

# Procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un di un impianto fotovoltaico a terra

Cons. Stato, Sez. IV 25 settembre 2024, n. 7780 - Lopilato, pres. f.f.; Gambato Spisani, est. - Hyperion Energy S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Comune di Ugento (avv. Quinto) ed a.

**Ambiente - Procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione di un di un impianto fotovoltaico a terra - Diniego - Illegittimità.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, impresa attiva nel settore della produzione di energia da fonte rinnovabile, ha presentato al Comune di Ugento, intimato appellato, la procedura abilitativa semplificata - PAS 26 ottobre 2022 prot. n.29470, per realizzare un impianto fotovoltaico a terra, della potenza di picco di 999 kW, sul terreno situato a Ugento, in località Cupelle, distinto al relativo catasto al foglio 24, particelle 193 e 266 (cfr. all. 1 al ricorso di I grado, diniego impugnato, ove gli estremi dell'intervento).

2. Per chiarezza, va ricostruita, per quanto rileva in questa sede, la normativa applicabile.

2.1 Ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. 3 marzo 2011 n.28, per realizzare gli impianti alimentati da fonte rinnovabile di potenza inferiore ad una certa soglia, di cui subito si dirà, è prevista la citata procedura abilitativa semplificata, meno onerosa rispetto all'autorizzazione da richiedere in via ordinaria.

2.2 La PAS in questione è istituito concettualmente analogo alla segnalazione certificata di inizio attività- SCIA: in sintesi, ai sensi dell'art. 6 citato comma 2, l'interessato deve presentare al Comune, autorità competente, *“una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attesti 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”* con allegati *“gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete”*.

2.3 A fronte di ciò, sempre in base al comma 2 dell'art. 6, decorso un termine senza interventi del Comune, l'interessato può iniziare i lavori.

2.4 Diversamente, ai sensi del comma 4, il Comune che riscontri *“l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento”*, come accaduto nella specie.

2.5 La soglia prevista dalla legge nazionale per la PAS è modesta, e per il solare fotovoltaico all'epoca dei fatti era fissata in 50 kW, ai sensi della tabella A annessa al d. lgs. 29 dicembre 2003 n.387, come richiamata dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 dello stesso decreto, con D.M. 10 settembre 2010, applicabili in forza del citato art. 6 del d. lgs. 28/2011.

2.6 Peraltro, l'art. 6, comma 9, del d. lgs. 28/2011 consente alle Regioni e alle Province autonome di estendere questa soglia sino ad 1 MW di potenza.

2.7 La Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà con la norma dell'art. 6 della l.r. 24 settembre 2012 n.25, che all'epoca dei fatti prevedeva, per quanto qui interessa, al comma 1 lettera d) la PAS per *“impianti solari fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW e fino a 1 MW localizzati in aree industriali dismesse, cave esaurite, discariche e siti inquinati, a condizione che non ricadano, anche parzialmente, in aree naturali protette, che al progetto non si applichi il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e che il progetto preveda, a carico del soggetto proponente, interventi di riqualificazione ambientale dei luoghi”*.

2.8 La norma suddetta fa comunque salve *“l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica o l'accertamento di compatibilità paesaggistica, se previsti”*, come è nella specie.

3. Per implicito, ma inequivocabilmente, la ricorrente appellante ha ritenuto di presentare la PAS suddetta in applicazione di questa norma: lo si desume, in particolare, dalla relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file), là dove essa evidenzia che l'intervento si localizza in prossimità di una cava dismessa e qualifica l'area come *“area idonea”*, ai sensi di quanto si dirà.

4. Nel corso del giudizio, la Regione Puglia è intervenuta sul punto e con l'art. 19 comma 1 lettera a) della l.r. 29 dicembre 2023 n.37, in vigore dal 1 gennaio 2024, ha elevato senza condizioni ad 1 MW la soglia per avvalersi della PAS.

5. La materia degli impianti fotovoltaici è stata poi, per quanto qui interessa, ulteriormente disciplinata dal d. lgs. 8 novembre 2021 n.199, che ne semplifica l'installazione nelle *“aree idonee”*.

5.1 Per gli impianti di questo tipo, sono in particolare aree idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 lettera c *ter* n.1 *“esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in*

assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42... le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere”.

5.2 Per queste aree idonee, in particolare, dispone l’art. 22, comma 1, lettera a) del d. lgs. 199/2021, nel senso che “nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l’adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l’espressione del parere non vincolante, l’amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”.

