

Provvedimento di diniego rispetto alla procedura abilitativa semplificata (“PAS”) relativa alla realizzazione di un impianto di produzione di fonte solare fotovoltaica

T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 9 gennaio 2025, n. 5 - Caso, pres.; Pozzani, est. - Neoen Renewables Italia S.r.l. (avv.ti Saltarelli, Guidetti) c. Comune di Sant’Ilario d’Enza (avv. Merlo) ed a.

Ambiente - Provvedimento di diniego rispetto alla procedura abilitativa semplificata (“PAS”) relativa alla realizzazione di un impianto di produzione di fonte solare fotovoltaica.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso introduttivo parte attrice ha chiesto l’annullamento, previa sospensione cautelare, del provvedimento di diniego prot. n. 185 del 3 giugno 2024 emesso dal Comune di Sant’Ilario d’Enza, di diniego della autorizzazione alla realizzazione di un impianto di produzione di fonte solare fotovoltaica e relative opere di connessione alla rete elettrica. Il Comune di Sant’Ilario d’Enza si è costituito in giudizio il 6 agosto 2024.

Con decreto presidenziale n. 104 del 6 agosto 2024 si è parzialmente concessa l’invocata misura cautelare ex art. 56 C.p.a. *“Ritenuto che, in ragione degli effetti che si determinerebbero medio tempore e del necessario temperamento degli interessi in gioco, emerge una situazione di estrema gravità ed urgenza tale da richiedere la sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato, ai soli fini della perdurante pendenza del procedimento e della conseguente conservazione della prenotazione temporanea della “capacità di rete”, senza tuttavia acquisizione del titolo alla realizzazione dell’intervento; che, naturalmente, resta impregiudicata ogni statuizione sui profili di rito e di merito del ricorso, da rinviare alla trattazione collegiale”*.

Il Comune di Sant’Ilario d’Enza ha depositato in giudizio memoria difensiva l’8 agosto 2024.

Con ordinanza n. 127 del 4 settembre 2024 questa Sezione ha parzialmente accolto l’istanza cautelare *“Considerato che, in ragione dell’interesse azionato e del necessario temperamento degli interessi coinvolti, il provvedimento impugnato può essere sospeso ai soli fini della perdurante pendenza del procedimento e della conseguente conservazione della prenotazione temporanea della “capacità di rete”, senza tuttavia acquisizione del titolo alla realizzazione dell’intervento e restando in ogni caso impregiudicata la trattazione del merito; Ritenuto, pertanto, di confermare quanto disposto con Decreto Presidenziale n. 104 del 6 agosto 2024 in ragione della sussistenza del periculum in mora nei termini sopra indicati”*.

La ricorrente ha depositato in giudizio memoria finale e di replica rispettivamente in data 18 ottobre 2024 e 30 ottobre 2024.

Alla pubblica udienza del 20 novembre 2024, uditi i difensori di parte attrice, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Parte ricorrente, sui fatti ritenuti rilevanti al fine del decidere, ha rappresentato quanto segue:

- la società ricorrente presentava al Comune di Sant’Ilario d’Enza, in data 23 dicembre 2023, la richiesta di Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) ai sensi dell’art. 6, comma 9-bis, D.Lgs. n. 28/2011 per la realizzazione del progetto riguardante l’installazione di un “impianto fotovoltaico a terra” (doc. 2 ricorrente);
- il progetto riguardava un impianto avente potenza di picco totale pari a 8,83116 MWp sui terreni censiti al foglio 13, particelle 24, 185 e 244 e relative opere di connessione alla rete elettrica comprensive dei lavori di ampliamento della Cabina Primaria CP 132/15 kV esistente denominata “Sant’Ilario”;
- l’area era determinata dalla società esponente *“sulla base dell’individuazione delle aree idonee avvenuta ope legis per mezzo dell’art. 20, comma 8 del D.Lgs. n. 199/2021 (il “Decreto RED II”)*”;
- il progetto (doc. 3 ricorrente) presenterebbe i requisiti di legge per la PAS, applicabile ex art. 6, comma 9-bis, D.Lgs. n. 28/2011, vigente all’epoca del protocollo dell’istanza, *“ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici e alle relative opere connesse da realizzare nelle aree classificate idonee ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, di potenza fino a 10 MW”*;
- con nota prot. 9775 del 14 maggio 2024 (doc. 13 ricorrente), il Comune trasmetteva la determina negativa di conclusione della conferenza di servizi, di cui al prot. 163 del 14 maggio 2024 (doc. 14 ricorrente), per mezzo della quale – pur richiamando tutti i pareri positivi acquisiti nell’ambito della procedura di PAS (doc. 15 ricorrente) – rigettava in modo illegittimo l’istanza in quanto 1) avrebbe erroneamente rilevato che la Soprintendenza non fosse stata posta nella

condizione di esprimersi nell'ambito della conferenza di servizi, in mancanza dell'attivazione da parte del proponente della verifica archeologica preventiva durante la fase autorizzativa, 2) avrebbe fondato l'esito negativo esclusivamente sulla base del parere negativo reso proprio dal Responsabile del Settore III – Servizi al territorio del Comune del 10 maggio 2024 (doc. 16 ricorrente), ma quest'ultimo si sarebbe erroneamente espresso in merito alla non conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici vigenti e alla non idoneità dell'area ai sensi dell'art. 20 del Decreto RED II, ritenendo non valutabile il progetto da parte della Soprintendenza sulla base della motivazione di cui al punto che precede;

- alla richiesta di incontro inoltrata dalla ricorrente al Comune (doc. 17 ricorrente) faceva seguito l'emanazione del preavviso di diniego, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10-bis, L. n. 241/1990, il giorno 16 maggio 2024 prot. 9985 (doc. 18 ricorrente); prima dello spirare del termine per riscontrare il preavviso di diniego, in data 23 maggio 2024, si teneva un incontro (infruttuoso) tra il Comune e la Società cui faceva seguito la nota trasmessa a mezzo PEC dalla società esponente al Comune il 24 maggio 2024 (doc. 19 ricorrente);

- con la suddetta nota del 24 maggio 2024 parte ricorrente rappresentava all'Amministrazione che: 1) il progetto non solo è conforme agli strumenti urbanistici vigenti, che non contengono alcun divieto di installazione di impianti FER, ma anche alle vigenti norme sovracomunali e che l'area è senza alcun dubbio idonea sia (i) ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del Decreto RED II, in quanto ricadente entro il perimetro di 500 metri da aree a destinazione industriale, artigianale, commerciale (e.g. zona industriale "Bellarosa"), che (ii) ai sensi della DAL n. 125/2023 dell'Emilia-Romagna; 2) non è in dubbio la legittimità della chiusura della conferenza di servizi, considerato che la posticipazione – chiesta e accordata dalla Soprintendenza – degli scavi preventivi archeologici non è idonea a bloccare il procedimento di PAS.

Con il primo motivo *"Violazione degli artt. 3, 10 bis e art. 14 ter, comma 7, L. n. 241/1990. Violazione dell'art. 14-bis, comma 5, della L. 241/1990 Eccesso di potere e manifesta illogicità del provvedimento"* la difesa attorea lamenta che il diniego risulterebbe viziato sotto un triplice ordine di profili formali.

