

Pubblicato il 29/10/2025

**N. 08387/2025 REG. PROV. COLL.**  
**N. 07316/2025 REG. RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7316 del 2025, proposto dalla società Levantoil s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Maria Berruti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

la Società Gestore dei servizi energetici - G.S.E. - s.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Di Ciommo e Antonio Pugliese, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Tacito, n. 41;

***nei confronti***

del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

delle società Axe Agricoltura per l'energia-società agricola a r.l., società

agricola Rusta s.r.l., società agricola Biopower s.r.l., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, non costituite in giudizio.

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Terza ter, 17 luglio 2025, n. 14121, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Gestore dei servizi energetici - G.S.E. - s.p.a. e dei Ministeri dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e dell'ambiente e della sicurezza energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 60 c.p.a.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2025 il cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Giuseppe Maria Berruti, l'avvocato Stefania Di Ciommo in sostituzione dell'avvocato Francesco Di Ciommo e l'avvocato dello Stato Liborio Coaccioli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. La controversia ha ad oggetto l'esclusione dalla procedura competitiva indetta dalla Società Gestore dei servizi energetici (G.S.E.) s.p.a. con avviso pubblico del 15 novembre 2024 per l'accesso agli incentivi per impianti di produzione di biometano immesso nella rete del gas naturale, ai sensi dell'art. 5 del d.m. 15 settembre 2022.

1.1. Il G.S.E. ha motivato l'esclusione nei confronti della società Levantoil s.r.l. (d'ora innanzi, anche Levantoil o la Società), impresa attiva nel settore energetico dal 2017, per la riscontrata mancanza, alla data della richiesta di partecipazione a ridetta procedura competitiva (24 dicembre 2024), del titolo autorizzativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, non avendo ritenuto sufficiente allo scopo la produzione della ricevuta di presentazione di una Procedura abilitativa semplificata (PAS) e

l'attestazione di compatibilità urbanistico-edilizia dell'intervento rilasciata dal comune di Pace del Mela (ME), con nota prot. 16814 del 16 settembre 2024. L'esclusione è stata formalizzata all'esito di interlocuzione istruttoria che ha fatto emergere un'intrinseca contraddittorietà tra quanto dichiarato in origine, *sub specie* peraltro di autocertificazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2001 e quanto documentato in sede di integrazione con nota prot. n. GSEWEB/A20242706808 del 14 maggio 2025, confermativa della mancata inclusione nella graduatoria finale degli aventi titolo, pubblicata il 17 aprile 2025.

1.2. La richiamata contraddittorietà afferisce alla (tardiva) produzione dell'autorizzazione unica (AU) di cui all'art. 15 del d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 novembre 2024, n. 162, rilasciata in data 3 febbraio 2025 all'esito della conferenza dei servizi *ex* artt. 14-*bis* e seguenti della l. n. 241 del 1990 indetta con atto del responsabile del procedimento del 13 novembre 2024.

2. La Levantoil ha impugnato l'esclusione innanzi al T.a.r. per il Lazio prospettando un unico, articolato motivo, con il quale ha lamentato la violazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), del d.m. 15 settembre 2022 e del § 2.2 delle relative regole applicative, nonché dell'art. 8-*bis* del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Contrariamente a quanto affermato dal G.S.E., infatti, essa sarebbe stata in possesso del titolo abilitativo richiesto, in quanto aveva presentato in data 5 agosto 2024 una PAS ai sensi dell'art. 6 del richiamato d.lgs. n. 28 del 2011, inserendola nel portale informatico dello Sportello unico digitale (S.U.D.) della Zona economica speciale (ZES) unica Mezzogiorno, senza che siano intervenuti atti interdittivi o sospensivi da parte del Comune di Pace del Mela, nel cui territorio insiste l'impianto.

