

Annullamento di un provvedimento di diniego della DILA per la realizzazione in area industriale D4 di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 28 maggio 2025, n. 1007 - Dello Preite, pres. f.f.; Sbolgi, est. - Coversol 1 S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Comune di Villa Castelli (n.c.).

Ambiente - Provvedimento di diniego della DILA per la realizzazione in area industriale D4 di un impianto fotovoltaico - Annullamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 770 del 2024 di cui all'epigrafe, notificato il 19.06.2024 e depositato il 24.06.2024, la parte ricorrente ha domandato *“l'annullamento previo accoglimento dell'istanza cautelare - del provvedimento prot. n. 5376 del 22.04.2024 con il quale il Responsabile del Settore del Comune di Villa Castelli ha denegato la d.i.l.a. presentata per la realizzazione in area industriale D4 di un impianto fotovoltaico della potenza di 997,1 kW; - di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguenziale e, in particolare, ove occorra: - della nota prot. n. 3301 del 07.03.2024 del Responsabile del Settore del Comune di Villa Castelli”*.

2. La predetta impugnazione è assistita da tre doglianze: con il primo motivo, la parte ricorrente deduce che il provvedimento primariamente impugnato è illegittimo in quanto è stato evidentemente assunto oltre il termine di 60 giorni dalla ricezione della d.i.l.a. del 29.6.2022/28.9.2022 di cui all'art. 19, comma 3, della L. 241/1990 nonché oltre il termine di 12 mesi dalla ricezione della d.i.l.a. del 29.6.2022/28.9.2022 di cui agli artt. 19, comma 4, e 21-*nonies*, comma 1, della L. 241/1990; con il secondo motivo deduce – in sostanza – l'illegittimità del diniego fondato unicamente sulla mancata adozione dello strumento urbanistico attuativo del P.I.P. posto che gli interventi suscettibili di essere realizzati in d.i.l.a. non richiedono l'acquisizione di alcun atto di assenso (nemmeno urbanistico) e dato che sarebbe del tutto irrazionale richiedere per la d.i.l.a. l'attesa di tali strumenti attuativi quando ciò non è richiesto nemmeno per la procedura di P.a.s. (ove il legislatore ha previsto – proprio in un'ottica di *favor* per gli impianti F.e.r. – che la stessa si applichi anche qualora la pianificazione urbanistica richieda piani attuativi per l'edificazione); con il terzo motivo, la parte ricorrente evidenzia come il provvedimento impugnato si palesi vieppiù illegittimo ove si consideri che la d.i.l.a. possiede tutti i requisiti sostanziali e formali propri della p.a.s. (l'art. 6, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 28/2011 prevede infatti che la stessa possa essere presentata per impianti ricadenti in aree idonee ex art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 che abbiano potenza inferiore a 12 MW).

3. L'Amministrazione intimata non si è costituita in giudizio.

4. All'udienza camerale del 25.07.2024, la parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare proposta, in vista di una sollecita fissazione dell'udienza pubblica.

5. In data 24.01.2025, la parte ricorrente ha depositato una memoria ex art. 73 del codice del processo amministrativo.

6. All'udienza pubblica del 12.05.2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Così ricostruito il quadro fattuale e processuale di riferimento, il Collegio ritiene che il ricorso vada accolto, essendo fondati il primo e il secondo motivo di impugnazione.

7.1. L'atto impugnato – qualificato dall'ente locale come diniego – è fondato sulla violazione dell'art. 51 delle N.T.A. al P.R.G. e, più precisamente, del comma 1 della suddetta norma (come precisato nella nota dell'Amministrazione prot. n. 3301 del 07.03.2024 ove si evidenzia che *“l'intervento proposto pur ricadendo in area D4 industriale/artigianale/commerciale, ad oggi, il piano di insediamenti produttivi introdotto dalla legge 22.10.1971, n. 865 risulta privo di strumento attuativo – opere di urbanizzazione, aree a verde pubblico, aree a parcheggio pubblico –, e pertanto l'intervento proposto non è ad oggi realizzabile”*).

7.2. Dalla lettura congiunta del provvedimento di diniego suddetto – che fa riferimento alla violazione dell'art. 51 delle N.T.A. cit. – e della predetta nota prot. n. 3301 del 07.03.2024 dell'Amministrazione, emerge come la violazione contestata sia quella relativa al comma 1 della medesima norma che richiede proprio che *“gli interventi nei predetti comparti (le aree previste dal P.R.G. per nuovi insediamenti artigianali e industriali) soggetti alla formazione di strumento urbanistico preventivo, Piano Particolareggiato, PP o PIP, esteso all'intero comparto n. 26.”*.

7.3. Ebbene tale atto amministrativo – così motivato – deve ritenersi illegittimo per le seguenti ragioni.

7.4. Nel caso di specie, all'impianto fotovoltaico in questione (fatto mai contestato dall'Amministrazione intimata in sede procedimentale) si applica – in base alla normativa *ratione temporis* vigente (cfr. art. 9, comma 1-*quinqies*, del d.lg. n. 17 del 2022) la disciplina della *“dichiarazione di inizio lavori asseverata”* di cui all'articolo 6-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

7.5. Trattasi di una disciplina estremamente snella applicabile agli 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; tali impianti – in base all’art. 6-bis, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011 *ratione temporis* applicabile – non solo non devono essere sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche, ma nemmeno all’acquisizione di atti di assenso comunque denominati.