Il primo attiene al fatto che il provvedimento si fonderebbe, senza motivazione rafforzata, su di un unico parere negativo in violazione del principio delle posizioni prevalenti, criterio decisionale della conferenza di servizi (l'art. 14 ter, comma 7, L. n. 241/1990 stabilisce che *"All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14- quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti"*).

Il secondo è riferito al criterio discrezionale sugli interessi prevalenti da tutelare in sede di conferenza di servizi per l'autorizzazione di impianti FER, che andrebbe individuato alla luce dell'impianto complessivo della normativa nazionale ed europea, con particolare riferimento al Regolamento UE 2022/2577 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio di impianti e strutture per la produzione di energia rinnovabile considerandoli d'interesse pubblico prevalente.

Il terzo profilo riguarda la presunta assenza di motivazione specifica sulle controdeduzioni difensive endoprocedimentali (in spregio, secondo parte ricorrente, al disposto dell'art. 14-bis, comma 5, della L. n. 241/1990 secondo il quale *"Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza"*).

L'Amministrazione, sul primo motivo di ricorso, relativamente alla contestata violazione del principio delle posizioni prevalenti controdeduce che, per i motivi analiticamente indicati nel provvedimento impugnato, il Comune ha ritenuto assolutamente imprescindibile il rispetto degli strumenti urbanistici comunali, che non consentono l'attività richiesta da Neoen.

Sul censurato difetto di motivazione in ordine al mancato accoglimento delle controdeduzioni, il Comune resistente osserva che il provvedimento impugnato ha dato atto dell'inaccogliibilità delle osservazioni presentate da Neoen e che, comunque, il provvedimento conclusivo non avrebbe potuto avere un diverso contenuto rispetto a quanto determinato dal Comune.

Sul punto il Collegio ritiene opportuno riferirsi al testo provvedimentale, per ciò che interessa i profili denunciati con il primo motivo di ricorso.

In seguito ad istanza, presentata dalla ricorrente, relativa a Procedura Abilitativa Semplificata – P.A.S. ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. 3 marzo 2011 n. 28 e s.m.i., il provvedimento da atto che con nota prot. 25913 del 29 dicembre 2023 che è stata avviata la conferenza dei servizi decisoria in forma semplificata con modalità asincrona ai sensi dell'art. 14-bis della L. n. 241/1990.

L'atto impugnato rileva che sono pervenute richieste di integrazione da parte degli enti coinvolti nella Conferenza dei servizi, cui ha fatto seguito un approfondimento istruttorio in contraddittorio, e che sono pervenuti i nulla osta del Comando Interregionale Marittimo Nord e del Servizio infrastrutture Mobilità sostenibile e Patrimonio della Provincia di Reggio Emilia, il parere del Servizio di Pianificazione Territoriale della Provincia di Reggio Emilia, il parere tecnico sanitario favorevole con prescrizioni da parte del Servizio Igiene e Sanità pubblica dell'AUSL Reggio Emilia, il parere favorevole con prescrizioni sulla conformità del progetto alla prevenzione incendi da parte del Comando Vigili del Fuoco di Reggio Emilia, i pareri tecnico e operativo del Comando Militare Esercito "Emilia Romagna", il nulla osta con

prescrizioni relativamente ai soli aspetti demaniali di interesse da parte dell'Aeronautica Militare – Comando 1^a Regione Aerea, il parere favorevole con nulla osta di ANAS Struttura Territoriale Emilia Romagna (per la realizzazione del passo carraio), il nulla osta con prescrizioni in merito alla realizzazione del progetto sui fondi in oggetto gravati da servitù di metanodotto da parte di Snam Rete Gas Centro di Fidenza, il nulla osta con prescrizioni da parte del Comando Militare Esercito "Emilia Romagna", la nota di avvio istruttoria (per installazione di n. 2 linee elettriche in attraversamento sotterraneo) da parte di ANAS Struttura Territoriale Emilia Romagna, il parere favorevole con prescrizioni (per quanto riguarda lo scarico delle acque laminate, l'accessibilità e distanze di rispetto dai canali, cavi e scolli e opere di bonifica) da parte del Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale, il parere tecnico (in merito alle valutazioni di competenza relative agli impatti ambientali del progetto) del Servizio Sistemi Ambientali ARPAE - Area Prevenzione Ambientale Ovest.

Il provvedimento gravato – per quanto interessa – da atto che è stata, inoltre, acquisita agli atti la nota di sottoposizione alla procedura di verifica archeologica preventiva da parte del Ministero della Cultura, Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Bologna e le Province di Modena, Reggio Emilia e Ferrara prot. MIC_SABAP-BO 0005084 del 20/02/2024, prot. 3757 del 20/02/2024. E' stata, inoltre, considerata l'integrazione presentata Neoen Renewables Italia S.r.l., con la quale il proponente chiedeva al Comune di posticipare la suddetta verifica archeologica dopo il rilascio dell'autorizzazione e prima dell'avvio dei lavori; in particolare, il gravato provvedimento considera che *"l'assenza di tale verifica ha impedito alla Soprintendenza archeologica Belle arti e Paesaggio di esprimersi con proprio parere nell'abito della conferenza di servizi e che l'ente comunale non può sostituirsi per competenze al parere della stessa"* concludendo per la non accoglibilità della richiesta di rinvio in quanto il progetto risulta per questo aspetto non valutabile.

Emerge ancora dal provvedimento impugnato che il Comune ha preso visione del parere contrario espresso dal Responsabile del Settore III – Servizi al territorio in data 10 maggio 2024, nonché della determinazione negativa finale della conferenza di servizi fondata sulle seguenti motivazioni: 1. il progetto non è conforme agli strumenti urbanistici vigenti, 2. l'area non è idonea alla realizzazione dell'impianto come proposto ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021, 3. il progetto non è esaminabile da parte della Soprintendenza Archeologica Belle arti e Paesaggio per l'assenza della valutazione archeologica preventiva come richiesta dalla stessa.

Sono state, poi, considerate nel provvedimento in esame le osservazioni difensive presentate dall'esponente in seguito al preavviso di diniego, ribadendo e richiamando i motivi ostativi già indicati nell'esito negativo della conferenza di servizi e segnatamente:

"1. L'area oggetto di intervento ricade in ambito agricolo interessato da una tutela prevista dall'art. 50 PTCP, recepita e disciplinata dal PSC e dal RUE come struttura insediativa territoriale storica non urbana Spalletti/Varane. In particolare detta area ricade nell'Ambito agricolo di rilievo paesaggistico e struttura insediativa storica non urbana Spalletti-Varane di cui all'art. 11 del PSC e all'art. 15 del RUE vigenti.

In tali ambiti, lo strumento urbanistico vigente pone come obiettivo specifico il mantenimento e consolidamento delle attività agricole che hanno conformato i caratteri ambientali/paesaggistici delle diverse aree dell'ambito, nel rispetto delle disposizioni di tutela ambientale vigenti, ricadendo l'ambito quasi per intero nell'area di ricarica della falda (art. 11, comma 3).

