

Illegittimo il giudizio negativo di compatibilità ambientale per un progetto di impianto agrivoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 7 ottobre 2025, n. 2868 - Savasta, pres.; Caudullo, est. - Renantis Sicilia S.r.l. (avv.ti Sani, Petri, Zunino) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Regione Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto di un impianto agrivoltaico - Illegittimità.

(Omissis)

1. Il 17 novembre 2023 la società Renantis Sicilia s.r.l. ha presentato istanza, corredata della necessaria documentazione, per l'avvio della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 152/06 del "Progetto per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrofotovoltaico con potenza di picco pari a 35 MWp denominato 'Biddine' da realizzarsi nel comune di Acate (RG) in località C.da Biddine e delle relative opere di connessione ricadenti nel Comune di Caltagirone (CT)".

Il 20 dicembre 2023, verificata la conformità della documentazione a corredo dell'istanza, l'amministrazione ha comunicato la procedibilità della stessa e l'avvio della consultazione pubblica.

Con nota n. 1240 del 18 gennaio 2024 il Libero Consorzio Comunale di Ragusa ha espresso parere positivo di compatibilità ambientale con prescrizioni.

Con nota n. 482 del 26 febbraio 2024 l'Assessorato regionale dei beni culturali e ambientali – Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Ragusa ha espresso parere favorevole con prescrizioni, ai sensi dell'art. 146 del D.lgs. n. 42/2004, rilasciando, pertanto, l'autorizzazione paesaggistica e il parere favorevole di compatibilità archeologica dell'impianto.

Con nota n. 3235 del 28 febbraio 2024 anche l'Assessorato regionale di beni Culturali – Soprintendenza di Catania ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D.lgs. n. 42/2004.

L'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, invece, con nota prot. n. 12086 del 26 febbraio 2024 ha trasmesso il parere tecnico sfavorevole della Commissione tecnica specialistica (n. 43/2024) così motivato: *"mancata previsione, nel Piano di dismissione, delle somme per gli interventi di ripristino ambientale; inadeguatezza della documentazione presentata relativamente all'effetto cumulo con altri progetti ed impianti FER limitrofi già realizzati o in previsione di realizzazione (mancata valutazione dell'effetto cumulo sull'avifauna stanziale e migratrice nonché in relazione al consumo di suolo); non conformità della V.Inc.A rispetto alla normativa regionale nonché rispetto ad ulteriori aspetti quali la riduzione degli habitat, il disturbo della fauna e le interferenze sugli spostamenti della fauna, oltre che il menzionato effetto cumulo con altri progetti; mancata previsione di un monitoraggio relativamente all'ambiente idrico, paesaggio, beni materiali, patrimonio architettonico e archeologico; mancate informazioni concernenti la disponibilità giuridica dei terreni interessati ai sensi della l.r. n. 29/2015"*.

Con nota del 15 marzo 2024 la proponente ha trasmesso le proprie controdeduzioni al parere della CTS rappresentando, tra le altre cose, di aver trasmesso all'Assessorato Energia della Reg. Sicilia *"...documentazione atta a dimostrare la disponibilità giuridica dei suoli in ordine alle aree su cui realizzare l'impianto"* (doc. 5.1), nonché *"documentazione riportante l'estensione, i confini, e i dati catastali delle aree interessate dalle opere connesse ai fini della successiva dichiarazione di pubblica utilità del progetto"*.

Stante la mancata conclusione del procedimento, la società ha agito dinanzi a questo Tribunale con ricorso ex art. 117 c.p.a.

Nelle more del giudizio, la Commissione Tecnica PNRR – PNIEC ha adottato il parere negativo n. 540 del 19 dicembre 2024 relativamente alla compatibilità ambientale del progetto.

La società ha presentato le proprie osservazioni con nota del 20 febbraio 2025.

Il 6 giugno 2025 il Ministero ha notificato la nota prot. n. 284 del 22 maggio 2025 con cui ha *"espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale"*.

Con nota del 30 giugno 2025 la Regione Sicilia ha comunicato, infine, di non poter dare seguito al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12, comma 3, del D.lgs. n. 387/2003 e ss.mm.iii. e dell'art. 5 del D.Lgs. n. 28/2011 e ss.mm.ii.