3. Il Tribunale adito, con la sentenza segnata in epigrafe ha respinto il ricorso, compensando le spese di giudizio. Ciò sull'assunto che il Gestore avrebbe legittimamente escluso la Società «[...] *sulla base del 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 procedimento avviato su istanza di parte si sia concluso con la formazione di un titolo abilitativo diverso rispetto a quello dichiarato in sede di domanda». Quanto detto a prescindere dagli «[...] eventuali profili di illegittimità del titolo abilitativo e del procedimento di rilascio, che parte ricorrente avrebbe potuto contestare nei termini di legge in sede giurisdizionale».*

4. Avverso tale sentenza la società Levantoil s.r.l. ha proposto appello affidato a tre motivi di censura. Con un quarto motivo contesta l'utilizzo della sentenza in forma semplificata, che presuppone la chiarezza della vicenda, ritenendola intrinsecamente contraddittoria con la scelta di compensare le spese in ragione della «peculiarità del caso», che avrebbe richiesto evidentemente un maggior approfondimento di merito.

4.1. In dettaglio, con la censura rubricata *sub* 1, la Società lamenta *error in iudicando* in relazione ai punti da due a sette della sentenza impugnata. Il G.S.E. l'avrebbe erroneamente considerata - e il primo giudice, anche attraverso richiami giurisprudenziali inconferenti, ne avrebbe indebitamente avallato la scelta- priva di titolo autorizzatorio, laddove lo stesso andava identificato nella PAS, venendo all'evidenza un impianto di capacità produttiva pari a 249 standard metri cubi/ora, come tale rientrante nei limiti previsti dalla normativa quale soglia di accesso alla stessa. Né tale ricostruzione avrebbe potuto essere messa in discussione in ragione dell'avvenuto inoltro al G.S.E. di documentazione superflua, quale l'autorizzazione unica successivamente conseguita.

4.2. Con il secondo motivo di gravame, che costituisce in verità un mero sviluppo del precedente, si duole dell'asserito travisamento dei fatti, di illogicità manifesta e di contraddittorietà. Il Gestore avrebbe dato rilievo ad istituti che nulla avevano a che fare con la procedura competitiva,

trascurando l'esistenza di quelli specificamente necessari per partecipare alla stessa.

4.3. Con il terzo motivo infine lamenta il difetto di istruttoria, sul quale peraltro a suo dire il T.a.r. per il Lazio non si sarebbe pronunciato. Il G.S.E. infatti non si sarebbe avveduto, come invece avrebbe dovuto, del fatto che la sua domanda era completa e rispettosa di tutti i requisiti autorizzatori.

5. Si sono costituiti in giudizio il G.S.E. e i due Ministeri intimati.

5.1. Il Gestore, con memoria versata in atti nell'imminenza della camera di consiglio, in via preliminare ha eccepito l'inammissibilità dell'appello in quanto notificato allo stesso direttamente e non al domicilio eletto nel giudizio di primo grado, ovvero presso i difensori costituiti secondo quanto espressamente previsto dal combinato disposto degli artt. 93 c.p.a. e 170 c.p.c.

5.2. Nel merito, ha sostanzialmente riproposto le argomentazioni già sviluppate nel procedimento di primo grado, in fatto ricostruendo in dettaglio gli scambi intercorsi tra le parti durante l'istruttoria, in diritto rivendicando la riconducibilità del regime di autorizzazione dell'impianto *de quo* alla sola disciplina di cui agli artt. 14 e 15 del d.l. 19 settembre 2023, n.124, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, anziché a quella invocata dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. L'impianto, infatti, insiste nell'area della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES) e come tale rientrerebbe nell'ambito di competenza esclusiva dello sportello unico digitale della stessa, che è tenuto al rilascio dell'autorizzazione unica per tutti i progetti inerenti attività economiche ovvero l'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche, purché non soggetti a s.c.i.a.

