



Public Law in Action

— 07 gennaio 2025

LE ULTIME NOVITÀ NEL SETTORE DELLE ENERGIE

NOVITÀ LEGISLATIVE

Testo Unico Rinnovabili in vigore **02**

Regole Operative e primo bando del Decreto FER 2 **02**

DL Emergenze: GSE come garante di ultima istanza nei PPA **03**

Legge aree idonee in Sardegna **04**

GIURISPRUDENZA

Incompatibilità dei Regolamenti edilizi comunali con la normativa FER **04**

Natura perentoria del termine del procedimento di VIA **05**

Aree idonee di diritto **06**

AMBIENTE

NOVITÀ LEGISLATIVE

DL Ambiente convertito in legge **06**

Consultazione per modifica degli allegati alle norme sui siti inquinati **07**

LE ULTIME DAL MONDO DEGLI APPALTI PUBBLICI

NOVITÀ LEGISLATIVE

Correttivo al Codice dei contratti pubblici **08**

GIURISPRUDENZA

Consoziata non designata può partecipare alla stessa gara cui partecipa il consorzio stabile **09**

Lesione dell'affidamento incolpevole **10**

Natura degli impegni ex art. 102 del Codice dei contratti pubblici **10**



LE ULTIME NOVITÀ NEL SETTORE DELLE ENERGIE

Novità legislative

Testo Unico Rinnovabili in vigore

Lo scorso 30 dicembre è entrato in vigore il **Testo Unico Rinnovabili** (D. Lgs. n. 190/2024), con il quale è stata aggiornata, razionalizzata e semplificata, in un unico atto normativo, l'intera disciplina dei **regimi amministrativi** per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera b) e f) della legge n. 118/2022.

L'opera di razionalizzazione e semplificazione della normativa ha portato all'individuazione di tre soli regimi amministrativi, di ordine crescente di gravosità, a cui è soggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili. Il Testo Unico distingue fra interventi realizzabili in **attività libera**, interventi assoggettati a **procedura abilitativa semplificata** (PAS) e interventi assoggettati alla procedura di **autorizzazione unica**. Per tutti e tre i nuovi regimi, gli allegati al Testo Unico recano un elenco che individua nel dettaglio gli interventi realizzabili distinti per fonte rinnovabile sfruttata e potenza nominale generata.

Il Testo Unico contiene, inoltre, delle disposizioni di coordinamento con il regime concessorio, per quelle fonti per il cui sfruttamento si rende necessaria la concessione di superfici e di risorse pubbliche. In aggiunta, è disciplinato anche il coordinamento fra i regimi amministrativi e la disciplina delle valutazioni ambientali contenuta nel Codice dell'Ambiente.

Regole Operative e primo bando del Decreto FER 2

Lo scorso 11 dicembre il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha pubblicato sul proprio sito web il Decreto Direttoriale con il quale sono state approvate le **Regole Operative** relative al **Decreto FER 2**, recante *"Incentivazione degli impianti a fonte rinnovabile innovativi o con costi di generazione elevati che presentino caratteristiche di innovazione e ridotto impatto sull'ambiente e sul territorio"*.

Le Regole Operative specificano nel dettaglio i requisiti per l'accesso e il mantenimento degli **incentivi**, individuando, per le varie tipologie di impianti coinvolti nel Decreto FER 2, i requisiti soggettivi, oggettivi, di taglia e i criteri

Per ulteriori dettagli:

→ [Testo Unico Rinnovabili, ecco le nuove regole](#)

→ [Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n.190 - Normativa](#)

per la definizione della potenza nominale degli impianti. Inoltre, sono definite le **procedure competitive** pubbliche per l'accesso agli incentivi, chiarendo le modalità di partecipazione attraverso il portale e gli altri aspetti operativi. In aggiunta, sono disciplinate le richieste di riconoscimento degli incentivi e la determinazione delle tariffe incentivanti.

Il Ministero ha pubblicato anche gli allegati e le appendici delle Regole Operative, che contengono schemi di avviso, modelli e contratti tipo differenziati per ciascuna tipologia di impianto, l'elenco dei documenti da allegare nelle varie fasi delle procedure, nonché i modelli per il rispetto del principio DNSH (*Do No Significant Harm*).