7.6. Per la realizzazione dei predetti impianti – come precisato dall’art. 6-bis, comma 4, del d.lgs. n. 28 cit. – è sufficiente presentare al Comune una dichiarazione accompagnata da una relazione sottoscritta da un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino il rispetto delle norme di sicurezza, antisismiche e igienico-sanitarie.

7.7. Come specificato dalla giurisprudenza amministrativa, *“per gli interventi soggetti, come nella fattispecie, a mera Dichiarazione di inizio lavori asseverata: a differenza di quanto avviene per la S.C.I.A. (...) non è prevista alcuna fase di controllo successiva (da esperirsi entro un termine perentorio) che – in caso di esito negativo – si chiuda con un provvedimento di carattere inibitorio; dunque, non trova applicazione l’art. 19, commi 3 e 6-bis, della Legge n° 241/1990, perché – si ribadisce non vi è alcuna equiparazione con la S.C.I.A.”* (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, sentenza n. 858 del 2023).

7.8. A fronte di interventi soggetti a d.i.l.a., infatti, all’Amministrazione residua un unico potere, che è quello sanzionatorio, da esercitarsi esclusivamente nel caso in cui gli stessi vengano realizzati in contrasto con la disciplina urbanistica o edilizia (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, sentenza n. 858 del 2023).

7.9. Ne consegue che, già sotto tale profilo, emerge l’illegittimità dell’atto impugnato posto che il legislatore non ha attribuito all’Amministrazione poteri inibitori e di controllo e, dunque, quand’anche lo si qualificasse come provvedimento di *“autotutela impropria”* – come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa nell’ambito della p.a.s. – non presenterebbe le condizioni previste dall’art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 (tale provvedimento dovrebbe, infatti, ricollegare il ritiro dell’atto: all’originaria illegittimità del titolo abilitativo in questione, nonché ad un interesse pubblico effettivo ed attuale alla sua rimozione, che non può consistere nel mero ripristino della legalità violata, e che deve essere comparato con gli interessi secondari e con le posizioni giuridiche soggettive acquisite dai destinatari dell’atto cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 03.09.2024, sentenza n. 7367). Ebbene, nella specie, l’atto impugnato – come emerge *ictu oculi* dalla mera lettura dello stesso –, oltre ad essere pacificamente tardivo (essendo la d.i.l.a. datata 30.08.2022, come emerge dal provvedimento impugnato), nella motivazione non presenta alcuna ponderazione degli interessi in gioco ed è fondato esclusivamente sul mero ripristino della legalità violata (cfr. *ex multis*, T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 621 del 2025, pubblicata l’08.04.2025; T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 199 del 2025, pubblicata il 10.02.2025; T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 194 del 2025, pubblicata il 10.02.2025; Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130; Consiglio di Stato sez. II - 25/02/2025, sentenza n. 1651).

7.10. Ad ogni modo, l’illegittimità dell’atto in questione, emerge anche alla luce delle seguenti considerazioni.

7.11. Invero, dalla mera lettura dell’articolo 6-bis del d.lgs. n. 28 cit. (disciplinante la d.i.l.a.), è evidente come ci si trovi in presenza di una fattispecie ancor più *“semplificata”* (*rectius*, *“liberalizzata”*) rispetto a quella prevista dall’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (disciplinante la p.a.s.).

7.12. La natura giuridica di tale ultima procedura (ossia quella di p.a.s.) è stata infatti analizzata sia da questa Sezione (cfr. *ex multis*, T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 621 del 2025, pubblicata l’08.04.2025; T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 199 del 2025, pubblicata il 10.02.2025; T.a.r. Puglia, Lecce, sentenza n. 194 del 2025, pubblicata il 10.02.2025), che dallo stesso giudice d’appello (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130).

7.13. Più precisamente, questa Sezione ha ribadito – in conformità con quanto statuito dal Consiglio di Stato – (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130; Cons. Stato, IV, 5 ottobre 2018, sentenza n. 5715) che la procedura abilitativa semplificata di cui all’articolo 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 è ascrivibile al *genus* della D.I.A., ora S.C.I.A., e conseguentemente da essa non può che derivare un atto soggettivamente ed oggettivamente privato (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, sentenza n. 15). Al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l’inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come avviene per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, si determina l’effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della S.c.i.a.; ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una *ratio* di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con conseguente fuoriuscita dell’attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo. La ricostruzione che precede è stata confermata dalla Corte costituzionale che con sentenza n. 45 del 2019 ha ritenuto, in generale con riguardo alla S.c.i.a., che: *“il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell’attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi. Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell’istituto all’area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere”*. Inoltre, il comma 2 del menzionato articolo 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 indica, in modo puntuale, tutti gli altri requisiti da accertare, per il perfezionamento della fattispecie, sicché allorché, al successivo comma 4, la disposizione in esame prevede che il Comune notifichi all’interessato l’ordine motivato di non effettuare il previsto intervento *“ove entro il termine indicato al comma 2 sia riscontrata*

l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma” onera il Comune di accertare specificamente tutte le predette condizioni normativamente previste nel suddetto termine decadenziale, pena il perfezionamento della fattispecie legittimante l'intervento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, sentenza n. 130).

