47, comma 3, lett. c) del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41);

13.2. il d.m. 10 settembre 2010 (Ministero dello sviluppo economico) “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”, punti: (Regime giuridico delle autorizzazioni) 10.1.; (Avvio e svolgimento del procedimento unico) 14.1., 14.13.; (Contenuti essenziali dell'autorizzazione unica) 15.1., 15.2., 15.5.;

Allegato 1 Elenco indicativo degli atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico.

14. Su ambedue le questioni in esame si è pronunciato, decidendo anche su motivi aggiunti (tra cui è stata eccepita la mancata applicazione della disposizione in argomento), il T.A.R. per le Marche, con la sentenza 20 febbraio 2023, n. 110/2023 (impugnazione della determinazione dirigenziale di decadenza dall'autorizzazione dalla costruzione ed esercizio di un impianto eolico).

14.1. Il Tribunale, pur rilevando che la formulazione letterale della norma, sia «more solito *non irreprensibile*», non ha manifestato dubbi sulla applicabilità della stessa agli IAFR, ma, piuttosto, si è espresso sulla sua applicazione retroattiva, pervenendo alla conclusione che *«(l)a disposizione, infatti, parlando di interventi “realizzati”, si riferisce anche al passato, seppure dal punto di vista giuridico sarebbe stato corretto parlare di interventi “autorizzati” (infatti se gli interventi sono stati già “realizzati” - ossia ultimati - oppure anche solo “avviati” alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 50/2022 non si pone alcun problema di rispetto del termine di inizio dei lavori, potendosi porre, semmai, il problema del rispetto del termine di ultimazione)»*.

Lo stesso Tribunale osserva, inoltre, che *«all'epoca dei fatti di causa era in vigore una norma [il novellato art. 15 del T.U.E.] che fissa un termine triennale per l'inizio dei lavori relativamente agli impianti di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 (e, si badi bene, anche il nuovo termine triennale è suscettibile di essere prorogato per comprovate cause di forza maggiore).»*

14.2. Il T.A.R. dice anche di più.

Prendendo in considerazione il rapporto tra la disposizione in esame e l'art. 10-*septies* del precedente decreto legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, osserva che si tratti *«di due norme favorevoli, di cui una espressamente legata alla fase emergenziale, l'altra, seppure introdotta con una legge di conversione di un decreto legge, destinata*

*a restare in vigore anche dopo la cessazione dello stato di emergenza [...] il citato art. 10-septies [...] riguarda testualmente solo i titoli edilizi veri e propri (tanto è vero che la Provincia ha rigettato l'istanza proprio sulla base di tale motivazione), ma è del tutto evidente che le circostanze che avevano indotto il legislatore ad intervenire ("In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi...") investono anche altri settori, fra cui quello delle costruzioni di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.»*

15. E appena il caso di annotare che gli orientamenti del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, richiamati nella richiesta del presente parere, siano anteriori all'entrata in vigore della disposizione in esame, e non possono certo condizionare l'interpretazione di norme successivamente intervenute in materia.

16. Ciò posto, si risponde congiuntamente ai primi tre quesiti posti dall'Assessore, contrassegnati dalle lettere A), B) e C), in ragione del loro contenuto e della loro stretta connessione.

17. L'art. 15, comma 2, ultimo periodo del T.U.E. va interpretato alla stregua dell'art. 12 delle preleggi, ove si dispone che: «(n)ell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (primo comma) e «(s)e una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato» (secondo comma).

17.1. In osservanza dei canoni ermeneutici imposti dalla norma, merita condivisione l'avviso espresso dall'ULL nel proprio parere, preventivamente reso sui dubbi interpretativi qui riproposti dall'Assessore richiedente.

L'art. 15, comma 2, quarto periodo del T.U.E., anche per effetto dell'inciso di salvaguardia, quale *incipit* della disposizione, ivi apposto dalla novella superiormente citata («*Salvo quanto previsto dal quarto periodo...*»), è una norma autonoma, che reca una propria portata precettiva («...*il termine per l'inizio dei lavori è fissato in tre anni dal rilascio del titolo*») ed è distinguibile dal resto della disposizione, che, nei tre periodi precedenti, riguarda il permesso di costruire.