Come conseguenza della pubblicazione delle Regole Operative, è stato pubblicato il **primo bando** delle procedure relative al Decreto FER 2, in particolare per l'accesso agli incentivi per gli impianti del Gruppo A alimentati da **biogas e biomasse**, ai sensi dell'art. 4 del Decreto. La procedura è stata aperta il 16 dicembre 2024 e **sarà chiusa il 14 febbraio 2025** alle ore 12. Le richieste di partecipazione devono essere trasmesse secondo le modalità indicate dalle Regole Operative tramite il portale predisposto sul sito del GSE.

DL Emergenze: GSE come garante di ultima istanza nei PPA

Lo scorso 31 dicembre 2024 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 208/2024, recante "*Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*", noto come **DL Emergenze**.

Rilevanti, in materia *energy*, sono le disposizioni contenute all'art. 8, dove si introduce un'integrazione all'art. 28 del D. Lgs. n.199/2021. Si prevede, ai fini dello sviluppo dei **contratti di lungo termine**, che con decreto del Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità e le condizioni in base alle quali il **GSE** assume il ruolo di **garante di ultima istanza** per la gestione dei **rischi di inadempimento** di controparte nei contratti di lungo termine da fonti rinnovabili, nonché le modalità di funzionamento del meccanismo previsto, ivi incluse le procedure operative per l'utilizzo delle risorse destinate alla garanzia. Contestualmente, si prevede che l'ARERA definisca il corrispettivo a carico dei contraenti per l'accesso alla garanzia di ultima istanza.

Gli oneri derivanti da tale disposizione saranno coperti, nel limite di 45 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027, mediante corrispondente utilizzo di una quota parte dei proventi delle aste relative ai medesimi anni delle

Per saperne di più:

- [Decreto direttoriale](#)
- [All 1 Regole operative dd FER 2](#)
- [All 1 Allegati e appendici regole operative FER 2](#)
- [Avviso pubblico procedura A bando 1 FER2](#)

Per maggiori informazioni:

- [Gazzetta Ufficiale](#)

quote di emissione di anidride carbonica.

Legge aree idonee in Sardegna

La legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 della Regione **Sardegna** contiene le “*Misure urgenti per l’individuazione di **aree e superfici idonee e non idonee** all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi*”. Con tale legge, la Sardegna è stata la prima fra le regioni a dare attuazione all’art. 20 del D. Lgs. n. 199/2021, secondo i criteri contenuti del Decreto Aree Idonee.

La legge regionale appare particolarmente **restrittiva** e limitante per la diffusione delle rinnovabili, dal momento che il novero delle aree non idonee risulta particolarmente esteso, mentre le aree idonee paiono significativamente circoscritte. Infatti, alle aree non idonee, differenziate per tipologia e taglia dell’impianto, sono dedicati gli allegati A, B, C, D, E, che contengono elencazioni molto estensive; mentre le aree idonee sono indicate all’allegato F; d’altra parte, l’allegato G indica i requisiti tecnici per tipologia di impianto.

Inoltre, appare particolarmente rilevante che la legge regionale, entrata in vigore il 6 dicembre scorso, vieta la realizzazione degli impianti nelle aree non idonee anche per le **procedure autorizzative** e di valutazione ambientale che sono **in corso** al momento dell’entrata in vigore della legge. Si stabilisce che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia, salvo che la costruzione degli impianti abbia già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi.

Tale divieto non si applica agli impianti agrivoltaici realizzati direttamente ed esclusivamente da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali nel rispetto dei requisiti contenuti nella legge e aventi potenza inferiore a 10 MW, purché già autorizzati prima dell’entrata in vigore della legge.

Per maggiori dettagli, si vedano:

→ [17 Legislatura Legge regionale 2024-20](#)

→ [17 Legislatura Legge Regionale 2024-20 Allegati](#)

Giurisprudenza

Incompatibilità dei Regolamenti edilizi comunali con la normativa FER

Tar Lombardia, sez. IV, sentenza del 4 dicembre 2024, n. 3464.

La presente sentenza ha affrontato il tema relativo ai **regolamenti edilizi**

comunali che impongono delle restrizioni di natura urbanistica e progettuale alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Nel caso di specie, una società attiva nel settore delle rinnovabili ha presentato al Comune un'istanza di PAS per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di 4,3 MW su terreni a destinazione agricola. L'amministrazione, tuttavia, ha comunicato che il progetto non era conforme al regolamento edilizio vigente.

