

Realizzazione di un impianto fotovoltaico: quando è necessaria la procedura ordinaria dell'autorizzazione unica

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 13 marzo 2025, n. 86 - Modica de Mohac di Grisi, pres.; Busico, est. - Friul Helios s.r.l. (avv. Mainardis) c. Comune di Udine (avv.ti Faggiani e Martinuzzi) ed a.

Ambiente - Procedura autorizzativa - Realizzazione di un impianto fotovoltaico - AU - Necessità - PAS - Insufficienza.

(Omissis)

1. Con ricorso notificato il 20 aprile 2024 e depositato il successivo giorno 23 la società ricorrente ha impugnato l'atto in epigrafe con cui il Comune di Udine, in riscontro alla sua comunicazione del 31 gennaio 2024, relativa alla realizzazione di un impianto fotovoltaico, ha ritenuto necessaria la procedura ordinaria dell'Autorizzazione Unica (d'ora innanzi solo "AU") di cui al d.l. n. 387/2003 e alla l.r. n. 19/2012 e non percorribile la più snella, rapida ed economica Procedura Abilitativa Semplificata (d'ora innanzi solo "PAS") di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011.

La ricorrente ha dedotto censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

2. Il Comune si è costituito in giudizio in resistenza al ricorso.

3. Con atto di motivi aggiunti notificato il 23 settembre 2024 e depositato il successivo giorno 3 ottobre la ricorrente ha impugnato il sopravvenuto provvedimento comunale trasmesso il 24 giugno 2024 recante l'ordine di non effettuare l'intervento di cui alla PAS, nel frattempo presentata il giorno 9 maggio 2024 dalla ditta ricorrente.

L'ordine comunale è stato impartito sui seguenti tre autonomi rilievi:

1) l'impianto è vietato dal combinato disposto dei commi 1 *bis* e 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 (così come modificato dal d.l. n. 63 del 15 maggio 2024) che non consente l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-ter), punto 1, del d.lgs. n. 199/2021;

2) ai sensi dell'art. 96, comma 2, della l.r. n. 3/2024 l'area di intervento della PAS in esame è caratterizzata da presumibile non idoneità, in quanto localizzata in:

a. zona di Parco di cui alla l.r. n. 42/1996 (approvato ai sensi del DPGR 0364/Pres del 19 novembre 1999);

b. zona di rischio e pericolo idraulico, come evidenziato nella tavola T38_RI e T38_PI del Piano Gestione Rischio Alluvioni - PGRA (il PGRA indica la presenza di rischio idraulico R1-moderato e R2-medio e la presenza di pericolo idraulico P1-moderato).

3) l'impianto è incompatibile con gli artt. 8,12 e 18 delle Norme tecniche di attuazione del PRGC - appendice 2 – Parco comunale del Torre.

La ricorrente ha dedotto censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

4. Il Comune ha resistito anche a questa seconda impugnativa.

5. Le parti hanno indi presentato memorie illustrative.

6. All'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 la causa è passata in decisione.

7. Il ricorso è inammissibile per carenza d'interesse, mentre i motivi aggiunti sono in parte infondati e in parte inammissibili per carenza d'interesse.

8. Quanto al ricorso, come ha eccepito la difesa comunale, la nota impugnata è in realtà una mera comunicazione interlocutoria, priva di valore provvedimentale.

8.1. Diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della ricorrente, l'atto impugnato col ricorso introduttivo non costituisce un parere preventivo ai sensi dell'art. 34 della l.r. n. 19/2009 (che questo T.A.R. ha ritenuto immediatamente impugnabile, cfr. sentenze nn. 308/2022 e 20/2023) e dell'art. 9 del regolamento edilizio comunale.

8.2. In prima battuta si deve infatti subito notare come la stessa ricorrente non abbia mai chiesto un parere preventivo al Comune. Nella propria comunicazione del 31 gennaio 2024 la società ricorrente non ha formulato un'esplicita istanza in tal senso, né ha fornito adeguata documentazione progettuale di supporto, limitandosi invero a "comunicare" la propria intenzione di avvalersi della procedura semplificata "per condividere l'iter procedurale menzionato".

L'unica esplicita richiesta rivolta al Comune era infatti quella di "sapere se è stato predisposto il canale telematico o vi è altra modalità per la presentazione dell'istanza".