Il richiamo espresso «*agli interventi realizzati in forza di un titolo abilitativo rilasciato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387*» trova, infatti, puntuale riscontro nel provvedimento previsto dal comma 3 (l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio ...) e rende riferibile la disposizione anche agli interventi di cui al comma 5 (soggetti alla procedura abilitativa semplificata, P.A.S., in prosieguo), cui si applica la disciplina di «*cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.*»

17.2. Occorre anche aggiungere che i dubbi conseguenti alla locuzione «*interventi realizzati*», impiegata dal legislatore, sono stati fugati dall'esegesi giurisprudenziale (si allude alla citata pronuncia del T.A.R. per le Marche).

17.3. Per altro verso, la rubrica dell'articolo della novella (Proroga dell'efficacia temporale del permesso di costruire), pur non conforme al contenuto della stessa, come è noto, non ha valore di legge, ne è rilevante a fini esegetici.

17.4. Va, pertanto, qui ribadito quanto il Collegio ha avuto modo, anche da ultimo, di precisare; ovvero sia che, a fronte di un testo normativo di univoca lettura, non è data all'interprete la possibilità di ricorrere agli ulteriori criteri interpretativi indicati dall'art. 12 delle preleggi, in ragione del noto brocardo *in claris non fit interpretatio* (Cgars, sez. giur. 5 ottobre 2023, n. 647/2023).

17.5. Nel caso di specie, inoltre, l'interpretazione che il Collegio reputa corretta è suffragata anche se effettuata alla stregua del secondo criterio indicato dall'art. 12: l'intenzione del legislatore. L'interpretazione c.d. logica è volta, infatti, a valorizzare il vero contenuto della norma, ricostruendo, a tal fine, l'oggettiva finalità che il legislatore ha inteso realizzare con la norma in argomento.

Nel resoconto parlamentare di presentazione dell'emendamento in assemblea si legge (resoconto stenografico della Camera dei Deputati, seduta 718 di lunedì 4 luglio 2022):

*«Un'altra proposta, colleghi, è relativa ai procedimenti autorizzativi; la proposta interviene sull'articolo 15 del DPR n. 380 del 2001 al fine di portare da uno a tre anni dalla data del rilascio la durata del titolo abilitativo a costruire di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387. Tale modifica si rende necessaria in quanto, alla luce delle attuali tempistiche entro cui possono essere promosse eventuali impugnative innanzi al tribunale amministrativo regionale e al Presidente della Repubblica da parte di qualsiasi soggetto pubblico o privato, possibilmente impattato dall'attività di costruzione dell'impianto, gli operatori non possono, nella pratica, usufruire dell'autorizzazione loro rilasciata nei primi quattro mesi.»*

I lavori parlamentari danno, quindi, conto che l'emendamento – poi approvato – si riferisce all'autorizzazione unica; in ciò anche rappresentando la volontà del legislatore, in relazione a oggettive circostanze che si possano presentare, di coniugare, in funzione di un medesimo interesse pubblico, l'esigenza di rapidità nella messa in esercizio degli impianti in argomento (come sostenuto dall'Amministrazione) con la concreta possibilità di realizzazione degli stessi nei tempi previsti.

17.6. Va, per inciso, osservato che la formulazione attuale dell'art. 12, comma 4 (operata dall' art. 47, comma 3, lett. c), del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito,

nella legge 21 aprile 2023, n. 41) è anche successiva all'intervento normativo che ha novellato l'art. 15 del T.U.E., sul quale, pertanto, il legislatore non ha ritenuto di dover intervenire nuovamente.

18. La tesi caldeggiata dall'Amministrazione appare basarsi, invero, su un equivoco giuridico di fondo, laddove è volta a sostenere, in estrema sintesi, che l'autorizzazione unica in argomento sarebbe un provvedimento amministrativo diverso da un titolo abilitativo, con l'effetto che la stessa disposizione sarebbe, semmai, da riferire, in quanto tale, al permesso di costruire; mentre il primo sarebbe un titolo autorizzativo, il secondo costituirebbe un titolo abilitativo. A tale distinzione non può, pertanto, che conseguire una natura giuridica diversa dei due titoli.