7.14. Ciò chiarito, va peraltro evidenziato come la maggior complessità della procedura abilitativa semplificata (cfr. art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011) rispetto alla fattispecie della d.i.l.a. (cfr. art. 6-bis del d.lgs. n. 28 del 2011) traspaia altresì dalla mera lettura dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011 il quale elenca, in base ad un criterio di proporzionalità (partendo dalla fattispecie contraddistinta da un maggior grado di liberalizzazione-semplificazione con una progressione in crescendo in punto di complessità), i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili (*“a) comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all'articolo 6, comma 11; b) dichiarazione di inizio lavori asseverata di cui all'articolo 6-bis; c) procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6; d) autorizzazione unica di cui all'articolo 5”*).

7.15. Ciò posto, per quanto qui rileva, l'art. 6, comma 9-bis, ultimo inciso, del d.lgs. n. 28 del 2011 – nell'ambito della c.d. procedura di p.a.s. – precisa che *“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”*.

7.16. Tale ultimo inciso va interpretato nel senso di consentire la realizzazione diretta dell'impianto fotovoltaico anche qualora la pianificazione urbanistica richieda, a monte della procedura per il rilascio del titolo, la predisposizione di piani attuativi per l'edificazione (non ancora predisposti) (cfr. T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste, Sez. I, Sent., (data ud. 01/07/2022) 05/07/2022, sentenza n. 308).

7.17. Ebbene, tale disposizione normativa – prevista solo nell'ambito della procedura abilitativa semplificata – ben può applicarsi analogicamente ex art. 12, comma 2, delle disposizioni sulla legge in generale, anche al regime della *“dichiarazione di inizio lavori asseverata”*, trattandosi di fattispecie simili rispondenti entrambe alla medesima ratio di liberalizzazione.

7.18. L'art. 6, comma 9-bis, ultimo inciso, del d.lgs. 28 del 2011, peraltro, è espressione proprio di quella logica di *favor* affermata nella materia degli impianti *“F.E.R.”* che ha spinto il legislatore europeo e nazionale ad approvare norme tese a disciplinare – soprattutto in chiave di incentivo, promozione e semplificazione – il settore della produzione energetica, con l'obiettivo di una veloce e ampia conversione alle fonti rinnovabili (artt. 15, 16 e 17, Dir. UE n. 2018/2001; artt. 19, 20, 21 e 22, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199; artt. 1, 4 e 9, D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito con L. 27 aprile 2022, n. 34).

7.19. Dall'applicazione analogica della predetta disposizione normativa anche alla presente vicenda, discende dunque l'illegittimità della scarna motivazione che caratterizza il provvedimento qui in contestazione. Il diniego, infatti, è fondato unicamente sulla violazione dell'art. 51, comma 1, delle N.T.A. al P.R.G. in quanto l'impianto fotovoltaico – come ritenuto erroneamente dall'ente intimato – non può essere realizzato per il solo fatto che *“il Piano per gli insediamenti produttivi della Zona D4 ad oggi non è stato attuato ed autorizzato dalla Regione Puglia”*.

7.20. È evidente, dunque, come la mancata adozione del P.i.p. non possa certo tradursi in un ostacolo alla realizzazione dell'impianto anelato, soprattutto tenuto conto del fatto che: lo stesso ricade in area idonea *ex lege* (circostanza non contestata dall'Amministrazione in sede procedimentale né nell'ambito del provvedimento impugnato, posto che la stessa ha ritenuto pacificamente ammissibile l'applicazione dell'art. 6-bis del d.lgs. n. 28 del 2011 letto in combinato disposto con l'art. 9, comma 1-*quiquies*, del d.lg. n. 17 del 2022); la disciplina della d.i.l.a. in relazione agli impianti F.e.r. è applicabile in presenza di requisiti estremamente stringenti (impianti fotovoltaici con moduli a terra la cui potenza elettrica risulta inferiore a 1 MW; idoneità dell'area; aree 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) tali da rendere pressoché inutile l'attesa dell'adozione di uno strumento attuativo; nonché anche alla luce dell'applicazione analogica dell'art. 6, comma 9-bis, ultimo inciso, del d.lgs. 28 del 2011, come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste, Sez. I, Sent., (data ud. 01/07/2022) 05/07/2022, sentenza n. 308).

8. Ciò chiarito, sulla base delle predette considerazioni, è evidente l'illegittimità del provvedimento di diniego impugnato.

9. Il ricorso, pertanto, assorbito il terzo motivo proposto dalla parte ricorrente, va accolto, nei limiti di cui in motivazione.

10. La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza; quest'ultime sono liquidate nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione comunale intimata alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi 2.500,00, oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it