8.3. Non solo. In conformità al contenuto della richiesta, il Comune ha preso posizione soltanto su aspetti procedurali ("si ritiene che la procedura idonea al fine dell'ottenimento del titolo autorizzativo sia l'Autorizzazione Unica di cui al DL 387/2003 e alla LR 19/2012"), senza alcuna indicazione circa l'ammissibilità sostanziale del progetto che costituisce, invece, il nucleo essenziale delle valutazioni proprie del parere preventivo ex art. 34 della l.r. n. 19/2009.

Deve infatti puntualizzarsi che quella che l'art. 34 cit. demanda all'Amministrazione comunale non è una valutazione preliminare "ad ampio spettro", quasi si trattasse di un'attività di consulenza generalizzata, ma costituisce un passaggio attraverso il quale vengono rappresentate all'istante, in via preventiva, le possibili criticità di natura sostanziale connesse

alla realizzazione dell'intervento.

L'atto impugnato non è quindi un parere ex art. 34 cit., non avendone né le caratteristiche sostanziali né formali.

8.4. Alla luce delle suesposte ragioni, la nota impugnata col ricorso introduttivo, non avendo carattere provvedimento, va qualificata quale mera comunicazione interlocutoria ed è perciò priva del necessario carattere di lesività. Tant'è vero che la società ricorrente, proprio com'era nelle sue originarie intenzioni e in contrasto col contenuto della nota impugnata, ha presentato il 9 maggio 2024 al Comune di Udine la PAS relativa al progetto.

8.5. Da ciò consegue l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza d'interesse.

9. Quanto ai motivi aggiunti si osserva introduttivamente che il provvedimento impugnato è atto plurimotivato, sicché è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni addotte dal Comune per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale e resistere all'annullamento (*ex multis*, Cons. di Stato, n. 4873/2021).

10. Conviene allora partire dall'esame del terzo motivo di ricorso col quale la società ricorrente ha censurato la ritenuta incompatibilità urbanistica del progetto con gli artt. 8,12 e 18 delle n.t.a. del PRGC - appendice 2 – Parco comunale del Torre, reputando la conclusione comunale in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021.

10.1. Il motivo è infondato.

10.2. L'art 6 del d.lgs. n. 28/2011, applicabile *ratione temporis*, nel disciplinare la PAS per gli impianti alimentati da energia rinnovabile, prevedeva, al comma 2, per quanto qui d'interesse, che *“il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, mediante mezzo cartaceo o in via telematica, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. [...]”*.

Il successivo comma 4 prevedeva che *“il Comune, ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui al comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita”*.

Nel vigore della richiamata disciplina, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che:

a) la compatibilità urbanistica ed edilizia dell'intervento, la cui verifica in concreto è demandata al Comune, è presupposto indispensabile per l'assentibilità dell'impianto a mezzo PAS (Cons. di Stato, n. 7357/2021);

b) l'effetto della PAS non può conseguentemente essere quello di consentire l'intervento in deroga agli strumenti urbanistici, perché è proprio la compatibilità urbanistico-edilizia del progetto a costituire il presupposto per la legittima realizzazione a mezzo di procedura semplificata (Cons. di Stato, n. 11338/2023);

c) le previsioni di favore relative all'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili in zona agricola *“vanno coniugate con quelle che allo stesso tempo richiedono, per gli impianti realizzabili mediante PAS (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011) ovvero senza alcun titolo abilitativo (art. 6, comma 11, del medesimo decreto), la conformità agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi”* (Cons. di Stato, n. 8284/2023);

d) la deroga alla destinazione urbanistica ad uso agricolo (che non necessita di variante) è quindi ipotizzabile – ricorrendone tutti i presupposti della normativa di favore – *“in ordine alle sole disposizioni in materia di azionamento, ma non relativamente agli altri parametri edilizi che caratterizzano la zona agricola”* (Cons. di Stato, n. 7800/2023) e alle prescrizioni di natura urbanistica incidenti sull'area stessa.

In questo quadro si è inserito il d.lgs. n. 199/2021 (e successive modifiche) che, nell'introdurre un'innovativa disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, ha previsto all'art. 20, comma 8, lett. c-ter), per quanto qui d'interesse, che *“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: [...] c-ter) 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; [...]”.

10.3. Secondo la prospettazione attorea la nuova previsione normativa, superando gerarchicamente le contrastanti disposizioni dei singoli piani comunali, ha disposto una sostanziale, generalizzata, presuntiva e astratta conformità urbanistica dell'impianto fotovoltaico con le aree classificate come agricole e aventi le caratteristiche indicate nella norma, in modo tale da consentire l'impiego della PAS anche per il progetto per cui è causa, non occorrendo la piena dimostrazione della conformità urbanistica dell'opera.