6. E’ poi intervenuta una norma ulteriore, citata nella relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file, cit.) la l. 34/2022, ovvero la legge di conversione del d.l. 1 marzo 2022 n.17, che all’art. 9 comma 1 *quiquies* stabilisce: “Gli impianti fotovoltaici con moduli a terra la cui potenza elettrica risulta inferiore a 1 MW, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti situati in aree idonee, non sottoposte alle norme di tutela, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al di fuori delle zone A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, per la cui realizzazione non sono previste procedure di esproprio, sono realizzati mediante dichiarazione di inizio lavori asseverata di cui all’articolo 6-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28”.

7. Peraltro, la ricorrente appellante ha scelto nel caso di specie di presentare la PAS e non la semplice dichiarazione di inizio lavori, dato che secondo logica ha assunto che l’area interessata dall’intervento sia sottoposta a tutela ai sensi del d. lgs. 42/2004, come subito si dirà.

8. In questi termini, la sottoposizione a tutela dell’area discenderebbe da quanto segue.

8.1 Ai sensi dell’art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004, il piano paesaggistico regionale può contenere la “individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all’articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”.

8.2 La Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà, e per quanto qui interessa, ha individuato all’art. 38, comma 3, lettera x), delle norme tecniche di attuazione- NTA del piano paesaggistico territoriale regionale- PPTR come “ulteriori contesti” anche i “coni visuali”.

8.3 La conseguenza è che per gli interventi che comportino modifica dello stato dei luoghi in questi ulteriori contesti è richiesto l’accertamento di compatibilità paesaggistica previsto dall’art. 89, comma 1, lettera b 1), delle stesse NTA.

9. Per quanto qui rileva, l’intervento è stato allora considerato come ricadente nell’ulteriore contesto rappresentato dal cono visuale della Cripta del Crocefisso, per cui le linee guida 4.4.1 al PPTR consentono (all. 4 al ricorso di I grado p. 36 del file) l’installazione di moduli fotovoltaici al suolo con potenza massima pari a 200 kW.

10. Tutto ciò premesso, il Comune di Ugento, autorità a ciò delegata dalla Regione, ha rilasciato per l’impianto in questione l’accertamento di compatibilità paesaggistica 8 marzo 2023 n.17 ai sensi dell’art. 89 citato delle NTA soltanto fino alla potenza massima di 200 KW, come previsto dal vincolo nei termini sopra spiegati, specificando che l’impianto ricade nella fascia C del cono visuale stesso (all. 2 al ricorso di I grado).

11. Di conseguenza, dato che il progetto è rimasto con la potenza originaria, il Comune ha emesso il provvedimento inibitorio della PAS 11 aprile 2023 prot. n.11707 di cui in epigrafe, sempre ribadendo che l’impianto ricade nella fascia C del cono visuale rilevante (all. 1 al ricorso di I grado, cit.).

12. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dall’interessata contro il provvedimento suddetto, contro l’accertamento di compatibilità limitato a 200 kW e contro gli altri atti di cui in epigrafe, ritenendo in sintesi corretto e congruo l’operato del Comune.

13. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene sei motivi, così come segue.

13.1 Con il primo di essi, alle pp. 7-17 dell’atto, deduce propriamente difetto di motivazione del diniego impugnato e della sentenza di I grado, che lo ha ritenuto congruo. Osserva che le linee guida, proprio perché tali, non rivestono carattere vincolante, e che quindi il Comune non avrebbe potuto opporre il diniego semplicemente richiamandone il contenuto. In proposito, ad avviso della parte, il Comune avrebbe dovuto invece motivare tenendo conto di una serie di elementi ulteriori, ovvero del fatto che l’intervento si localizza in area idonea ai sensi dell’illustrato art. 22 del d.lgs. 199/2021, che comunque la Cripta del Crocefisso non è visibile dal luogo interessato, che esso è un luogo paesaggisticamente degradato e che vi è un interesse pubblico valorizzato anche dalle norme europee a promuovere le fonti di energia rinnovabile.

13.2 Con il secondo motivo, alle pp. 17-19 dell’atto, deduce violazione della deliberazione della Giunta regionale Puglia 27 luglio 2015 n.1514 (p. 41736 del BUR), secondo la quale, a suo dire, i coni visuali come quello per cui è causa, compresi nella fascia C delle linee guida, non costituirebbero “ulteriori contesti” tutelabili con l’accertamento di compatibilità.

