



LINEE GUIDA PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO

Ponderazione degli interessi e scenari procedurali

Raffaella Quitadamo

Città metropolitana di Milano



Città
metropolitana
di Milano





Bilanciamento degli interessi

- Il bilanciamento tra interessi pubblici e privati è in larga parte definito *ex lege* dal legislatore eurounitario e nazionale
- Il diniego amministrativo richiede di esplicitare evidenze concrete e impatti negativi specifici e attuali
- Il principio di precauzione non è autonomamente impeditivo, non può fondare dinieghi generici, in quanto opera entro limiti già tracciati dal legislatore
- Non risulta configurabile il modello delle “tutele parallele” degli interessi differenziati: la ponderazione richiede di individuare misure in grado di assicurare un adeguato equilibrio tra l’ambiente e il paesaggio o il patrimonio culturale, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza



Aree idonee

- Nelle aree idonee, il bilanciamento tra interessi contrapposti è già stato effettuato: l'individuazione delle aree avviene mediante criteri oggettivi (es. distanze, compatibilità paesaggistica, vincoli tipizzati), con riduzione della discrezionalità amministrativa
- Nelle aree idonee si applicano regimi autorizzativi semplificati, tra cui pareri non vincolanti ed esclusione o semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica
- Viene meno la funzione del bilanciamento caso per caso, in quanto le Regioni mantengono un ruolo forte, che potrebbe portare a una frammentazione della disciplina e aumento del contenzioso



Procedura Abilitativa Semplificata e criticità sistemiche

La PAS è configurata come procedura semplificata, ma presenta elementi di rigidità:

- In presenza di un diniego di una singola amministrazione, la PAS si conclude automaticamente in senso negativo
- Non trovano applicazione né il principio di prevalenza degli interessi né il dissenso costruttivo, propri della conferenza di servizi
- La PAS si configura quindi come uno **strumento ibrido**, che richiama la conferenza di servizi, ma non ne applica le regole decisionali fondamentali
- In assenza di un'effettiva sede di composizione degli interessi, emerge il possibile effetto di blocco procedimentale, in contrasto con gli obiettivi di semplificazione e accelerazione delle FER



Motivazione e modalità di riesercizio del potere

Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 1208/2026:

Il Collegio ritiene che l'amministrazione, in sede di riedizione del potere, dovrà:

- i. motivare in maniera più approfondita circa il “contesto paesaggistico” in cui si inserisce l'impianto in questione, in quanto, nell'ambito della motivazione del provvedimento annullato [...];*
- ii. motivare in maniera più approfondita [...], chiarendo perché le opere di mitigazione non sono idonee a scongiurare il pericolo di artificializzazione [...];*
- v. considerare che l'impianto risulta collocato in un'area qualificabile come “idonea” ai sensi dell'art. 20, comma 1, c- quater, decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 e non sussistono vincoli paesaggistici relativamente all'area prescelta;*
- vi. considerare che l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, deve valutare tutte le circostanze del caso concreto e bilanciare gli opposti interessi nella consapevolezza che il legislatore ha espresso un chiaro favor per la realizzazione degli impianti fotovoltaici [...];*

TAR Sicilia, Sez. V, sent. n. 376/2026



Il valore giuridico del tempo nella PAS

Il tempo nella PAS ha valore giuridico sostanziale. Emergono due dinamiche contrapposte:

1. inerzia → silenzio significativo
2. dissenso espresso → blocco del procedimento

Nella conferenza di servizi, invece, il tempo è funzionale alla composizione del conflitto

- TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sent. n. 231/2026
- TAR Sicilia, Sez. V, sent. n. 202/2026
- TAR Sicilia, Sez. IV, sent. n. 526/2026



Effetti pratici

- L'assenza di meccanismi di composizione del dissenso nella PAS determina assenza di dialogo tra i soggetti coinvolti
- Le amministrazioni devono esercitare un elevato rigore motivazionale
- Gli operatori economici potrebbero non scegliere la procedura semplificata, al fine di evitare il rischio di blocco automatico, determinando uno spostamento strategico verso procedure più complesse, ma anche più garantiste
- Esito paradossale: la semplificazione data dalla PAS può risultare meno efficiente della conferenza di servizi