

# Autorizzazione in sanatoria di una linea elettrica a servizio di un impianto fotovoltaico

Cons. giust. amm. Reg. Sic. IV 28 marzo 2022, n. 380 - De Nictolis, pres.; Boscarino, est. - (*Omissis*) (avv.ti Colicchia, Immordino, Sticchi Damiani, Todarello e Marini) c. Presidenza della Regione Siciliana, Regione Siciliana - Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e Ufficio del Genio Civile di Ragusa (Avv. distr. Stato) ed a.

## **Ambiente - Autorizzazione in sanatoria di una linea elettrica a servizio di un impianto fotovoltaico.**

(*Omissis*)

FATTO

1. -OMISSIS- espone di essere operatore leader nel settore della produzione di energia da fonte fotovoltaica, e di essere proprietaria di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 997,28 KW, sito nella contrada denominata Serra Garofalo-Penna del Comune di Ragusa, facente parte di un impianto fotovoltaico autorizzato dal Comune di Ragusa per il tramite di D.I.A. n. 111 del 23 giugno 2009, presentata da Terna s.p.a., precedente proprietaria.

La ricorrente, acquisito l'impianto da Terna, presentava richiesta di autorizzazione in sanatoria della (sola) linea elettrica AC a 20 kV.

L'Ufficio del Genio Civile di Ragusa trasmetteva gli atti all'Assessorato dell'Energia, competente a rilasciare l'autorizzazione in sanatoria, allegando la relativa relazione istruttoria e parere favorevole.

L'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con decreto n. 2346 del 14 dicembre 2015, rilasciava l'autorizzazione in sanatoria, poi annullata col provvedimento impugnato in primo grado, D.R.S. n. 432 del 14 giugno 2017, adottato sulla base della nota comunale n. 40963 del 28.3.2017 dell'Ufficio tecnico del Comune di Ragusa, secondo il quale la D.I.A. a suo tempo presentata da Terna per autorizzare l'impianto sarebbe stata sprovvista della relazione di asseverazione di cui all'art. 23 D.P.R. n. 380/2001 e la linea elettrica autorizzata in sanatoria in contrasto con gli art. 19 e 20 del Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano (P.E.A.R.S.), ricadendo l'impianto in zona agricola e non in area industriale.

2. La sentenza appellata ha respinto il ricorso, avendo il T.A.R. ritenuto che l'impianto, ricadendo quasi interamente in zona agricola del P.R.G. fosse soggetto ad autorizzazione di competenza della Regione, previa valutazione di compatibilità con la valorizzazione delle produzioni agroalimentari locali e la tutela della biodiversità.

Posto che l'art. 111 del T.U., approvato con R.D. n. 1775/1933, prescrive l'autorizzazione alla costruzione, mentre l'esercizio della linea dipende dall'autorizzazione dell'impianto cui la linea si connette, l'invalidità di tale ultima opera (per difetto del titolo autorizzativo) avrebbe determinato l'invalidità delle opere di rete, conducendo all'annullamento d'ufficio di cui al decreto D.D.S. n. 2346/2015.

Il T.A.R. ha anche ritenuto infondata la censura riferita all'art. 36 del T.U. edilizia ed alla lesione delle garanzie di partecipazione al procedimento di secondo grado in esame.

Quanto all'obbligo di motivare in ordine all'interesse pubblico, secondo il T.A.R., quando il vizio che inficia l'atto amministrativo è significativamente grave, il potere di autotutela, pur non assumendo natura meramente vincolata, si caratterizza per una più intensa considerazione dell'interesse pubblico al ritiro, con la conseguenza che il giudizio di prevalenza richiede una motivazione meno pregnante.

3. La Società appella la decisione della quale lamenta l'erroneità per un grave travisamento, avendo ritenuto legittimo l'annullamento d'ufficio dell'autorizzazione in sanatoria della linea elettrica per vizi relativi alla DIA n. 111/09 relativa all'impianto su cui essa è allacciata, e cioè per vizi attinenti a un titolo autorizzativo diverso da quello annullato.

3.1. In ogni caso, quanto alla conformità urbanistica dell'opera, argomenta che:

- l'impianto è stato realizzato da Terna, gestore della rete elettrica nazionale, e ricade integralmente all'interno della Stazione elettrica 220/150 kV "Ragusa", di proprietà della stessa Terna;

- i relativi collegamenti elettrici alla rete, ivi compresa la linea elettrica AC a 20 kV, ricadono interamente "all'interno del perimetro della Stazione elettrica 220/150 kV "Ragusa", di proprietà della stessa Terna", la cui autorizzazione ha comportato, ex art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 290 del 2003, la variante urbanistica dell'area sui cui insistono la stazione elettrica e gli impianti.