Dall'analisi del regolamento edilizio comunale citato, è emerso che le previsioni in esso contenute sono **esorbitanti** rispetto alle competenze proprie dell'ente locale e hanno l'effetto di **restringere** indebitamente la **possibilità di insediare impianti** alimentati da fonti rinnovabili. In particolare, non rientrano nelle competenze dell'amministrazione comunale la facoltà di stabilire limiti alla superficie utilizzabile per l'ubicazione degli impianti fotovoltaici, oppure l'imposizione di osservare distanze minime da beni culturali, strade, confini di proprietà e costruzioni esistenti. Infatti, l'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 affida alle Regioni il compito di individuare le aree e non idonee alla realizzazione degli impianti. Non può, pertanto, essere l'amministrazione comunale a disciplinare tali aspetti e la sua competenza non comprende un margine per un intervento diretto e sostitutivo.

L'introduzione a livello locale di un sistema restrittivo delle aree utilizzabili per l'insediamento degli impianti fotovoltaici, senza chiare motivazioni in ordine a tale restrizione, appare in contrasto con il *favor* per le energie rinnovabili manifestato dal legislatore eurounitario.

Natura perentoria del termine del procedimento di VIA

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 30 dicembre 2024, n. 10485

La sentenza ha preso in esame il tema della natura dei **termini del procedimento di VIA**. Nel caso di specie, una società attiva nel settore delle rinnovabili, aveva proposto un'**azione avverso il silenzio** su un'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) per la realizzazione di un impianto agrivoltaico e un'azione di annullamento della nota con cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha comunicato di non poter emettere il provvedimento di VIA a causa della necessità di acquisire preventivamente l'atto di concerto del Ministero della Cultura. Tuttavia, nelle more del giudizio di primo grado, la Soprintendenza Speciale PNRR ha emesso il parere tecnico istruttorio, di avviso contrario, e, come conseguenza, il giudice di primo grado ha dichiarato improcedibile la domanda avverso il silenzio.

Il Consiglio di Stato ha, invece, affermato che l'adozione di un parere contrario

Per approfondire:

→ [Portale Giustizia](#)

[Amministrativa](#)

da parte del Ministero della Cultura **non faccia venire meno l'obbligo di concludere il procedimento** del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, poiché l'atto ha natura non vincolante, dal momento che l'impianto ricade in area idonea. Inoltre, ha chiarito che la nota non interrompe il silenzio, ma è un atto cosiddetto soprassessorio, cioè un atto che non conclude il procedimento ma rinvia sine die l'adozione del provvedimento conclusivo. Tale atto non fa venire meno l'obbligo di provvedere e la situazione di inerzia dell'amministrazione.

Aree idonee di diritto

Tar Veneto, sez. IV, sentenza del 18 dicembre 2024, n. 2997

Con la presente sentenza è stato affrontato il tema delle **aree idonee di diritto** e del loro rapporto con eventuali **normative regionali** che individuano un novero di aree idonee **più restrittivo** di quello individuato all'art. 20, comma 8 del D. Lgs. n. 199/2021.

Nel caso di specie, il Comune non aveva rilasciato la PAS per la realizzazione di un impianto in un'area idonea di diritto, sulla base di una normativa regionale che imponeva delle limitazioni più restrittive di quelle imposte dalla normativa statale per la realizzazione di impianti con moduli a terra in area agricola.

Il Tribunale ha statuito, invece, che, qualora la normativa regionale appaia più restrittiva della **normativa nazionale** sulle aree idonee, quest'ultima **debba prevalere** poiché le aree idonee di diritto di cui all'art. 20 del D. Lgs. 199/2021 costituiscono i principi fondamentali della normativa in materia di energia. Infatti, poiché la potestà legislativa è concorrente fra Stato e Regioni, in tale materia l'individuazione dei principi fondamentali è riservata allo Stato, mentre il legislatore regionale legifera adeguandosi a tali principi.

Per ulteriori dettagli:

→ [Portale Giustizia](#)

[Amministrativa](#)

Per maggiori informazioni:

→ [Portale Giustizia](#)

[Amministrativa](#)



AMBIENTE

Novità legislative

DL Ambiente convertito in legge

La legge n. 13 dicembre 2024, n. 191 ha convertito in legge con modificazioni il decreto-legge n. 153/2024, noto come **DL ambiente**, che reca disposizioni urgenti per la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in

materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico.

Le principali novità apportate con la legge di conversione riguardano una pluralità di aspetti di interesse ambientale. In primo luogo, per quanto riguarda il settore dell'*energy*, si segnala che sono state inserite delle disposizioni volte a **coordinare la normativa** sulla verifica di assoggettabilità a VIA con il nuovo Testo Unico Rinnovabili, nonché disposizioni sulla necessità che sia attestata la legittima disponibilità, a qualunque titolo, della superficie su cui realizzare l'impianto FER.