13.3 Con il terzo motivo, alle pp. 19-20 dell’atto, deduce ulteriore violazione dell’art. 22 del d. lgs. 199/2021 e afferma che la valutazione di compatibilità paesaggistica avrebbe dovuto rispondere ad un presunto favore contenuto nella norma.

13.4 Con il quarto motivo, alle pp. 19-22 dell’atto, critica la presunta affermazione del Giudice di I grado per cui all’intervento si sarebbe dovuta applicare l’autorizzazione paesaggistica.

13.5 Con il quinto motivo, alle pp. 22-26 dell'atto, argomentando dalla sentenza della Corte costituzionale 30 luglio 2021 n.177, sostiene l'irragionevolezza del disposto delle linee guida, in quanto disporrebbero un divieto generalizzato di installazione.

13.6 Con il sesto motivo, alle pp. 26-28 dell'atto, deduce, infine, l'irragionevolezza del divieto, in quanto commisurato alla potenza dell'impianto, dato che una potenza superiore al limite si potrebbe conseguire anche con un numero inferiore di pannelli, di tecnologia più sofisticata, rispetto a quanto necessario per un impianto di soli 200 kW.

14. Il Comune ha resistito, con atto 27 marzo e memoria 8 aprile 2024. In via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso di I grado per omessa notifica ai Ministeri della cultura e dell'ambiente, *“entrambi intervenuti nel procedimento di adozione ed approvazione del PPTR come Autorità emanante”* (memoria, p. 7). Nel merito si è poi richiamato alle motivazioni della sentenza di I grado, osservando (memoria, p. 24) che l'intervento sarebbe in realtà visibile dalla Cripta del Crocefisso, dato che *“il sito della “Cripta del Crocefisso” di Ruffano-Casarano è posto a circa 170 m di altezza dal livello del mare (cfr: rilievo Google Earth coordinate 39°59'37"N 18°11'48"E; consultabile su <https://earth.google.com>) e a tale altezza la vista di un uomo medio può scorgere l'orizzonte fino a circa 30 Km. Ciò rende evidente che l'impianto di progetto, pur a circa 7 Km dalla “Cripta del Crocefisso”, può certamente essere osservato (rectius, notato) dal fulcro del Cono Visuale”*.

15. Con ordinanza 12 aprile 2024 n.1335, la Sezione ha accolto la domanda cautelare nel senso di disporre la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

16. Con memorie 24 aprile 2024 per entrambe e con repliche 3 luglio 2024 per il Comune e 4 luglio 2024 per la ricorrente appellante, le parti hanno ribadito le rispettive posizioni. In particolare, la parte appellante nella memoria 24 aprile 2024 ha replicato all'eccezione preliminare deducendo che nel presente grado atto impugnato è soltanto quello del Comune e che un problema di integrazione del contraddittorio nei confronti dei Ministeri indicati si sarebbe potuto porre solo in I grado, quanto all'impugnazione cautelativa delle linee guida; peraltro, il Giudice di I grado ha risolto la questione, con decisione non impugnata sul punto, affermando che le linee guida sono non vincolanti, e quindi non vi è onere di impugnarle; si è poi richiamata ad una propria relazione depositata il 14 giugno 2024, ove si dimostrerebbe che l'impianto non è di fatto visibile dalla cripta.

17. Alla pubblica udienza del giorno 25 luglio 2024, fissata in base a quanto sopra, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

18. L'eccezione preliminare di inammissibilità dedotta dal Comune è infondata e va respinta. Così come affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte sul principio sez. III 7 novembre 2019 n.7615, è contraddittorio necessario, e quindi necessariamente destinataria della notifica, la sola amministrazione coemanante un medesimo atto, non invece quella intervenuta soltanto come consultiva. Nel caso di specie, l'atto impugnato è soltanto del Comune intimato e pertanto non deve essere assicurato il contraddittorio nei confronti degli altri enti che vi hanno preso parte per emettere i pareri richiesti, come nel caso del Ministero.

19. Ciò posto, il ricorso è fondato e va accolto, per le ragioni di seguito esposte.

20. I motivi di appello dal primo al terzo sono connessi, perché riguardano, sotto diversi punti di vista, la medesima questione, ovvero la possibilità o no di ritenere la compatibilità paesaggistica dell'impianto in questione; come tali, vanno esaminati congiuntamente, e sono tutti fondati, come subito si dirà

20.1 In primo luogo, e ciò riguarda il primo motivo, il Collegio non ritiene di doversi discostare da quanto già affermato dalla Sezione, per tutte con la sentenza 6 novembre 2017 n.5122, e correttamente richiamato dalla parte appellante: le linee guida non sono vincolanti come tali, e quindi è illegittimo l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile con una motivazione apodittica, consistente nel semplice richiamo alle linee guida stesse. Di contro l'amministrazione avrebbe dovuto considerare le concrete caratteristiche del progetto, in particolare il dato obiettivo per cui la sua visibilità dalla Cripta del Crocefisso è estremamente limitata, come risulta dagli atti, e l'indubbio favore che dalla legislazione sopra richiamata emerge per questo tipo di impianti, favore all'evidenza giustificato da note esigenze ambientali. Per il valore dei coni visuali più volte citati, vale poi quanto si esporrà oltre.