6. Alla camera di consiglio del 14 ottobre 2025, sentite le parti come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

7. L'infondatezza nel merito dell'appello consente di assorbire l'eccezione di inammissibilità correlata al vizio di notifica dell'appello (quest'ultimo sicuramente sussistente) senza che sia necessario approfondire la questione concernente la sussistenza -o meno- di un effetto sanante discendente dalla costituzione in giudizio della parte inappropriatamente intimata pur nelle cause (quale quella odierna) a termini dimidiati *ex art. 12-bis*, comma 5, del d.l. n. 68/2022, convertito, con modificazioni, dalla l.n. 108/2022.

8. Punto centrale della controversia, cui vanno ricondotti tutti e tre i motivi di gravame, è l'esatta accezione da attribuire alla previsione dell'avviso pubblico per l'apertura della procedura di accesso agli incentivi per gli impianti di produzione di biometano, che richiamando l'art. 4 del d.m. 15 settembre 2022, richiede, a pena di esclusione, il possesso del titolo abilitativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto.

Secondo l'appellante, l'avvenuta produzione della ricevuta attestante la presentazione della PAS sarebbe stata sufficiente ad integrare il possesso del requisito richiesto, rendendo superflua, se non addirittura fuorviante, l'istruttoria aggiuntiva posta in essere dal Gestore al fine di acquisire anche l'autorizzazione unica, successivamente prodotta, evidentemente solo per ragioni di completezza. Ciò troverebbe conferma sia nella dichiarata conformità urbanistica dell'intervento da parte del Comune del 16 settembre 2024, sia nella comunicazione inoltrata al S.U.D. della ZES unica dalla Città Metropolitana di Messina, che ha motivato la non necessità di autorizzazione unica ambientale nei casi di intervento soggetto a d.i.a. (cui ha evidentemente inteso ricondurre la PAS).

9. Il Collegio condivide la precisazione contenuta nella sentenza impugnata circa l'estraneità dal perimetro della controversia della legittimità del procedimento autorizzativo instaurato. In particolare, esulano dallo stesso le incertezze in ordine alla natura giuridica della PAS (provvedimento amministrativo tacito oppure istituto di liberalizzazione riconducibile al genere SCIA-segnalazione certificata di inizio attività), e l'estensione della

sua portata assorbente di qualsivoglia altro titolo sottostante. Ciò in quanto nella specie non è in discussione l'efficacia del procedimento in astratto, bensì la sua idoneità a sostituirsi agli altri in concreto, ovvero in ragione della scelta operata autonomamente e volontariamente dall'interessata di richiedere anche l'autorizzazione unica.

10. A ben guardare, infatti, 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.

10.1. 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.

11. Di fatto, dunque, ciò che viene astrattamente in rilievo nella controversia *de qua* è la continenza della PAS rispetto ad altri titoli afferenti l'ambito non edilizio, ovvero, da altra angolazione, la sua autosufficienza anche per la fase di esercizio dell'impianto, non solo per quella della sua realizzazione.

11.1. Nel caso di specie, la questione è complicata dalla circostanza che la vicenda interseca un ulteriore regime semplificatorio, determinato dall'insistenza dell'impianto nella ZES unica Mezzogiorno, per la quale il

legislatore ha individuato un titolo *ad hoc*, che si connota soprattutto per in ragione della centralità degli uffici preposti all'istruttoria e al rilascio, pur con riferimento ad attività variamente dislocate sul territorio.

12. Va dunque ricordato 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.

12.1. 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.

12.2. 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. A ben guardare entrambi gli istituti avevano già fatto ingresso nell'ordinamento con le Linee guida emanate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, allo scopo di individuare in dettaglio il



procedimento semplificato per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione degli stessi.

Mentre l'autorizzazione unica, tuttavia, ha mantenuto invariata la denominazione, conflueno nell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, la PAS, declinata, come detto, al successivo art. 6, ha sostituito la d.i.a. (secondo la denominazione utilizzata dalle linee guida, in maniera in verità non coordinata con le modifiche dell'istituto di cui alla l. n. 241 del 1990 già intervenute) nei commi da uno a dieci; i casi di interventi di attività edilizia libera, al comma 11. La norma, infatti, si applica, per sua espressa previsione, ai casi di *«costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387»*, ovvero, appunto, agli interventi colà assoggettati a denuncia di inizio attività (§11), seppure alternativa al procedimento unico, oppure a mera comunicazione per via telematica dell'inizio dei lavori (§ 12).