Inoltre, nella "struttura insediativa territoriale storica non urbana" dell'area Varane/Spalletti, di particolare valore storico-testimoniale, non sono consentiti nuovi edifici ma solo ampliamenti di edifici esistenti non classificati "bene culturale" (PSC - art. 12 comma 2). Come ripreso dal RUE (art. 15 comma 5 lett. a2), nuovi edifici per servizi agricoli non sono consentiti all'interno della "struttura insediativa territoriale storica non urbana" Spalletti/Varane e nella parte di ambito agricolo di rilievo paesaggistico ad essa contiguo a sud della via Timavo, compreso tra lo scolo Sgaviglio e il rio Cantone.

Alla Parte II della Norme del RUE – Allegato 5, sono riportate le disposizioni regolamentari per gli impianti fotovoltaici. In particolare, l'art. 5 - Disposizioni specifiche per i diversi ambiti presenti nel territorio comunale - punto 16) riporta che nelle strutture insediative storiche non urbane (ambiti Villa Spalletti-Corte Inzani e La Commenda) (QC tav.3) sono consentiti impianti fotovoltaici esclusivamente sugli edifici esistenti nell'osservanza delle normative di tutela degli stessi. Lo Statuto Comunale, all'articolo 2 – Territorio del Comune comma 5 "...considera come elementi identitari del territorio comunale e riconosce come invarianti territoriali: - l'ambito territoriale agricolo centrale compreso tra gli abitati del Capoluogo e di Calerno di valore storico testimoniale e ambientale paesaggistico qualificato dagli strumenti sovracomunali come struttura insediativa territoriale storica non urbana."

Per quanto sopra esposto, l'intervento in oggetto non è conforme agli strumenti urbanistici vigenti".

Inoltre, il provvedimento impugnato riporta anche, quale ulteriore ragione ostativa, che:

"2. L'area oggetto d'intervento ricade nella fascia di 500m dalla zona industriale artigianale "Bellarosa" in conformità al disposto del D.Lgs 199/2021 art. 20 comma 8 lett. c-ter, tuttavia risulta altrettanto ricadente per la quasi totalità nella fascia di 500m definita all'art. 20 comma 8 lett. c-quater della stessa normativa, fascia di rispetto individuata rispetto al perimetro di vincolo individuato nel Decreto del Ministero per i Beni culturali e Ambientali ex Legge 1089/1989, emesso in data 01/04/1986 (rif. RE-M516) della "Villa Spalletti". (decreto di vincolo allegato)

Ai sensi dell'art 20 del D.Lgs 199/2021 si ritiene l'area non idonea alla realizzazione dell'impianto come proposto".

Nel caso di specie, come si evince dalla lettura del provvedimento, il Comune ha ampiamente motivato sull'interesse, ritenuto prevalente in base al parere tecnico dell'Ente stesso che ha competenza in materia, nonché in forza del disposto normativo nazionale; inoltre, la motivazione è articolata anche in riferimento alla mancanza del parere della Soprintendenza.

Infine, le osservazioni difensive endoprocedimentali sono state menzionate e sulle stesse sono stati ribaditi i motivi ostativi rappresentati in esito alla conferenza di servizi. Dette osservazioni, inoltre, sono formulate (1) sull'asserita non conformità del progetto rispetto agli strumenti urbanistici che a loro volta non sarebbero conformi alla normativa nazionale, (2) sulla presunta non idoneità dell'area in relazione alle lettere c-ter) e c-quater) del comma 8 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 e (3) sulla mancanza del parere della Soprintendenza archeologica Belle arti e Paesaggio; quindi, i profili evidenziati negli scritti difensivi endoprocedimentali non sono stati ignorati ma sono stati espressamente e sostanzialmente esaminati e motivati nel provvedimento finale (sia pur ribadendo l'orientamento già espresso con il preavviso di rigetto) deponendo per il corretto riscontro delle argomentazioni proposte con le osservazioni offerte in contraddittorio.

Sulla conferenza di servizi decisoria, in via generale, va osservato che si tratta di un istituto di semplificazione procedimentale con decisione che si forma *“sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”* (art. 14-ter, comma 7); il legislatore, in tal modo, ha introdotto una regola diversa dall'unanimità, che si fonda non su un criterio maggioritario rigido che assegna eguale valenza a tutte le volontà espresse dalle amministrazioni coinvolte, ma su un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza, e in questo contesto riveste particolare rilevanza l'obbligo generale dell'amministrazione di indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3479). Come osservato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la decisione n. 7413 del 4 settembre 2024, pur *“non essendo tenuta l'amministrazione a replicare puntualmente ad ogni specifica osservazione in sede di controdeduzioni alle osservazioni a seguito del preavviso di rigetto, tuttavia, per un altro verso, è altrettanto vero che la presenza dei due pareri favorevoli”* (nel caso di specie provenienti da enti preposti alla tutela di interessi sensibili unitamente alla sussistenza di un primo parere favorevole proveniente dal Comune) *“imponesse all'amministrazione procedente un particolare onere di motivazione rafforzata in ordine alla individuazione delle posizioni prevalenti che nella specie non risulta essere stato adeguatamente adempiuto”*. Tuttavia, nel caso odiernamente scrutinato, visto che il Legislatore ha predisposto un espresso divieto di installazione di simili impianti posto a base del provvedimento impugnato unitamente agli altri due motivi di diniego, non si ravvisa la lamentata violazione del principio delle posizioni prevalenti né la censurata compromissione del diritto al contraddittorio procedimentale, stante la cogenza del divieto legislativo.

I dirimenti e autonomi profili di diniego - fondati sulla ritenuta violazione della normativa nazionale laddove non consente la localizzazione in determinate aree, nonché sulla ritenuta ostativa assenza di autorizzazione archeologica -, che si avrà modo di approfondire nello scrutinio dei successivi motivi di ricorso, sono assorbenti rispetto all'invocata questione della motivazione rafforzata in merito alle posizioni prevalenti emerse in sede di conferenza di servizi.

Per le illustrate ragioni, quindi, il primo motivo di ricorso è infondato e va respinto.

Con il secondo motivo di ricorso *“Violazione dell'art. 6, D.Lgs. n. 28/2011. Eccesso di potere per erronea valutazione e travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”* parte ricorrente contesta la motivazione del diniego comunale laddove afferma che *“il Progetto non sarebbe conforme agli strumenti urbanistici vigenti in quanto localizzato nella struttura insediativa territoriale storica non urbana Spalletti/Varane, che ricade a sua volta nell'Ambito agricolo di rilievo paesaggistico e struttura insediativa storica non urbana Spalletti/Varane di cui all'art. 11 del PSC e dell'art. 15 del RUE del Comune e che costituirebbe ambito agricolo di tutela ai sensi dell'art. 50 del PTCP”*.

In particolare, secondo la prospettazione attorea, non sarebbe corretta la ricostruzione comunale secondo la quale in tale area non sarebbero consentiti: (i) nuovi edifici ma solo ampliamenti di edifici esistenti non classificati “bene culturale” né tantomeno nuovi edifici per servizi agricoli (cfr. art. 12, comma 2 del PSC e art. 15, comma 5, lett. A2 del RUE); (ii) impianti fotovoltaici se non collocati su edifici esistenti, ai sensi dell'art. 5, Allegato 5 del RUE.