Sarebbe quindi irrilevante che il certificato di destinazione urbanistica prodotto dal Comune indichi, erroneamente, che la particella su cui è ubicato l'impianto non ricadrebbe in zona industriale.

A conferma, il Genio civile del Comune di Ragusa, nell'ambito dell'istruttoria propedeutica al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria, aveva accertato che l'impianto ricade interamente in area industriale all'interno della preesistente Stazione di Terna.

Una diversa interpretazione, che negasse all'autorizzazione della Stazione elettrica di Terna l'effetto, che le è proprio, di



variante urbanistica della zona in cui essa ricade - e su cui è ubicato l'impianto di RTR – sarebbe elusiva non solo del d.l. n. 239 del 2003 citato, ma soprattutto del diritto euro-unitario di cui, in particolare, alla Direttiva 96/92/CE del 19.12.1996.

Inoltre, l'art. 19 del PEARS consente la realizzazione di impianti fotovoltaici fino a 1 MW attraverso DIA, laddove collocati "internamente ad aree di sviluppo industriale".

Ciò significa che non è richiesta la destinazione industriale impressa ai fini urbanistici, comunque sussistente, ma è sufficiente che l'impianto ricada in una zona di prospettiva di sviluppo industriale (ASI).

Nel caso residuassero ulteriori dubbi in ordine all'effettiva destinazione urbanistica dell'area su cui ricade l'impianto, e vista la decisività della questione, l'appellante richiede una consulenza tecnica di ufficio o una verifica.

3.2. L'appellante evidenzia l'insussistenza anche dell'ulteriore motivo di invalidità della DIA addotto dal Comune di Ragusa, e cioè che la DIA risulterebbe "sprovvista della relazione di asseverazione di cui all'art. 23, co. 1, del T.U. edilizia": in primo grado era stata depositata la DIA completa della Relazione tecnica e degli elaborati progettuali richiesti dalla legislazione all'epoca vigente.

3.3. La statuizione sarebbe affetta da un grave e palese errore consistente nel confondere l'iter realizzativo dell'impianto cui la linea elettrica si allaccia, con l'iter autorizzativo della linea elettrica stessa (di competenza dell'Assessorato regionale).

3.4. La sentenza impugnata risulterebbe viziata anche nella parte relativa alla pretesa carenza del parere di doppia conformità da parte del Comune a norma dell'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, perché a venire in rilievo non è una sanatoria edilizia di competenza comunale, ma la sanatoria di una linea elettrica, la cui competenza all'autorizzazione, e, quindi, anche al provvedimento sanante, è incardinata, in forza del R.D. n. 1775 del 1933, non in capo al Comune ma all'Assessorato all'Energia della Regione.

3.5. La sentenza impugnata sarebbe illegittima per aver respinto il ricorso seguendo le tesi spiegate solo in corso di causa dalla Regione, con illegittima integrazione delle motivazioni del provvedimento impugnato, e senza analizzare le ragioni esposte in primo grado a sostegno dell'illegittimità del provvedimento impugnato, che vengono riproposte.

3.6. La sentenza impugnata viene censurata anche nella parte in cui ha respinto i motivi di ricorso inerenti l'insussistenza dei presupposti ulteriori per procedere in autotutela: quanto all'argomentazione del T.A.R. secondo cui, a fronte dei rilevanti interessi coinvolti, tutela dell'ambiente e del territorio, risulterebbero attenuati l'onere motivazionale e il bilanciamento dei contrapposti interessi in conflitto, si eccepisce che l'atto impugnato nemmeno adduceva, fra le ragioni a fondamento dell'autotutela, la necessità di tutelare quegli interessi, e non si poteva tener conto (stante l'eccezione dell'inammissibilità) dell'integrazione postuma della motivazione.

Inoltre, proprio in relazione alla tutela dell'ambiente, il T.A.R. avrebbe dovuto tenere in considerazione di un altro relevantissimo interesse statale e dell'intera collettività, e cioè l'interesse all'implementazione della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, secondo gli obiettivi che lo Stato italiano si è posto con la sottoscrizione del protocollo di Kyoto, e con il recepimento delle Direttive europee in materia (in particolare, dir. 2011/77/CE e dir. 2009/28/CE), per emanciparsi dalla produzione di energia dalle fonti tradizionali, nell'ottica della tutela di interessi primari quali quello alla salute e all'ambiente.

La stessa appellante ha concorso, con il proprio cospicuo investimento per la realizzazione dell'impianto, a realizzare un interesse pubblico, consistente nel raggiungimento degli obiettivi europei in materia di energia rinnovabile, sicché non dovrebbe neppure parlarsi di bilanciamento fra interesse pubblico e privato, posto che l'intero settore dell'energia rinnovabile si muove nel solco del pubblico interesse.