12.3. L'applicabilità di entrambi i regimi di semplificazione (l'AU e la PAS) anche agli impianti di produzione di biometano va ricondotta invece all'art. 8-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, introdotto con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 e poi via via modificato, sino alla abrogazione – unitamente agli artt. 5 e 6 – ad opera del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che all'art. 8 ha riscritto per intero la procedura *de qua*. Il richiamo contenuto nel comma 1 della norma alle procedure di cui agli artt. 5 e 6, salvo poi declinare autonomamente i limiti di capacità produttiva al di sotto dei quali la PAS trova applicazione, fa sì che a cascata valgano anche i rinvii esterni contenuti in ridette norme, ovvero, per quanto qui di interesse, quelli al d.lgs. n. 387 del 2003 e soprattutto ai §§ 11 e 12 delle Linee guida del 2010. Ne consegue la necessità che l'operatore che invoca l'applicabilità di un regime

semplificato che gli venga in qualche modo contestato sia onerato di provare nella loro interezza la sussistenza dei presupposti di operatività dello stesso. Il che non è accaduto nel caso di specie, ove l'appellante si limita a richiamare l'operatività della PAS in ragione della limitata capacità dell'impianto, senza mai documentarne l'esaustività.

13. Il Collegio ritiene che pur afferendo ad ambiti di operatività distinti, i procedimenti possano *-recte*, debbano - convergere in uno solo anche laddove la connotazione normativa di “unicità” connoti distintamente ciascuno di essi. Astrattamente, cioè, l'AUA potrebbe confluire sia nell'AU *ex art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011*, sia nella PAS, portandosi con sé, in un gioco di cerchi concentrici, il sottoinsieme dei titoli ambientali che assorbe. Quanto detto purché, ovviamente, nell'uno come nell'altro caso, la documentazione necessaria al relativo rilascio sia completa e soprattutto ricompresa nell'unico procedimento istruito. Ciò non toglie che l'interessato potrebbe attivare separatamente entrambi i procedimenti unici, nel qual caso, salvo rinunci espressamente ad uno dei due, in quanto inutile duplicato dell'altro, ne è evidente l'interesse a mantenerne distinta l'operatività, finendo i vari titoli per integrarsi reciprocamente contribuendo tutti a legittimare l'attività intrapresa. Il che è quanto accaduto nella vicenda di cui è causa, stante che la Società, come già evidenziato, ha avviato la PAS in contemporanea con la richiesta di AU “speciale” (di cui si dirà più avanti), coltivando il relativo procedimento (vedi la trasmissione della nota inoltrata al Genio civile del novembre 2024) fino al conseguimento del titolo espresso.

14. Ma vi è di più. Per avere efficacia, la PAS deve essere accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie e di quanto necessario per la

connessione alla rete. Il comma 7-bis, introdotto nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (che ha anche interamente riscritto il procedimento unico di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003), prevede poi che la copia della dichiarazione sia trasmessa per la pubblicazione sul Bollettino ufficiale alla Regione sul cui territorio insiste l'intervento medesimo, sì da far decorrere da tale data i termini per l'eventuale impugnazione.

14.1. La sussistenza del titolo è provata con la copia della dichiarazione da cui risulta la data di ricevimento della stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari (art. 6, comma 7).