A sostegno della doglianza parte ricorrente afferma che:

- le disposizioni del PSC (non recente adozione) non sarebbero allineate con la normativa nazionale vigente: l'area in oggetto sarebbe da considerarsi idonea *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter) n. 1, Decreto RED II, secondo cui *“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”* sono idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra;
- in generale, l'art. 12, comma 7, D.Lgs. n. 387/2003 consente espressamente l'ubicazione, in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, quali appunto i fotovoltaici; tale prescrizione generale è stata, poi, meglio declinata dalla portata dell'art. 20, comma 8 del Decreto RED II che prevede una disciplina relativa alle cd. aree idonee *ope legis* nelle more dell'adozione dei decreti ministeriali e delle relative discipline regionali (decreti ministeriali che non erano ancora stati adottati all'epoca di presentazione dell'istanza

di PAS e di conclusione del procedimento);

- l'Allegato 3, Paragrafo 17 delle Linee Guida stabilisce che le *“zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei”* e *“l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. [...] L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio”*;

- il divieto di imposizione di divieti aprioristici all'installazione di impianti FER è sancito a livello giurisprudenziale (con riferimento a Corte costituzionale n. 216/2022) e richiede che l'autorità procedente sia tenuta a svolgere di volta in volta un'apposita istruttoria circa le possibilità di realizzazione dei progetti FER, valutandone la compatibilità rispetto a vincoli preesistenti;

- ai sensi del Paragrafo 17 delle Linee Guida citata sarebbe prevista un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee imponendo alla Regione: a) di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, b) di adottare non già una legge, ma un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee (citando nuovamente Corte costituzionale n. 216/2022 ed anche Cons. Stato, Sez. IV, n. 8258/2023);

- il suddetto principio dell'onere istruttorio e programmatico in materia andrebbe mutuato anche rispetto al caso in esame, dove gli strumenti urbanistici vigenti, in quanto di non recente approvazione, non tengono conto delle indicazioni del legislatore europeo e nazionale nei confronti delle FER, ponendosi in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, anche alla luce del fatto che nemmeno Regioni e Province sono legittimate a porre divieti aprioristici all'installazione di impianti FER, perciò, *a fortiori* i Comuni, non avendo alcuna competenza (né legislativa né regolamentare – cfr. art. 117, comma 6 Cost.) nel settore dell'energia, non possono prevedere divieti senza prima effettuare un bilanciamento tra gli interessi pubblici contrapposti, potendo prevedere tutt'al più limitazioni all'edificabilità dei terreni, in quanto obbligati a vigilare in ambito edilizio-urbanistico (con riferimento a T.A.R. Veneto n. 1291/2020 e T.A.R. Abruzzo – L'Aquila n. 109/2022);

- in ragione della competenza comunale in materia di edificabilità dei terreni, il diniego sarebbe comunque illegittimo in quanto il Comune resistente avrebbe erroneamente assimilato gli impianti fotovoltaici agli edifici.

Aggiunge la difesa attorea che non sarebbe corretta la precisazione iniziale del Comune secondo cui l'area in oggetto sarebbe tutelata ai sensi dell'art. 50 del PTCP e ai sensi delle disposizioni locali dal punto di vista della rilevanza paesaggistica, e ciò perché la rilevanza paesaggistica ambientale delle aree è stata obliterata dalla categoria delle aree idonee con condizioni all'installazione di impianti fotovoltaici, per mezzo delle modifiche apportate dalla D.A.L. n. 125/2023 *“allo scopo di accelerare e promuovere lo sviluppo e la massima diffusione di tali impianti [...], in quanto riferita ad aspetti paesaggistico ambientali, storico testimoniali e archeologici diffusi del territorio rurale, che nell'ambito del procedimento abilitativo possono risultare coerenti con la realizzazione dei medesimi impianti”* (riferendosi alla lett. b) dell'Allegato I della D.A.L. n. 28/2010, il cui punto B.2 è stato soppresso dalla D.A.L. n. 125/2023); inoltre, è stata espressamente inserita la categoria delle aree idonee *ex lege*, che, con particolare riferimento alle aree di cui al c-ter), possono ospitare impianti che occupino il 100% della superficie nella disponibilità del richiedente, senza l'applicazione del regime dell'asservimento.

In particolare, secondo prospettazione attorea, l'adeguamento della legislazione regionale a quella nazionale avrebbe confermato che, salva l'istruttoria paesaggistico-ambientale e storico culturale, la individuazione delle aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del Decreto RED II potrebbe essere compromessa soltanto nel caso in cui sussista un'espressa previsione di inidoneità in base all'Allegato I, lett. a) della D.A.L. n. 28/2010 (cd. aree non idonee – con riferimento al parere della Regione Emilia Romagna del 21 dicembre 2023, prot. 2023/1264886 - doc. 20 ricorrente): ad avviso della difesa attorea da quanto premesso conseguirebbe che, non rientrando l'area in oggetto in nessuna delle categorie considerate non idonee ai sensi della normativa regionale (ai sensi della D.A.L. n. 28/2010, così come modificata dalla D.A.L. n. 125/2023) non sarebbe comprensibile come una tutela paesaggistica, ambientale ovvero storico-culturale possa prendere sopravvento sulla normativa nazionale, peraltro in assenza di una specifica ed espressa istruttoria comunale sul punto che sembrerebbe – a dire dell'esponente – non aver considerato nemmeno la legislazione regionale richiamata.

Il Comune resistente sul punto ha controdedotto che la tesi attorea con cui si afferma che le disposizioni del PSC – invocate dal Comune per opporre il diniego impugnato – non sarebbero allineate con le disposizioni normative di rango superiore, non sarebbe corretta in quanto la pianificazione di dettaglio comunale può introdurre vincoli a tutela del paesaggio.

Il Collegio osserva che con il secondo motivo di ricorso, in sintesi, parte ricorrente ritiene che, quanto all'installazione degli impianti di fonti energetiche rinnovabili, gli Enti comunali non possano prevedere divieti nella strumentazione urbanistica senza prima effettuare un bilanciamento tra gli interessi pubblici contrapposti, potendo prevedere solo

limitazioni all'edificabilità dei terreni in quanto tenuti a vigilare in ambito edilizio-urbanistico, nel rispetto della normativa nazionale (art. 20, comma 8, Decreto RED II) e regionale (D.A.L. Regione Emilia-Romagna n. 28/2010, così come modificata dalla D.A.L. n. 125/2023) sulle aree idonee.

Al riguardo il Collegio deve innanzitutto rilevare che il secondo motivo è rivolto a denunciare la incompatibilità degli strumenti urbanistici - sui quali anche è fondato il diniego *de quo* - rispetto alla normativa nazionale, senza, tuttavia, avere con il ricorso proposto alcuna impugnazione di tali provvedimenti amministrativi; pertanto, la doglianza risulta, in questo senso, inconferente in quanto formulata avverso provvedimenti di cui parte ricorrente non ha chiesto l'annullamento.

In ogni caso, anche procedendo ad una lettura più ampia del motivo secondo, rivolta a sostenere che le previsioni comunali sarebbero state sostituite *ope legis* nonché integrate dalla D.A.L. regionale del 2023, il motivo secondo risulta recessivo e assorbito nel seguente con cui parte attrice si duole dell'interpretazione comunale della normativa nazionale [lettere c-ter) e c-quater) del comma 8 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021] che essa ritiene comunque prevalente su quella locale.