In altre parole, secondo la ricorrente, l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, superando in un colpo l'ostacolo urbanistico, avrebbe stabilito che le zone agricole siano di per sé, e di regola, aperte all'insediamento dell'impianto fotovoltaico, anche con

moduli a terra e perfino in contrasto con i vincoli e le previsioni dei piani urbanistici.

10.4. Il Collegio non condivide l'interpretazione della ricorrente, dovendosi ribadire - anche a seguito dell'intervento normativo predetto - che la piena conformità urbanistica vada verificata e dimostrata caso per caso nel concreto, per ciascun singolo progetto, alla luce delle previsioni del piano, e che, solo ove l'impianto sia conforme sul piano urbanistico ed edilizio esso è assentibile con procedura semplificata.

Occorre infatti subito rilevare che il concetto di “*aree idonee*” di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-ter) del d.lgs. n. 199/2021 va adeguatamente inteso non nel senso amplissimo invocato dalla ricorrente, ma nel più appropriato senso che le aree a destinazione agricola indicate sono idonee ad ospitare l'impianto fotovoltaico, nel rispetto però delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie di zona.

Quel che la norma intende è, infatti, che la destinazione urbanistica agricola (in aree con le caratteristiche indicate) non può di per sé essere di ostacolo alla localizzazione dell'impianto fotovoltaico.

Se è vero quindi che l'insediamento di un impianto fotovoltaico nella zona agricola non necessita, per il solo fatto di incidere su area a destinazione agricola, di apposita variante urbanistica, perché tale compatibilità in punto di zonizzazione è stabilita a monte ed *ex lege*, è altresì vero che tutto ciò non determina, come invece erroneamente sostenuto dalla ricorrente, in via presuntiva, automatica ed astratta anche la completa conformità urbanistica del progetto. Quest'ultima - ferma la sua astratta compatibilità con la destinazione urbanistica ad uso agricolo - deve, in ogni caso, rispettare le concrete previsioni di piano, le singole prescrizioni urbanistiche e i relativi divieti previsti dalla pianificazione.

10.5. Così rettificamente interpretata la previsione di favore invocata dalla ricorrente, si può confermare, anche alla luce del quadro regolatorio scaturente dall'innovativo regime transitorio stabilito dal d.lgs. n. 199/2021, che:

- a) la compatibilità urbanistico-edilizia del progetto resta il presupposto per la legittima realizzazione a mezzo di PAS;
- b) la deroga della destinazione urbanistica ad uso agricolo è quindi ipotizzabile in ordine alle sole disposizioni in materia di azionamento, ma non relativamente agli altri vincoli urbanistici e ai parametri edilizi che caratterizzano la zona agricola.

10.6. In questo senso si è già orientata la giurisprudenza amministrativa formatasi nel vigore dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 che ha confermato che, per accedere alla PAS, occorre, in ogni caso, la presupposta dichiarazione di conformità urbanistica perché “[...] *la stessa disciplina sulla p.a.s. conferma come la valorizzazione sul piano assiologico della transizione energetica non possa elidere concorrenti istanze di governo e pianificazione del territorio, giacché ugualmente espressive di valori primari dell'ordinamento. In definitiva, non è predicabile in linea di principio un primato assoluto della produzione dell'energia da fonti rinnovabili sulle esigenze di preservazione e governo del territorio*” (T.A.R. Piemonte, n. 808/2023). “*La compatibilità urbanistica ed edilizia degli impianti, quindi, sfugge a qualunque presunzione e, ai sensi del più volte citato art. 6, comma 2, d.lgs. n. 28/2011, deve essere comprovata dai proponenti mediante relazione asseverata di un tecnico*” (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, n. 222/2025, T.A.R. Puglia, n. 724/2023).

10.7. Nel caso di specie il Comune, conformemente alla disciplina di settore, non ha inibito la realizzazione dell'impianto sol perché ricadente in zona agricola, ma perché contrastante con le specifiche previsioni urbanistiche incidenti sull'area che fa parte del territorio del Parco comunale del Torre, soggetto appunto a specifiche limitazioni anche della stessa attività agricola.

Infatti, l'intervento è stato reputato urbanisticamente incompatibile, *in primis*, per contrasto con le finalità dell'art. 8 delle n.t.a., consistenti nel ripristino, conservazione, riproduzione, valorizzazione e fruizione delle componenti ambientali e paesaggistiche, in coerenza con le finalità proprie del parco (cfr. art. 1 della l.r. n. 42/1996).