14.2. La giurisprudenza, con riferimento alla conformità urbanistica del progetto ha chiarito (Cons. Stato, sez. II, 3 novembre 2021, n. 7354) che l'accesso alla Procedura abilitativa semplificata (PAS) è condizionata dalla valutazione positiva in tal senso del Comune, quale amministrazione titolare dei poteri di controllo, inibitori e conformativi. Tale valutazione assume un'accezione più ampia e più penetrante in ragione della peculiarità delle attività economiche di riferimento laddove si tratti di impianti comunque connessi allo sfruttamento in termini energetici di rifiuti. Da qui l'innegabile rilevanza attribuita, ad esempio, al tipo di biomassa, che incide sulla tipologia e sulle dimensioni dell'impianto, sui suoi impatti e sulle relative esigenze di gestione, fattori fondamentali per valutarne la compatibilità urbanistica in senso lato, in quanto le norme locali sono concepite per regolare non solo la presenza di un impianto in una certa area, ma anche, appunto, la sua gestione e i suoi impatti sul territorio. Se è vero, infatti, che il legislatore da tempo persegue l'obiettivo di dare vita ad un largo numero di impianti da fonti rinnovabili, da ultimo ribadito nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), lo è altrettanto che ciò non può risolversi in una deroga ai principi fondamentali in materia

di energia, assorbendo ogni altro interesse costituzionalmente rilevante, sicché la stessa procedura semplificata esige che l'impatto sul territorio sia compatibile con il valore primario della tutela ambientale e paesaggistica in conformità alle indicazioni del diritto dell'Unione.

14.3. A ben guardare, invece, anche con riferimento a tale aspetto la Società, anziché insistere sui contenuti esaustivi della PAS sin dalla sua presentazione il 5 agosto 2024, si trincerava dietro una generica certificazione di compatibilità del Comune di Pace del Mela prot. 16814 del 16 settembre 2024, riferita all'opificio senza specifiche aggiuntive a al suo collocarsi nella zona industriale. Tace invece dei riscontri aggiuntivi, necessari a tal punto da averne essa stessa sollecitato la formalizzazione *sub specie* di richiesta di rettifica della nota precedente (in data 10 dicembre 2024, con sollecito del 13 dicembre 2024). L'integrazione da parte del Comune, dunque, datata 23 dicembre 2024, ha riguardo proprio alla compatibilità urbanistica dell'impianto in ragione (anche) delle materie utilizzate per la produzione di biometano avanzato, stante che quelle elencate nella relazione tecnica sono tutte riconducibili all'allegato VIII, parte A, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 (pastazzo di agrumi, reflui zootecnici, acque di vegetazione e paglia). L'impatto di tale integrazione sulla completezza e quindi idoneità della PAS a far decorrere i 30 giorni per i controlli è tutt'affatto che chiaro. Ma neanche di tale aspetto la Società si è data cura, stante che il relativo dato è emerso esclusivamente dagli scritti difensivi del G.S.E.

16. Va ora ricordato che con il decreto legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, è stata introdotta una nuova tipologia di "autorizzazione unica", quale modalità di concentrazione/semplificazione dei procedimenti di insediamento di attività produttive in aree che il legislatore ha inteso valorizzare. Si tratta in buona sostanza delle regioni del sud Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna), ricondotte ad un'unica Zona

economica speciale per il Mezzogiorno – ZES Unica, che ha preso l'avvio il 1° gennaio 2024 in sostituzione delle ZES preesistenti sin dal 2017. Accanto al meccanismo procedurale, la norma introduce incisive misure organizzative che in un'ottica di semplificazione anche per il tramite di una massiccia e innovativa digitalizzazione mirano a garantire l'effettività delle misure introdotte e dell'erogazione degli incentivi previsti. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata dunque istituita (art. 10) una Cabina di regia con compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, e soprattutto una Struttura di missione preposta alla gestione dello Sportello unico digitale (S.U.D.) ZES, che sul modello dei S.U.A.P. comunali, assume il ruolo di collettore e gestore di tutte le pratiche riguardanti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e rilocalizzazione di attività produttive, ivi compresi gli interventi edilizi a monte (art. 13, comma 2, lett. a) e b), mentre la lett. c) ha riguardo alla realizzazione, ampliamento e ristrutturazione di strutture dedicate ad eventi sportivi o culturali di pubblico spettacolo).