Inoltre, sul rapporto tra norma nazionale e locale in materia di impianti produttivi fotovoltaici, il Consiglio di Stato, Sez. IV, con decisione n. 8491 del 23 ottobre 2024, ha precisato che *“L'art. 12, comma 3, del d.lgs n. 387/2003”* – citato da parte ricorrente – *“così recita (nel testo ratione temporis vigente): “La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, ivi inclusi gli interventi, anche consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, occorrenti per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione (omissis) La disposizione in commento prevede, dunque, espressamente che l'autorizzazione di tali impianti venga rilasciata “nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico””* con la conseguenza che *“l'art. 12 in esame deve coordinarsi con il PPTR (piano paesaggistico) (omissis) Tale coordinamento si impone in coerenza con le attribuzioni di governo del territorio, tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico-artistico, (di competenza concorrente Stato-Regioni), di cui all'articolo 117 della Costituzione, conformemente ai principi di cui all'art. 9 della Costituzione ed alla Convenzione Europea sul Paesaggio adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata con legge n. 14 del 2006 (rubricata “Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio”, entrata in vigore il 21 gennaio 2006); norme aventi pari dignità di quelle energetiche nel quadro normativo (omissis) Non si può, pertanto, riconoscere dignità e valore agli obiettivi in tema di produzione energetica a discapito di quelli finalizzati alla tutela del paesaggio. Né la necessità di perseguire determinati obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili può giustificare, in assoluto (in ragione di un generale principio di “favor”), una azione sul territorio che prescinda, mercé un equilibrato bilanciamento degli interessi, l'attuazione efficace e rispettosa di altre esigenze di tutela e sviluppo aventi uguale dignità e forza giuridica. La Sezione ha, sul punto, chiarito che l'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è favorito da norme orientate alla ricerca di un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionali in potenziale conflitto quali il paesaggio e l'ambiente, secondo uno schema comunque retto dal principio della massima diffusione degli impianti per garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali (sent. 11 settembre 2023, n. 8258; id. sent. 30 marzo 2023 n. 3294)”*.

Quindi, per quanto l'art. 12, comma 3, del D.Lgs. n. 387/2003 possa ritenersi superato dal successivo D.Lgs. n. 199/2021, in ogni caso resta valido il principio surriportato del necessario bilanciamento tra produzione di energia fotovoltaica e valori costituzionali in potenziale conflitto quali la salvaguardia del paesaggio, la protezione dell'ambiente e la tutela del patrimonio culturale; infatti, il comma 3 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 nel dettare i criteri per l'individuazione, tramite provvedimenti ministeriali, delle aree idonee prevede che *“Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), della legge 22 aprile 2021, n. 53, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa”*, confermando il principio enunciato con la citata decisione del Consiglio di Stato del rispetto, tra le altre, delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio; tali esigenze, nel caso di specie, oltre a trovare tutela nella regolamentazione comunale trovano garanzia, come si avrà modo di approfondire, nella lettera c-quater) del comma 8 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021.

Sulla lamentata erroneità dell'assimilazione degli impianti fotovoltaici agli edifici, il provvedimento impugnato assume

che nell'ambito agricolo di rilievo storico-paesaggistico lo strumento urbanistico vigente ponga come obiettivo specifico il mantenimento e consolidamento delle attività agricole (art. 11 del PSC e art. 15 del RUE) e che nella “*struttura insediativa territoriale storica non urbana*” dell'area Varane/Spalletti, “*di particolare valore storico-testimoniale, non sono consentiti nuovi edifici ma solo ampliamenti di edifici esistenti non classificati “bene culturale”*” (PSC - art. 12 comma 2), come ripreso dal RUE (art. 15 comma 5 lett. a2). Nello specifico, tuttavia, l'Amministrazione precisa che “*Alla Parte II della Norme del RUE – Allegato 5, sono riportate le disposizioni regolamentari per gli impianti fotovoltaici. In particolare, l'art. 5 - Disposizioni specifiche per i diversi ambiti presenti nel territorio comunale - punto 16) riporta che nelle strutture insediative storiche non urbane (ambiti Villa Spalletti-Corte Inzani e La Commenda) (QC tav.3) sono consentiti impianti fotovoltaici esclusivamente sugli edifici esistenti nell'osservanza delle normative di tutela degli stessi*”; pertanto, nel gravato diniego non è dirimente la questione sulla assimilazione dell'impianto fotovoltaico agli edifici ma si richiama espressamente la norma specifica del RUE (non impugnata) che nell'ambito *de quo* consente “*impianti fotovoltaici esclusivamente sugli edifici esistenti nell'osservanza delle normative di tutela degli stessi*”.

Parte ricorrente aggiunge che, in ogni caso, sarebbe pacificamente riconosciuto che l'impianto fotovoltaico, per le sue caratteristiche intrinseche di amovibilità e temporaneità, non può essere assimilabile a un edificio e, pertanto, soggetto alla disciplina di riferimento (richiamando in tal senso T.A.R. Puglia – Lecce, Sez. I, n. 1059/2011, e T.A.R. Piemonte n. 449/2012).

In proposito, però, va osservato che la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 8113 del 9 ottobre 2024, ha precisato, nell'ambito di una fattispecie di uso privato del pannello fotovoltaico, che “*Non è infatti il materiale utilizzato, che induce o meno a qualificare quella in esame quale nuova opera, ma, come già osservato, la nuova volumetria che, tramite essa, è stata realizzata, ampliando superficie e spazi utilizzabili, oltre a mutare la sagoma dell'edificio. Ossia tutti indici caratterizzanti la nuova costruzione, con conseguente necessità del permesso di costruire.*”, e nel caso di specie si trattava di un portico da pannellare con impianto fotovoltaico, sicché il giudice amministrativo rilevava che la speciale normativa in materia mira a consentire la semplificazione dell'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su edifici già esistenti, non anche ad ammettere la realizzazione di qualunque intervento di nuova edificazione alla sola condizione che la stessa ospiti – *inter alia* – un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Pertanto, l'invocato orientamento rivolto a ritenere non assimilabile l'impianto fotovoltaico ad un edificio va necessariamente confrontato con l'apprezzamento del caso concreto, non in via generale ed aprioristica, bensì, in relazione allo specifico impatto volumetrico della struttura; ciò, quindi, esclude che si possa invocare nel caso di specie la non riconducibilità dell'impianto *de quo* ad un edificio in base ad una aprioristica ed astratta affermazione circa la sua amovibilità, soprattutto in riferimento ad un impianto di produzione di energia fotovoltaica che ha notevoli dimensioni e struttura.

Per le ragioni esposte, quindi, il secondo motivo di ricorso va respinto.

Con il terzo motivo “*Violazione dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater del Decreto RED II. Erronea interpretazione della disciplina sulle cd. aree idonee. Eccesso di potere nelle figure sintomatiche del travisamento e dell'erronea valutazione dei fatti e del difetto di istruttoria*”, parte ricorrente censura l'atto comunale impugnato laddove farebbe applicazione sia dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del D.Lgs. n. 199/2021, che dell'art. 20 comma 8, lett. c-quater) della stessa normativa, quando, ad avviso della difesa attorea, le due disposizioni sarebbero da applicarsi alternativamente.