Al contrario, l'atto impugnato non reca alcun accenno a tale interesse pubblico e al motivo per cui, dopo otto anni che all'impianto è stato consentito di produrre regolarmente, si ritenga ora che tale interesse sia recessivo.

4. L'Amministrazione regionale, costituitasi in giudizio, eccepisce che:

- l'impianto non sarebbe collocato all'interno di una "area industriale" (così come previsto dall'art. 19 del PEARS);
- rientrando l'intervento in questione tra quelli di cui all'art. 20 del PEARS, risultava esclusa la possibilità di realizzazione in zona agricola mediante autorizzazione comunale (cioè, mediante DIA presentata al Comune);
- il provvedimento di ritiro del titolo edilizio in sanatoria, pur dovendo esplicitare le ragioni su cui si basa, sarebbe sottoposto ad un obbligo di motivazione "attenuato".

5. Considerazioni analoghe sono state spiegate dal Comune di Ragusa.

6. L'appellante ha prodotto una memoria ed una replica, contestando la ricostruzione di ciascuna delle amministrazioni intimata ed insistendo nelle proprie richieste.

7. All'udienza del 17 marzo 2022, esaurita la trattazione orale, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

8. Il Collegio osserva che sulle questioni in fatto prospettate con le prime censure, con specifico riferimento alla problematica della conformità urbanistica, sarebbero necessari approfondimenti istruttori, sicché ritiene, in attuazione dei principi del giusto processo, di selezionare i motivi da scrutinare in forza della c.d. ragione più liquida (o più pronta o più



piana), che consente di decidere la causa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione indipendentemente dall'ordine delle questioni da trattare, in una prospettiva aderente alle superiori esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio costituzionalizzate dall'art. 111 Cost.

9. Vengono, pertanto, in rilievo i profili relativi alla violazione dell'obbligo motivazionale nell'ambito del provvedimento di secondo grado impugnato, che ad avviso del Collegio sono fondati.

9.1. Due sono i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela: l'illegittimità dell'atto (nel caso in questione, del titolo edilizio in sanatoria) e le ragioni di interesse di interesse pubblico, ulteriori rispetto all'esigenza di ristabilire l'ordine giuridico violato, e prevalenti su aspettative, di segno opposto, al mantenimento dell'assetto di interessi in atto in capo al destinatario.

La motivazione deve esternare compiutamente i presupposti legittimanti l'esercizio del potere, per cui incombe sull'Amministrazione l'obbligo di motivare circa la sussistenza dell'interesse pubblico concreto ed attuale all'eliminazione del provvedimento di primo grado, ulteriore rispetto alla mera esigenza di ripristino della legalità, tenendo altresì conto delle ragioni del destinatario.

Contrariamente a quanto addotto nelle difese dell'Amministrazione (ed all'argomentazione del giudice di prime cure), ai sensi dell'art. 21 *novies*, l. n. 241/1990, l'annullamento d'ufficio (anche) di un titolo edilizio in sanatoria deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'adozione dell'atto di ritiro, tenuto conto degli interessi dei destinatari del provvedimento di primo grado, non potendosi predicare in via generale la sussistenza di un interesse pubblico in *re ipsa* alla rimozione in autotutela di tale tipologia di atto.

9.2. Nel caso in questione, il provvedimento impugnato in primo grado si limita ad esternare le ragioni di ritenuta illegittimità, ma sorvola sull'interesse pubblico ulteriore; non tiene alcun conto della circostanza che l'atto di ritiro impedisce la prosecuzione dello sfruttamento dell'intero impianto fotovoltaico, nonostante l'opera di cui si discute si sostanzia in modeste installazioni (un cavidotto interrato ed una cabina); e non dedica alcuna attenzione all'interesse del privato che, privo di questa porzione, deve fermare l'intero impianto, in esercizio da circa 9 anni.

In ordine alle difese dell'Amministrazione, in disparte l'inammissibilità di una integrazione postuma della motivazione, è da dubitarsi della stessa esistenza di un effettivo interesse pubblico al blocco di un impianto di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, in tali casi, avendo l'opera progettata dal privato una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, la comparazione degli interessi non può ridursi all'esame dell'ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti, considerato che la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (Consiglio di Stato sez. VI, 23/03/2016, n.1201).

10. Conclusivamente, assorbito quant'altro, l'appello dev'essere accolto e pertanto, in riforma della sentenza appellata ed in accoglimento del ricorso in primo grado, vengono annullati gli atti ivi impugnati.

11. Presentando la fattispecie elementi di peculiarità e novità, il Collegio ritiene la ricorrenza dei presupposti di legge per la compensazione delle spese del doppio grado.

(*Omissis*)