16.1. L'autorizzazione unica che lo S.U.D. ZES rilascia all'esito del procedimento unico, dunque, egualmente sostituisce, per le iniziative insistenti in quell'area territoriale, tutti i titoli abilitativi e autorizzatori comunque denominati. Presupposto di operatività del procedimento di autorizzazione unica è tuttavia 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.

17. Afferma il G.S.E. che la specialità di tale normativa prevarrebbe su qualsivoglia altro procedimento semplificato, sicché nella specie l'intera ricostruzione di controparte sarebbe inficiata dal richiamo ad una disciplina (quella della PAS) di fatto da disapplicare nelle regioni ricomprese nella ZES unica.

18. Il Collegio non ritiene di condividere la ricostruzione.

19. L'art. 14 del d.l. n. 124 del 2023, infatti, si apre con un'esplicita clausola di salvaguardia, tra l'altro, delle «*norme vigenti in materia di autorizzazione di impianti e infrastrutture energetiche*», sicché appare arduo non ricomprendere nel novero delle stesse anche le previsioni di cui, per quanto qui di interesse, agli artt. 6 e 8-*bis* del d.lgs. n. 28 del 2011. A diverse conclusioni sembrerebbe doversi addivenire con riferimento alla già ricordata nuova disciplina introdotta, in sostituzione di quella di cui è controversia, con il d.lgs. n. 190 del 2024, in quanto non “vigente” all'atto dell'introduzione della ZES unica Mezzogiorno.

19.1. Diversamente opinando, si arriverebbe alla conclusione che un sistema di semplificazione cui si è voluto dare una tale cogenza da assurgerlo a livello essenziale delle prestazioni (v. in tal senso quanto detto con riferimento all'utilizzo del S.U.D. ZES dall'art. 13, comma 2, del d.l. n. 124 del 2023), finirebbe per neutralizzare, con riferimento agli impianti di produzione di energia, un livello di semplificazione procedimentale assai più incisivo e già operante da tempo.

19.2. A ciò consegue che l'autorizzazione unica 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.

20. Il Collegio ritiene cioè che anche in relazione al rapporto intercorrente tra PAS *ex art.* 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e AU “speciale” introdotta dalla legislazione del 2023, non possano che valere le considerazioni già svolte. 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.

21. 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 addivene 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 “A.U. – n.35 – Levantoil - srl- firmata*».

22. Va ora ricordato, per collocare correttamente la procedura competitiva di cui è causa, che il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, al fine di sostenere la produzione di biometano immesso nella rete di gas naturale in coerenza con una specifica missione (la n. 2, Componente 2, investimento 1.4) del PNRR, all'art. 11, rubricato, appunto, «*Incentivi in materia di biogas e produzione di biometano*», ne ha previsto l'indizione per erogare uno specifico incentivo sul biometano immesso in rete, demandando l'individuazione di durata, valore e regime di cumulo, ad appositi decreti del Ministro della transizione ecologica. Analogo provvedimento attuativo è previsto dall'art. 14, comma 1, lett. b), del decreto, che riguarda la concessione dei benefici delle misure PNRR, nonché il raccordo del nuovo

regime incentivante con quello già previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 2 marzo 2018.

22.1. Con il d.m. 15 settembre 2022 si è dunque dato attuazione ad entrambe le norme, prevedendo, all'art. 4, quei requisiti per l'accesso che il G.S.E. ha considerato mancanti nel caso di specie (v. comma 1, lett. a), che richiama il «*possesso del titolo abilitativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto*». Le regole applicative pure evocate dall'appellante, e segnatamente il § 2.2., non fanno altro che ribadire che nell'ipotesi di Procedura abilitativa semplificata ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 28/2011, la stessa si intende conseguita decorsi 30 giorni dalla data di presentazione della relativa documentazione all'Amministrazione competente (Ente comunale) senza che siano intervenuti espliciti dinieghi e senza che si siano verificate cause di sospensione del termine, quali la necessità di acquisire, anche mediante convocazione di Conferenza di servizi, atti di Amministrazioni diverse e di attivare il potere sostitutivo. Circostanza questa che non è in contestazione *ex se*, ma in relazione alla specificità della vicenda in controversia.