In particolare, evidenzia l'esponente, il Comune riconoscerebbe, da una parte, che l'area oggetto d'intervento ricade nella fascia di 500 m dalla zona industriale artigianale “Bellarosa” in conformità al disposto dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del D.Lgs. n. 199/2021 e, dall'altra parte, che «*tuttavia risulta altrettanto ricadente per la quasi totalità nella fascia di 500 m definita all'art. 20 comma 8 lett. c-quater della stessa normativa, fascia di rispetto individuata rispetto al perimetro di vincolo individuato nel Decreto del Ministero per i Beni culturali e Ambientali ex Legge 1089/1989, emesso in data 01/04/1986 (rif. RE-M516) della “Villa Spalletti”*».

Secondo la tesi attorea, sulla base della mera interpretazione letterale del dato normativo della lett. c-quater), sarebbe evidente che la stessa ampli il novero delle aree idonee, nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali, e che la disposizione *de qua* introdurrebbe ulteriori aree rispetto a quelle già individuate dalle lettere precedenti; l'utilizzo della locuzione “*fatto salvo*”, aggiunge l'esponente, mirerebbe a esplicitare il valore di clausola di chiusura e categoria residuale rispetto al novero di aree idonee *ex lege* e, in questo senso, si esprimerebbe la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del D.L. n. 50/2022 [che ha introdotto la lett. c-quater)] che chiarisce meglio la portata della nuova lettera, la quale “*indica ulteriori aree da considerare idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nelle more dell'individuazione ai sensi dei precedenti commi dell'articolo 20*”.

In particolare, sottolinea parte ricorrente, la citata relazione specificherebbe che, per poter essere considerate idonee ai sensi della lett. c-quater), le aree devono soddisfare cumulativamente le seguenti condizioni: a) non siano interessate dalla presenza di beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004; b) non ricadano nella fascia di rispetto di beni tutelati ai sensi della parte seconda del D.Lgs. n. 42/2004 (ossia dei beni tutelati ai sensi degli articoli 10, 12, 13 e 45 del predetto Codice) né di beni sottoposti a vincolo paesaggistico mediante provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 136. Secondo la prospettazione attorea, la disposizione in esame prescinderebbe dalla destinazione urbanistica del terreno e

dall'attuale uso dell'area ma fisserebbe, con norma speciale che individua un caso ulteriore, i parametri di riferimento per l'identificazione dell'area quale idonea con esclusivo riguardo alla presenza e/o coincidenza della stessa rispetto a beni paesaggisticamente rilevanti o alle relative fasce di rispetto (con richiamo, nel senso della alternatività delle lettere della norma, alla pronuncia n. 808/2023, della sezione II del TAR Piemonte).

In applicazione della sistematica generale esposta, la difesa attorea deduce che l'interpretazione sostenuta dal Comune sarebbe fortemente restrittiva e limitativa della *ratio* della norma, oltre che macchinosa e artificiosa.

In sostanza, parte ricorrente ritiene che nella fattispecie l'area di progetto soddisfi i criteri per poter essere classificata idonea ai sensi del c-ter), n. 1 in quanto: ha destinazione agricola, non sono presenti vincoli ai sensi della parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D. Lgs. n. 42/2004 (come sarebbe confermato dalla Soprintendenza mediante atto acquisito al prot. n. 4003 del 22 febbraio 2024 del Comune), è situata entro il perimetro di 500 m dalla zona industriale "Bellarosa" ed è già sufficientemente classificata idonea *ope legis* ai fini dell'applicabilità della PAS ai sensi dell'art. 6, comma 9-bis, D.Lgs. n. 28/2011.

Il Comune resistente sul terzo motivo di ricorso ha controdedotto che la tesi attorea sulla errata interpretazione comunale del D.Lgs. n. 199/2021, in ordine alla idoneità delle zone all'installazione di pannelli fotovoltaici, non sarebbe corretta in quanto l'Amministrazione ha evidenziato come l'area oggetto d'intervento ricade "... per la quasi totalità nella fascia di 500m definita all'art. 20 comma 8 lett. c-quater della stessa normativa, fascia di rispetto individuata rispetto al perimetro di vincolo individuato nel Decreto del Ministero per i Beni culturali e Ambientali ex Legge 1089/1989, emesso in data 01/04/1986 (rif. RE-M516) della "Villa Spalletti", ciò bastando a ritenere la zona non idonea all'installazione dell'impianto in oggetto.

Il Collegio ritiene opportuno esaminare la doglianza attorea rispetto al contenuto del provvedimento impugnato.

Sulla presenza di vincoli ai sensi della parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D. Lgs. n. 42/2004, il gravato provvedimento rileva che "L'area oggetto d'intervento ricade nella fascia di 500m dalla zona industriale artigianale "Bellarosa" in conformità al disposto del D.Lgs 199/2021 art. 20 comma 8 lett. c-ter; tuttavia risulta altrettanto ricadente per la quasi totalità nella fascia di 500m definita all'art. 20 comma 8 lett. c-quater della stessa normativa, fascia di rispetto individuata rispetto al perimetro di vincolo individuato nel Decreto del Ministero per i Beni culturali e Ambientali ex Legge 1089/1989, emesso in data 01/04/1986 (rif. RE-M516) della "Villa Spalletti". (decreto di vincolo allegato) Ai sensi dell'art 20 del D.Lgs 199/2021 si ritiene l'area non idonea alla realizzazione dell'impianto come proposto".

L'atto soprintendentizio acquisito al prot. n. 4003 del 22 febbraio 2024 del Comune è relativo alla sottoposizione del progetto alla procedura di verifica archeologica preventiva; tale nota, riferita all'avviso d'indizione conferenza dei servizi decisoria, nella parte che interessa, "verificato che, per quanto attiene alla situazione vincolistica, nelle aree direttamente interessate dagli impianti fotovoltaici o nelle immediate vicinanze non sussistono dichiarazioni di interesse culturale ai sensi della Parte II del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.", richiede "che sia attivata la verifica archeologica preliminare ai sensi dell'art. 41 c.4 del D.lgs. 36/2023 e che nell'area del campo fotovoltaico vengano eseguite trincee archeologiche preventive con estensione sufficiente a consentire la formazione di un quadro conoscitivo completo ed esaustivo, con profondità pari a 2 metri dal p.d.c.; La richiedente dovrà contattare questa Soprintendenza al fine di avviare la progettazione delle indagini da compiere: modalità di esecuzione e posizionamento delle trincee e tempistiche di esecuzione. Per quanto riguarda, invece, il tracciato dell'elettrodotto di connessione alla RTN questo andrà soggetto a controllo archeologico in corso d'opera".

L'inciso "non sussistono dichiarazioni di interesse culturale ai sensi della Parte II del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.", a fronte dell'allegazione da parte del Comune del vincolo culturale, non può che essere, pertanto, letto nel senso della rilevata assenza di dichiarazioni dell'istante in merito.