20.2 Riguardo al secondo motivo di appello, è poi corretto quanto afferma la parte appellante. Dall'analisi del testo della d.G.R. 1514/2015, si comprende infatti che le fasce B e C dei coni visuali, qui rilevanti, non sono *“ulteriori contesti”* nell'accezione del d. lgs. 42/2004, quindi non è dovuto l'accertamento di compatibilità: semplicemente per gli impianti in questione le linee guida indicano le potenze ammesse nei termini di cui si è detto al § che precede, e quindi non come divieto assoluto di potenze superiori (cfr. il testo della d.G.R. 1514/2015 come riportato a p. 41736 del BUR 2 settembre 2015 n. 121, ove la risposta ad un quesito sull' art. 88 all'ultimo §).

20.3 Quanto si è detto impone di accogliere anche il terzo motivo di appello, quanto al rilievo per cui un favore per gli impianti di questo tipo come si è detto è effettivamente espresso dalla normativa. Si osserva poi per completezza che dall'estraneità della fascia C dei coni visuali alle zone tutelate ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004 discenderebbe, a rigore, che l'area prescelta per l'impianto è *“area idonea”* ai sensi dell'art. 9 comma 1 *quinquies* della l. 34/2022 sopra citata, in quanto non vincolata. Pertanto, non sarebbe dovuto alcun accertamento di compatibilità e - ove non fossero necessari espropri, il che non consta - l'intervento sarebbe realizzabile anche al di fuori di una PAS, con la semplice dichiarazione di inizio lavori asseverata. È però evidente che ove sia prescritto un titolo minore, l'intervento

rimane realizzabile anche ove l'interessato si avvalga di una procedura maggiore.

21. È invece infondato il quarto motivo di appello, dato che la sentenza, come risulta anche in questo caso a semplice lettura, non afferma affatto che l'intervento richieda l'autorizzazione paesaggistica, ovvero il titolo ulteriore di cui all'art. 146 del d. lgs. 42/2004.

22. Ancora infondato è il quinto motivo di appello: il caso deciso dalla sentenza della Corte costituzionale 177/2021 è diverso dalla fattispecie per cui è causa, in quanto concerneva un divieto generalizzato di installazione disposto con legge, nella specie con legge regionale, senza alcuna istruttoria a monte, e non come nella specie una limitazione prevista con atto amministrativo preceduto da istruttoria, limitazione senz'altro in linea di principio ammissibile, restando da valutarne caso per caso la congruità, come si è fatto nella specie.

23. Da ultimo, è infondato il sesto motivo, per la ragione, logica prima che giuridica, per cui l'amministrazione investita del giudizio su un progetto deve valutarlo per come esso le è presentato e non può tener conto di future ed ipotetiche modifiche che l'interessato potrebbe apportarvi.

24. In conclusione, l'appello va accolto ai sensi e nei limiti di quanto esposto e per l'effetto, in riforma della sentenza di I grado, vanno annullati gli atti di diniego impugnati, ovvero i provvedimenti del Comune di Ugento indicati in epigrafe; l'annullamento invece non si estende agli artt. 89 e 91 delle NTA del PPTR né alle linee guida 4.4.1 -parte II del medesimo PPTR, che come si è visto non sono affatto illegittime, ed anzi, ove correttamente interpretate, non sarebbero state ostative all'intervento. Nel riesaminare l'affare, l'amministrazione dovrà allora tener conto, nei termini spiegati, del carattere non vincolante delle linee guida e della particolare valenza dei coni visuali ai sensi della d.G.R. 1514/2015.

25. Le ragioni della decisione sono giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.2438/2024 R.G.), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di I grado (n. 557/2023 R.G.) annulla ai sensi di cui in motivazione i provvedimenti 8 marzo 2023 n.17 e 11 aprile 2023 prot. n.11707 del Responsabile di procedimento del Comune di Ugento.

Spese compensate.

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

*(Omissis)*