In secondo luogo e più precisamente, il Comune ha rilevato un contrasto con gli artt. 12 e 18 delle norme tecniche di attuazione che, come correttamente sostenuto dall'Amministrazione, non consentono la realizzazione dell'intervento proposto. Sia perché, secondo il Comune che sul punto non è stato *ex adverso* contestato, il progetto comporta la modificazione del suolo, l'esecuzione di scavi o di riporti, tutte attività vietate dall'art. 12 cit.; sia perché lo stesso è in contrasto con gli usi e gli interventi consentiti ed elencati all'art. 18 cit.. Non solo e non tanto perché tra le attività consentite non c'è quella di realizzazione dell'impianto fotovoltaico, ma soprattutto perché l'evidente limitazione della stessa attività agricola ammessa rende *ex se* non compatibile l'incisiva attività in progetto, evidentemente non ammissibile per le finalità di conservazione e tutela proprie del parco.

Al riguardo sembra opportuno puntualizzare che l'asserzione attorea che l'intervento non sarebbe in contrasto con le finalità enunciate dall'art. 8 delle n.t.a. è generica e apodittica e non consente di superare le conclusioni del Comune che sul punto non risultano essere quindi adeguatamente contestate.

10.8. Quanto al dedotto profilo di contraddittorietà con precedenti atti della P.A. (doc. 4, pag. 2 della produzione documentale della ricorrente del 3 ottobre 2024), la difesa della ricorrente non ha adeguatamente sviluppato il presupposto della identità e sovrapposibilità delle relative situazioni, fondando la relativa censura sull'unico, ma insufficiente, rilievo della medesimezza dell'area.

Nel caso precedente, peraltro, proprio la rilevata non conformità urbanistica ha implicato l'applicazione del regime autorizzatorio dell'AU con l'effetto anche di variante dello strumento urbanistico, con l'espressa precisazione che “*l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione costituirà approvazione della variante al PRGC senza necessità di esperire la relativa ordinaria procedura di adozione [...]*” (cfr. doc. 4 allegato al ricorso, pag. 2).

10.9. Anche la tesi della ricorrente che il contrasto rilevato con gli usi e interventi ammessi dall'art. 18 delle n.t.a. andrebbe interpretato in conformità alle disposizioni di legge vigenti, secondo il criterio gerarchico e l'obbligo di interpretazione "*legislativamente conforme*", sebbene astrattamente condivisibile, non conduce all'inapplicabilità, nel caso di specie, delle previsioni d'uso indicate.

Ciò per l'interpretazione qui accolta delle norme di favore invocate dalla ricorrente che non consentono di superare aprioristicamente e in via presuntiva le previsioni urbanistiche ed edilizie di piano: l'idoneità *ex lege* non comporta *ex se*, si ripete, la piena conformità urbanistica dell'opera che, per accedere alla PAS, va dimostrata nelle forme di legge.

Da ciò consegue anche l'infondatezza della pur dedotta illegittimità sopravvenuta delle norme tecniche di attuazione indicate, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter) n. 1 del d.lgs. n. 199/2021.

10.10 Il terzo motivo è perciò complessivamente infondato.

11. Alla luce dell'infondatezza nel merito del terzo motivo dell'atto di motivi aggiunti, i primi due motivi, come preannunciato, sono conseguentemente inammissibili per carenza d'interesse, vertendo su autonome *rationes decidendi*.

12. Col quarto motivo aggiunto la società ricorrente ha riproposto, in via subordinata, le censure già indicate col ricorso introduttivo, sostenendo, ancora una volta, la non necessità della più gravosa procedura di AU.

Il motivo è infondato: è sufficiente al riguardo richiamare le ragioni reiettive del terzo motivo aggiunto, dovendosi solo puntualizzare che l'atto impugnato è adeguatamente e sufficientemente motivato, che non era necessario uno specifico richiamo alla precedente nota del 20 febbraio 2024 e che non risultano evidenti le ragioni di contrasto con il principio di massima diffusione delle FER, soltanto genericamente dedotte.

13. In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per carenza d'interesse, l'atto di motivi aggiunti deve essere in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile per carenza d'interesse.

Le spese di lite, per la complessità della questione e del quadro normativo di non facile ricostruzione, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando nel giudizio, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dichiara il ricorso introduttivo inammissibile per carenza d'interesse;
- dichiara inammissibili i primi due motivi del ricorso per motivi aggiunti;
- respinge i restanti motivi dell'atto di motivi aggiunti.

Compensa le spese di lite.

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

(Omissis)