Dalla lettura del diniego impugnato, emerge che la conformità dell'area ai sensi della lettera c-ter) è desumibile dalla collocazione dell'area «nella fascia di 500 metri dalla zona industriale artigianale "Bellarosa"», tuttavia, l'Amministrazione rileva altresì che l'area ricade "per la quasi totalità" nella fascia di 500 metri di cui alla successiva lett. c-quater), quale fascia di rispetto relativa al vincolo individuato per la "Villa Spalletti", ai sensi della Legge n. 1089/1939, nel decreto 1° aprile 1986 del Ministero per i Beni culturali e Ambientali.

Di conseguenza, in presenza del suddetto vincolo, non può che considerarsi applicabile la lettera c-quater) citata: infatti, dalla lettura dell'atto gravato non si rinviene una prospettazione antitetica alla alternatività delle lettere c-ter) e c-quater), bensì la presa d'atto che in base alla prima previsione normativa l'area potrebbe rientrare in quelle idonee, mentre in base alla seconda "per la quasi totalità" l'idoneità è preclusa dalla lettera c-quater).

In ogni caso, va considerato che, pur contestando l'applicabilità della lettera c-quater), parte attrice non ha contestato in fatto il dato oggettivo della rilevata ubicazione dell'area nella fascia di rispetto sopra menzionata; quindi, stante la sussistenza del vincolo, la insistenza dell'area nella fascia di rispetto non è posta in dubbio.

Quanto alla tesi attorea rivolta a ritenere che il fatto che l'area prescelta è situata entro il perimetro di 500 m dalla zona industriale "Bellarosa" costituirebbe circostanza già sufficiente a classificarla idonea *ope legis* ai fini dell'applicabilità della PAS ai sensi del comma 9-bis, dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011, il Collegio osserva che il comma 9-bis, dell'art. 6 (Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile) del D.Lgs. n.

28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), prevede che: “Le medesime disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici e alle relative opere connesse da realizzare nelle aree classificate idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, di potenza fino a 10 MW, nonché agli impianti agro-voltaici di cui all'articolo 65, comma 1-quater, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale. La procedura di cui al presente comma, con edificazione diretta degli impianti fotovoltaici e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, si applica anche qualora la pianificazione urbanistica richieda piani attuativi per l'edificazione”.

La invocata disposizione, quindi, prevede, per quanto rileva nella presente sede, che, per l'attività di costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici e agro-voltaici – localizzati in aree idonee (e a determinate condizioni di potenza) e limitrofe (che distino non più di 3 chilometri) a zone con destinazione industriale, artigianale e commerciale – si applicano le disposizioni di cui al comma 1 il quale dispone che “1. Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accisa sull'energia elettrica, per l'attività 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 si applica la procedura abilitativa semplificata di cui ai commi seguenti”.

La invocata norma (comma 9-bis, dell'art. 6 del D.Lgs. n. 28/2011) è rivolta, quindi, ad individuare i casi in cui è possibile fare ricorso alla procedura semplificata PAS, non occupandosi, invece, direttamente della localizzazione (per la quale fa rinvio ad altre norme) e risultando, pertanto, inconferente ai fini del decidere.

Quanto alla applicabilità della lettera c-quater) al caso di specie, altresì, va considerato che la parte del provvedimento con il terzo motivo censurata è sorretta dalla previsione dell'art. 20, comma 8, del D.Lgs. n. 199/2021.

La richiesta di Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) ai sensi dell'art. 6, comma 9-bis, D.Lgs. n. 28/2011 per la realizzazione del progetto di installazione di un impianto di produzione da fonte solare fotovoltaica è stata presentata in data 23 dicembre 2023 e il diniego riporta il prot. n. 185 del 3 giugno 2024, quindi, il testo della citata norma (art. 20, comma 8, D.Lgs. n. 199/2021), nella parte che interessa, *ratione temporis* applicabile al caso di specie è il seguente: “Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) (omissis)”.

La lettera c-ter) del comma 8 prevede che: “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: 1) 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; 2) (omissis); 3) (omissis)”. La successiva lettera c-quater), aggiunta dall'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2.3), del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificata dall'art. 47, comma 1, lettera a), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41, prevede che: “fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”.

Il Collegio ritiene che la norma, quindi, sia evidentemente articolata nel senso dell'elencazione di aree idonee declinate, per quanto interessa, nella lettera c-ter) e nella lettera c-quater), con i limiti in esse indicati.

Come già si è avuto modo di osservare, le considerazioni contenute nel provvedimento danno atto della ricorrenza del carattere, favorevole ai sensi della lettera c-ter), della collocazione dell'area «nella fascia di 500 metri dalla zona industriale artigianale “Bellarosa”».

Tuttavia, la determinazione finale è assunta, *in parte qua*, in ragione della collocazione “per la quasi totalità” dell'area nella fascia di rispetto di 500 metri di bene tutelato (“Villa Spalletti”), elemento sfavorevole in base alla lettera c-quater), rispetto al perimetro di vincolo: quindi il diniego non è posto in base ad un aprioristico ed indiscriminato divieto arbitrariamente o illegittimamente posto dall'Amministrazione, come preteso da parte attrice, bensì in forza di espressa disposizione di legge che individua le aree idonee nelle varie fattispecie inserite nel comma 8, nonché precisi limiti [c-quater)].

La tesi attorea, invocando il principio di alternatività tra le due disposizioni, vorrebbe l'applicazione della lettera c-ter) (favorevole) ignorando la disposizione di cui alla lettera c-quater) (sfavorevole), tuttavia, tale lettura, risulta incoerente ed incompatibile con l'illustrato principio del necessario bilanciamento tra esigenze produttive e tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; tale bilanciamento, a fronte di un espresso divieto normativo, deve ritenersi già

operato *ex ante* dal Legislatore escludendo che a ciò possa essere chiamata l'Amministrazione.

In altre parole, più che di esegesi normativa, si tratta innanzitutto nel caso concreto di sussunzione della fattispecie nel disposto di legge: il dato incontestato che la maggior parte dell'area *de qua* rientri nella "fascia di rispetto" di un bene di interesse storico-artistico a suo tempo vincolato ai sensi della Legge n. 1089/1939 ("Villa Spalletti") integra in sé l'espresso divieto di legge di cui alla lettera *c-quater*). Il Legislatore nella lettera *c-quater*) ha, infatti, chiaramente inteso vietare l'installazione di impianti fotovoltaici nelle fasce di rispetto di beni tutelati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, nel già citato bilanciamento "a monte" degli interessi.