In materia prettamente ambientale, invece, la legge contiene nuove disposizioni sull'**albo dei gestori ambientali**, potenziandone il ruolo per favorire l'economia circolare; sui rifiuti in mare e sugli imballaggi, sulle discariche, nonché sul dissesto idrogeologico.

Consultazione per la modifica degli allegati alle norme sui siti inquinati

Lo scorso 31 dicembre 2024, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha aperto sul sito web del portale bonifiche del proprio sito la **consultazione** volta all'invio di contributi sulle **modifiche degli allegati** alle norme in materia di **bonifica dei siti inquinati**, come previsto dall'art. 264, comma 2-bis del D.Lgs. n. 152/2006.

L'oggetto della consultazione è costituito da cinque testi normativi, che riguardano rispettivamente "*Criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati*" (Allegato II), "*Criteri generali per la caratterizzazione ambientale delle aree marine all'interno dei siti di interesse nazionale*" (Allegato II-bis), "*Criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza (d'emergenza, operativa o permanente), nonché per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi sopportabili*" (Allegato III), "*Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti*" (Allegato V), proposta di modifica della concentrazione soglia di contaminazione per il parametro amianto.

Chiunque abbia interesse può inviare le proprie osservazioni **entro il 31 gennaio 2025**, trasmettendo le osservazioni agli indirizzi e-mail indicati sul sito web.

Per ulteriori dettagli, si veda:

→ [Gazzetta Ufficiale](#)

Per approfondire

→ [MASE Consultazione per modifica alle norme per la bonifica dei siti inquinati](#)



LE ULTIME DAL MONDO DEGLI APPALTI PUBBLICI

Novità legislative

Correttivo al Codice dei contratti pubblici

Con il Decreto Legislativo del 31 dicembre 2024, n. 209, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024, Serie generale, sono state introdotte “**Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**”, in vigore dal 31 dicembre 2024.

Le modifiche hanno riguardato numerosi articoli. Fra le principali novità si segnalano, fra gli altri, i seguenti punti:

Le **prestazioni professionali gratuite** non sono consentite se non in circostanze eccezionali adeguatamente motivate

In materia di applicazione dei **contratti collettivi nazionali**, questi ultimi saranno indicati anche nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre; inoltre, i medesimi documenti dovranno indicare anche il contratto applicabile al personale che esegue prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie e sussidiarie

Il **RUP** potrà essere anche un funzionario di un'amministrazione diversa da quella della stazione appaltante

È individuato un lasso temporale massimo fra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara o degli inviti

È ridotto a **32 giorni** il periodo di **standstill** fra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto

Sono esclusi dal diritto di accesso anche i segreti commerciali risultanti da scoperte, innovazioni, progetti tutelati da titoli di proprietà industriale, nonché di contenuto altamente tecnologico; inoltre, gli operatori economici trasmettono alla stazione appaltante e agli enti concedenti il consenso al trattamento dei dati tramite il fascicolo virtuale

Il **costo della manodopera** è identificato ora nel costo medio, tenuto conto della dimensione o della natura giuridica delle imprese

I contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali possono essere affidate sulla base del progetto di **fattibilità tecnico economica**, che comprende gli elaborati richiesti dal codice stesso, pur nel rispetto delle procedure di scelta del contraente

Viene soppressa la disposizione che permetteva l'utilizzo dei **corrispettivi** dei servizi di architettura e ingegneria come base di gara per l'affidamento; tali contratti sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; la riduzione dei corrispettivi non può superare il 20%

Sono specificate le motivazioni alle deroghe al **principio di rotazione** negli affidamenti sottosoglia

Sono individuate delle nuove norme che riguardano il funzionamento delle clausole di **revisione prezzi**, sia con riferimento ai contratti di lavori, sia con riferimento ai contratti di servizi e forniture; inoltre, le stazioni appaltanti potranno inserire nel contratto anche meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo all'inflazione

Sono presenti novità per la **qualificazione** delle stazioni appaltanti

Inoltre, il Codice è stato integrato con tre nuovi allegati, i quali rispettivamente disciplinano "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" (I.01), "Modalità di applicazione delle clausole di revisione dei prezzi" (II.2-bis) e "Accordo di collaborazione" (II.6-bis).