Da qui l'impossibilità di identificare *il titolo abilitativo*, contemplato dalla novella dell'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001, nel *titolo autorizzativo*, previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003; con *un'interpretazione utile*, l'Assessore richiedente sostiene, pertanto, che detto riferimento chiamerebbe in causa il permesso di costruire che, in quanto titolo abilitativo, confluirebbe nell'autorizzazione unica per effetto di quanto previsto dalle Linee guida sulla materia.

18.1. Va, al riguardo, evidenziato che, sia il permesso di costruire, disciplinato dal T.U.E., sia l'autorizzazione unica, prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, sono, ambedue, atti autorizzativi e, in quanto tali, abilitano (nel senso lessicale del termine, ossia di "*rendere abile*", ancorché il verbo utilizzato non sia appropriato dal punto di vista tecnico-giuridico) i titolari degli stessi allo svolgimento di un'attività.

Il primo, in via generale, è il titolo che "abilita" a realizzare gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio; il secondo, in via peculiare, costituisce il titolo previsto dalla legge (comma 3, art. 12 del d.lgs. n. 387/2003; ma

anche la P.A.S., di cui al comma 5), non solo per realizzare la costruzione, ma anche, e soprattutto, per mettere in opera - e quindi che abilita - l'esercizio degli IAFR, unitamente a tutti gli interventi agli stessi conseguenti o connessi; motivo per cui sono da considerarsi atti aventi la stessa natura giuridica, ancorché, in relazione all'oggetto, tra loro non assimilabili.

18.2. L'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce, inoltre, a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso, comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte (anche Linee guida, punto 15.1.).

Ciò comporta che l'elencazione *indicativa* degli atti che confluiscono nel procedimento (e non, in ogni caso, nel provvedimento), tra cui il permesso di costruire (come reca l'Allegato 1 alle Linee guida), debba essere considerata a fini meramente descrittivi (per l'appunto, è stato utilizzato il vocabolo "*indicativo*") e non cogenti; e che la stessa autorizzazione unica non possa essere rappresentata come un provvedimento a fronte del quale sia stata mantenuta l'autonomia e l'efficacia dei singoli apporti da cui scaturisce. L'autorizzazione unica, al contrario, è un provvedimento che, sostituendoli, ne riassume in sé il contenuto, facendo perdere agli stessi la loro autonomia e efficacia.

18.3. Ciò rende anche priva di fondamento, per due ordini di motivi, la tesi che configura il termine di tre anni rivolto al permesso di costruire rilasciato dal comune: il primo, perché, come detto, l'autorizzazione riguarda un'attività non solo diversa, ma anche più complessa, rispetto a quella meramente edificatoria; il secondo, perché, per detta attività, il permesso di costruire rappresenta solo uno degli apporti amministrativi che confluiscono nel relativo procedimento, da svolgere in sede di conferenza di servizi.

18.4. Il Consiglio di Stato, sul punto, ha, peraltro, evidenziato: «*la disciplina delle autorizzazioni in materia di impianti per la produzione di energie rinnovabili è contenuta nell'art. 12 d. lgs. 387/2003 e nelle norme ad esso collegate [...]. Si tratta di una disciplina speciale di settore - attuativa fra l'altro di direttive europee- volta a garantire la necessaria uniformità di trattamento delle varie fattispecie concrete, e come tale di una disciplina in certo senso chiusa, nel senso che non ammette integrazione da parte di norme generali relative ad altri tipi di attività di costruzione.[...] (I)n questa disciplina speciale non vi è alcuna fattispecie in cui il titolo autorizzativo necessario a realizzare i relativi impianti sia costituito da un permesso di costruire rilasciato dal Comune, perché si ragiona o di autorizzazione regionale o di d.i.a. - ovvero della p.a.s. che la ha sostituita - ovvero ancora di comunicazione da effettuare in regime di edilizia libera (cfr. C.d.S. sez. IV 12 febbraio 2015 n.745 e 7 agosto 2013 n. 4167, nonché sez. VI 31 marzo 2011 n.2001). Non vi è quindi spazio per un intervento realizzato con permesso di costruire, come se si trattasse di una qualsiasi attività edilizia.» (Cons. Stato, 30 marzo 2023, n. 3294/2023).*