Il fatto che l'area disti non più di 500 metri da zone a destinazione industriale [*c-ter*)] e, quindi, sia limitrofa alla zona industriale, la renderebbe astrattamente idonea se non ricadesse pure, e per la maggior parte, in area vietata. In sostanza, se si può localizzare vicino alle aree industriali, non si possono costruire gli impianti in esame nelle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda del D.Lgs. n. 42/2004: ciò è coerente con l'orientamento richiamato del Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 8491/2024) sulla non necessaria prevalenza dell'interesse produttivo rispetto a quello culturale-paesaggistico (quale nel caso di specie la c.d. "cornice ambientale"), che è ritenuta tale dal Legislatore a fronte di un vincolo di rispetto [*c-quater*)], in congruenza al quadro delineato dal comma 3 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 che, come visto, nel dettare i criteri per l'individuazione tramite provvedimenti ministeriali delle aree idonee, prescrive che essi tengano conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Il fatto che la lettera *c-quater*) preveda ipotesi ulteriori rispetto a quelle ("*fatto salvo*") della lettera *c-ter*) non consente all'Amministrazione di obliterare l'applicazione di un espresso divieto su di un bene specifico; d'altronde, ciò è oggettivamente coerente al fatto che se l'impianto può essere utilmente localizzato altrove, la "fascia di rispetto" rimane inamovibile. La norma in esame, allora, richiamando anche quei divieti, ha solo esplicitato - e in definitiva confermato - una preclusione già insita nell'ordinamento, sì che la previsione della lettera *c-quater*) non riveste *in parte qua* un reale carattere innovativo della disciplina in questione, inserendosi piuttosto in una norma 'di chiusura' riferita alle sole aree estranee ai beni oggetto di tutela ivi indicati.

Tale divieto, quindi, non poteva essere ignorato dall'Amministrazione che ne ha fatto doverosa applicazione.

In conclusione, il terzo motivo di ricorso, per le ragioni illustrate è infondato e va respinto.

Il quarto motivo "*Violazione del principio di leale collaborazione. Eccesso di potere nelle figure sintomatiche dello sviamento di potere, del difetto di istruttoria e del travisamento dei fatti*" è rivolto a censurare l'ultima argomentazione posta dal Comune a fondamento del provvedimento di diniego che sarebbe frutto di una mancata interlocuzione con la Soprintendenza.

A sostegno dell'argomento, parte attrice sintetizza la sequenza dei fatti ritenuta rilevante come segue:

- la Società ha trasmesso – contestualmente all'istanza di PAS – la richiesta di attivazione della verifica archeologica preliminare ai sensi dell'art. 41, comma 4 del D.lgs n. 36/2023;
- a seguito di interlocuzioni verbali tra la Società e il funzionario archeologo responsabile dell'istruttoria, la prima ha chiesto di poter posticipare gli scavi preventivi a un momento immediatamente precedente all'avvio dei lavori;
- a seguito di tale confronto, si è quindi reso necessario informare il Comune mediante una comunicazione avente ad oggetto la richiesta formale di rinvio dell'esecuzione delle trincee;
- la Società ha ottemperato tale necessità per mezzo della comunicazione inviata a mezzo PEC il 28 febbraio 2024, sia al Comune che alla Soprintendenza (registrata al prot. n. 4449 del 29 febbraio 2024 del Comune - doc. 21 ricorrente), in cui confermava la disponibilità e l'impegno nell'ottemperare le richieste inoltrate, e richiedeva di poter posticipare le prescritte trincee di verifica archeologica successivamente alla conclusione delle attività della Conferenza dei servizi o comunque in una fase precedente alla comunicazione di avvio lavori (doc. 8 ricorrente).

Dalla riportata sequenza, la difesa attorea desume che non sarebbe imputabile alla Società esponente alcun tipo di mancanza in tal senso, mentre, il difetto di istruttoria e di collaborazione con le amministrazioni coinvolte nel procedimento sarebbe esclusivamente imputabile al Comune che avrebbe dovuto interloquire, in qualità di ente procedente, con la Soprintendenza e valutare se la posticipazione di tale attività compromettesse in qualche modo la positiva conclusione del procedimento, eventualmente richiedendo in tale sede la tempestiva esecuzione degli scavi per il conseguente rilascio del parere di competenza.

Sul punto parte ricorrente sottolinea che l'Allegato I.8 del D.Lgs. n. 36/2023 stabilisce che l'esito della verifica di assoggettabilità archeologica è di per sé idonea a perfezionare la conferenza di servizi relativamente ai profili archeologici, "*fatte salve le conclusive determinazioni della Soprintendenza conseguenti all'esito finale della verifica preventiva dell'interesse archeologico, qualora disposta ai sensi del comma 4*".

Il provvedimento di diniego impugnato rileva che "*la Soprintendenza archeologica Belle arti e Paesaggio con propria nota prot. MIC_SABAP-BO 0005084 del 20/02/2024, in atti al prot. 3757 del 20/02/2024, ha richiesto che sia attivata la verifica archeologica preliminare ai sensi dell'art. 41 c. 4 del D.lgs 36/2023 e che nell'area vengano eseguite trincee archeologiche preventive, rimandando l'emissione del parere definitivo alla consegna della Relazione Archeologica sui sondaggi preventivi*"; nell'atto si precisa, inoltre, che "*Vista l'integrazione presentata NEOEN RENEWABLES ITALIA S.R.L., acquisita agli atti prot. n. 4449 in data 29/02/2024 con la quale il proponente chiede al Comune di posticipare la suddetta verifica archeologica dopo il rilascio dell'autorizzazione e prima dell'avvio dei lavori; Considerato che*

l'assenza di tale verifica ha impedito alla Soprintendenza Archeologica Belle arti e Paesaggio di esprimersi con proprio parere nell'abito della conferenza di servizi e che l'ente comunale non può sostituirsi per competenze al parere della stessa" concludendo per la non accoglibilità della richiesta di rinvio in quanto il progetto risulta per questo aspetto *"non valutabile"*.

Il Collegio, sulla pretesa ascrivibilità al Comune della valutazione della possibile posticipazione di tale attività senza compromettere la positiva conclusione del procedimento, ritiene che sia sufficiente richiamare il contenuto della nota della Soprintendenza (doc. 7 ricorrente) nella quale l'Amministrazione richiede *"che sia attivata la verifica archeologica preliminare ai sensi dell'art. 41 c.4 del D.lgs. 36/2023 e che nell'area del campo fotovoltaico vengano eseguite trincee archeologiche preventive con estensione sufficiente a consentire la formazione di un quadro conoscitivo completo ed esaustivo, con profondità pari a 2 metri dal p.d.c.; La richiedente dovrà contattare questa Soprintendenza al fine di avviare la progettazione delle indagini da compiere: modalità di esecuzione e posizionamento delle trincee e tempistiche di esecuzione. Per quanto riguarda, invece, il tracciato dell'elettrodotto di connessione alla RTN questo andrà soggetto a controllo archeologico in corso d'opera"*.

Il tenore del parere soprintendentizio è chiaro nel ritenere preliminare e preventiva la verifica archeologica, ritenendo posticipabile in corso d'opera, invece, il controllo del *"tracciato dell'elettrodotto di connessione alla RTN"*.

Per completezza, va osservato che l'Allegato I.8, citato da parte ricorrente, è intitolato *"Verifica preventiva dell'interesse archeologico"*, e forma parte del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*); tale allegato è riferito, in particolare, all'art. 41 (*Livelli e contenuti della progettazione - in materia di lavori pubblici*) del Codice, e concerne la procedura relativa alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, prevista dall'articolo 41 comma 4, del Codice stesso. Pertanto, data la specialità della disposizione e dell'ambito di applicazione, si ritiene che il riferimento normativo sia inconferente al caso di specie.

In conclusione, per le illustrate ragioni, il ricorso va respinto.

In considerazione della peculiarità della controversia, si ritiene che le spese di lite possano essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

(Omissis)