23. In sintesi, nel caso di specie, la Levantoil s.r.l. ha presentato contestualmente allo S.U.D. ZES Mezzogiorno una PAS rivolta agli uffici del Comune di Pace del Mela e un'istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 124 del 2023 in pari data e fruendo di un unico modulo. A ciò è conseguita doverosamente - non «*inopinatamente*», come a più riprese affermato dalla Società - la convocazione della conferenza dei servizi in forma semplificata alla quale sono state invitate tutte le amministrazioni astrattamente interessate al procedimento, ovvero, oltre al Comune di Pace del Mela, la Città Metropolitana di Messina, l'ARPA Sicilia, la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina, il Genio civile e la Struttura di Missione ZES, come da normativa.

24. La Città Metropolitana di Messina ha ritenuto di formalizzare la non necessità dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) – che è



provvedimento diverso dall'autorizzazione unica, anche di quella "speciale", ancorché nello stesso può confluire- ai sensi del punto 5 della circolare ministeriale del 7 novembre 2013, evidentemente ritenendo che la PAS sia assimilabile alla d.i.a. cui ridetta circolare fa riferimento. Il che non neutralizza la portata costitutiva di tutti gli altri assensi riconducibili alle ricordate amministrazioni partecipanti, che hanno contribuito, unitamente alla PAS, pure richiamata a verbale, a determinare il contenuto finale complessivo del titolo di legittimazione *de quo*.

25. Da tutto quanto sopra detto emerge l'infondatezza dei primi tre motivi di appello.

26. Resta da dire del quarto motivo di gravame, con il quale la Società lamenta l'utilizzo del paradigma processuale della c.d. sentenza breve, ritenendola in contrasto con la scelta di compensare le spese di lite per la particolarità della tematica trattata.

27. Rileva il Collegio come il rilievo non si attagli alla sentenza breve adottata all'esito del c.d. giudizio immediato. Diversamente da quanto previsto in caso di scelta di pronunciarsi con sentenza in forma semplificata in udienza di merito, ove si richiede il presupposto sostanziale che la lite sia semplice, ovvero il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile, infondato o fondato (art. 74 c.p.a.), lo stesso non vale laddove ad analoga opzione si pervenga all'esito del giudizio cautelare. In tale ipotesi, cioè, la sentenza breve prescinde da tale presupposto, trattandosi di facoltà che il giudice può sempre esercitare, anche a fronte di liti complesse, purché contraddittorio ed istruttoria siano completi. Non a caso, l'art. 60 c.p.a., che costituisce la norma di riferimento per il giudizio immediato, non contiene un rinvio recettizio all'art. 74 c.p.a., ma si limita a menzionare la sentenza in forma semplificata, i cui profili formali sono definiti in tale norma.

La possibilità di definizione nel merito della causa all'esito all'udienza cautelare, peraltro, non costituisce un rito speciale – come dimostra la

collocazione dell'art. 60 c.p.a. nel Libro II, dedicato al processo di primo grado e non nel Libro IV, che concerne invece tali riti speciali - ma una forma di semplificazione di ogni tipo di procedimento giurisdizionale. Pertanto non può che avere un carattere ed ambito applicativo generalizzato, rispondente al principio di economia processuale e ragionevole durata del processo, cui esclusivamente deve ispirarsi il giudice nell'optare per la relativa scelta processuale.

27.1. Il Collegio peraltro ritiene a sua volta di compensare le spese del grado di giudizio, essendo innegabile la peculiarità della vicenda, in fatto e in diritto, ed essendo stati affrontati argomenti di obiettiva complessità e novità giuridica.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Taormina**

## IL SEGRETARIO