19. Per come formulata la disposizione, *nulla quaestio*, pertanto, sulla sua riferibilità ai titoli previsti dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, non potendo sussistere dubbio che la stessa riguardi le autorizzazioni (o, allo stesso modo, i titoli abilitativi) per la realizzazione e l'esercizio degli IAFR (e, quindi, la materia rientrante nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, come anche indicato dalla Corte costituzionale); né che il tempo di validità dell'autorizzazione, per come è stato previsto, operi *ipso iure*.

20. Il Collegio, in conclusione sul punto, in coerenza con i principi sull'esercizio della funzione consultiva espressi con i precedenti, e qui richiamati (vedi *supra*: par. 6. e 9.1.), pareri, ritiene di non dover aggiungere altro, rispetto a quanto sin qui argomentato, riguardando il prosieguo dei quesiti, in considerazione degli effetti

dello *ius superveniens*, la possibile attività amministrativa da svolgersi sulle autorizzazioni in essere, e, come tale, quindi, scelte di amministrazione attiva spettanti ai competenti uffici regionali e sulle quali, ad ogni modo, ha già fornito indicazioni l'ULL.

21. Anche ai quesiti contrassegnati dalle lettere *D)* ed *E)*, in ragione delle questioni prospettate, si risponde congiuntamente.

21.1. Occorre evidenziare, preliminarmente, che le disposizioni introdotte con l'art. 10-*septies* del decreto-legge n. 21 marzo 2022, n. 21, in ragione della particolare congiuntura cui si riferiscono, prevedono un termine di efficacia.

21.2. La proroga (*«In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di due anni.»*) opera *ipso iure* e si applica *«ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori [...] relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2023, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga»*, come pure *«ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate.»*

21.3. In questo caso, diversamente dalla prima questione giuridica proposta, la norma prevede una comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della proroga.

21.4. Orbene, in considerazione che la disciplina sulla SCIA è espressamente richiamata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (comma 5, secondo periodo) e che, per l'effetto, detto rinvio è riferibile ai termini di validità della P.A.S – prevista per l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili rientranti nella casistica contemplata dal comma 5 – la proroga in argomento appare possa essere invocata anche per le autorizzazioni uniche di cui al comma 3.

A tale conclusione si perviene, avuto riguardo al principio ermeneutico previsto dall'art. 12, secondo comma, primo periodo, delle preleggi, applicando il combinato disposto delle norme appena citate al comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (e, di conseguenza, al punto 15.5. del d.m. 10 settembre 2010), ma anche per ragioni di coerenza del sistema, non rinvenendosi ragioni per distinguere i due procedimenti in commento, rispetto alle esigenze cui, con la norma di proroga, si intende far fronte.

21.5. Ciò considerato, il Collegio ritiene di poter aderire all'interpretazione resa dal T.A.R. per le Marche, laddove evidenzia, per la soluzione della controversia allo stesso sottoposta, che *«...il citato art. 10-septies [...] riguarda testualmente solo i titoli edilizi veri e propri (tanto è vero che la Provincia ha rigettato l'istanza proprio sulla base di tale motivazione), ma è del tutto evidente che le circostanze che avevano indotto il legislatore ad intervenire ("In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi...") investono anche altri settori, fra cui quello delle costruzioni di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.»*

21.6. Il Collegio, anche in questo caso, per le medesime ragioni in precedenza espresse (vedi *supra*: par.fo 20.), ritiene di non dover aggiungere altro, rispetto a quanto sin qui argomentato, riguardando il prosieguo dei quesiti, allo stesso modo di quelli cui si è in precedenza risposto, l'eventuale attività amministrativa da svolgersi sulle autorizzazioni in essere da parte dei competenti uffici regionali.

22. Nei sensi della sopra estesa motivazione è, dunque, il parere della Sezione.

P.Q.M.

Esprime il parere nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Vincenzo Callea

IL PRESIDENTE  
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO  
Giuseppe Chiofalo

LAVORI PUBBLICI