Per saperne di più:

→ [Gazzetta Ufficiale](#)

Giurisprudenza

Consoziata non designata può partecipare alla stessa gara cui partecipa il consorzio stabile

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 2 gennaio 2025, n. 3

La presente sentenza ha affrontato il tema relativo alla **partecipazione** ad una medesima gara sia di un **consorzio** sia di una **società consorziata**, nel caso in cui quest'ultima non sia individuata dal consorzio come esecutrice dell'appalto. La questione, dunque, porta il Collegio a fornire un'interpretazione dell'art. 67 comma 4 del Codice dei contratti pubblici, il quale prevede che i consorzi stabili devono indicare in sede di offerta per quali consorziati il consorzio concorre.

Il Collegio ha chiarito che, se la società consorziata che partecipa alla gara non è designata dal consorzio quale esecutrice dell'appalto, non si dà luogo

ad alcuna ipotesi di conflitto di interesse e di conseguenza non sussiste alcun obbligo per la consorziata di dichiarare l'appartenenza al consorzio. Pertanto, la semplice partecipazione alla gara, senza designazione, non integra di per sé un elemento indiziario di un unico centro decisionale.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto che la partecipazione di un consorzio stabile e di una società consorziata alla medesima gara è possibile, se **la consorziata non è designata** per l'esecuzione del contratto del consorzio stabile e, conseguentemente, non abbia concordato con il consorzio stesso la presentazione dell'offerta. Infatti, il consorzio stabile è un **soggetto distinto** dai consorziati, e escludere automaticamente tutti gli operatori che ne facciano parte, anche se non designati per l'esecuzione, appare irragionevolmente sproporzionato.

Lesione dell'affidamento incolpevole

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 27 dicembre 2024, n. 10415

Con la presente sentenza, è stata analizzata la questione relativa alla **lesione dell'affidamento incolpevole**. Secondo l'orientamento costante del Consiglio di Stato, da cui tale sentenza non si discosta, la fattispecie risarcitoria connessa a tale tipologia di lesione è connessa non all'emanazione di un provvedimento illegittimo, bensì, alla violazione delle regole di **correttezza e buona fede** che vigono anche nei rapporti fra privato e pubblica amministrazione.

Nello specifico, il Collegio statuisce che affinché possa configurarsi tale illecito, non è sufficiente una mera constatazione dell'illegittimità del provvedimento amministrativo, ma è necessario un ulteriore elemento, che consiste nella delusione dell'**aspettativa di coerenza e non contraddittorietà** che il privato ripone sull'amministrazione. La buona fede è un principio generale che trova fondamento nel codice civile, ma che è riconosciuta anche altrove nell'ordinamento, in particolare, per quanto interessa in questa sede, nei rapporti fra privati e pubblica amministrazione, essendo uno dei **principi generali dell'attività amministrativa**, così come enunciati sia nella generale legge n. 241/1990, sia nel Codice dei contratti pubblici.

Natura degli impegni ex art. 102 del Codice dei contratti pubblici

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 3 gennaio 2025, n. 26

La sentenza ha esaminato la natura degli **impegni** di cui all'art. 102, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, il quale prevede che nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti richiedono agli operatori economici di assumere degli impegni, che si sostanziano, in particolare, nel garantire la **stabilità**

Per maggiori dettagli:

→ [Portale Giustizia](#)
[Amministrativa](#)

Ulteriori informazioni su:

→ [Portale Giustizia](#)
[Amministrativa](#)

occupazionale, l'applicazione dei contratti collettivi, le pari opportunità occupazionali di genere e di inclusione di persone con disabilità o svantaggi.

Il Collegio statuisce che l'impegno a garantire la stabilità occupazionale non è necessario, nei casi in cui – come in quello di specie – non sussistono i **presupposti fattuali** che stanno alla base della necessità di tale obbligo dichiarativo. In questo caso, infatti, l'affidatario del contratto di lavori non subentra ad un precedente appaltatore, e, conseguentemente, non erano presenti lavoratori da riassorbire, con la conseguenza che la dichiarazione di assunzione dell'impegno di garantire la stabilità occupazionale sarebbe risultata priva di oggetto, e pertanto, inutile.

La sentenza chiarisce inoltre che la stazione appaltante avrebbe potuto acquisire la dichiarazione con l'impegno avviando la procedura del **soccorso istruttorio**, atteso che si tratta di elementi estranei al contenuto dell'offerta.

Per sapere di più, si
consulti:

→ [Portale Giustizia](#)

[Amministrativa](#)