2. Con ricorso ritualmente proposto la società ricorrente ha impugnato i provvedimenti con cui è stato espresso parere negativo di compatibilità ambientale, lamentandone la illegittimità dei suddetti provvedimenti sotto i seguenti profili:

1. Primo motivo. Assenza, insufficienza e contraddittorietà dell'istruttoria. Assenza, insufficienza e perplessità della motivazione. Errati presupposti di fatto e di diritto. Violazione della l. 241/1990, artt. 1, 2, 2bis e 3; 7 ss. e 10 bis 14 ss.; dei d.lgs 387/2003 e 190/2024, delle direttive 2001/77, 2009/28, 2018/2001, 2018/1999 violazione del d.lgs 152/2006, art. 22, 23, 24, 25, nonché 8. Eccesso di potere per sviamento. Incompetenza e carenza di potere.

In più occasioni, nel corpo del parere n. 540/2024, la Commissione Tecnica PNRR – PNIEC ha affermato di non essere in possesso di informazioni sufficienti a valutare la compatibilità ambientale del progetto.

Tali affermazioni, a prescindere dalla loro infondatezza nel merito, denoterebbero l'eccesso di potere per sviamento e

carenza di istruttoria e di motivazione in cui è incorsa la Commissione che, invero, ai sensi del combinato disposto delle norme sul procedimento amministrativo (legge n. 241/90) e di quelle che regolano la valutazione di impatto ambientale (artt. 22, 23, 24 e 25 del D.lgs. 152/2006), avrebbe dovuto chiedere all'impresa proponente l'integrazione documentale ritenuta necessaria.

La totale pretermissione del proprio onere istruttorio da parte dell'amministrazione avrebbe comportato, altresì, la violazione del c.d. principio del dissenso costruttivo, così come previsto dall'art. 14 della legge n. 241/90 nonché dall'art. 24 del d.lgs. n. 152/2006, ai sensi dei quali, qualora si renda necessario modificare gli elaborati progettuali o la documentazione acquisita, l'amministrazione assegna al proponente un termine per provvedervi.

II. Secondo motivo. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 e dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990.

L'amministrazione avrebbe omesso qualsivoglia analisi della nuova documentazione e non avrebbe minimamente tenuto in considerazione le osservazioni e i nuovi elaborati presentati dalla società, essendosi limitata ad adottare l'atto conclusivo del procedimento, dichiarando la non compatibilità ambientale dell'intervento, in palese violazione dell'art. 10 della L. n. 241/1990

Sarebbe stata, altresì, omessa la comunicazione del preavviso di rigetto in violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90

III. Terzo motivo. Assenza, insufficienza e contraddittorietà dell'istruttoria sotto differente profilo. Assenza, insufficienza, Contraddittorietà e perplessità della motivazione. Errati presupposti di fatto e di diritto. Violazione della Direttiva Habitat /92/43/CEE, del DPR DPR 8.09.1997 n. 357 e del DM 17/10/2007, delle Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza (VIncA) Violazione della l. 241/1990, artt. 1, 2, 2bis e 3; 7 ss. e 10 bis 14 ss. 21 octies; dei d.lgs 387/2003 e 190/2024, delle direttive 2001/77, 2009/28, 2018/2001, 2018/1999; violazione del d.lgs 152/2006, art. 22, 23, 24, 25, 8 nonché dell'Allegato VII alla Parte Seconda. Violazione della Direttiva UE n. 92/2011, Allegato III, punto 3, lett. g.

Dagli atti impugnati sembra potersi ricavare che le amministrazioni hanno contestato principalmente la localizzazione dell'impianto nelle vicinanze di due ZSC, la realizzazione nel cavidotto all'interno della ZSC "Bosco di Santo Pietro", il mancato approfondimento degli impatti sulle componenti ambientali, gli impatti cumulativi (sotto i diversi profili delle componenti ambientali) e l'insufficienza del piano di monitoraggio.

Quanto agli effetti cumulativi dovuti alla compresenza di più impianti della stessa tipologia sul medesimo territorio, l'amministrazione avrebbe erroneamente tenuto conto, non dei soli progetti esistenti o approvati ma, altresì, delle istanze presentate, anche successivamente a quella della ricorrente.

Le valutazioni di merito espresse circa gli impatti cumulativi del progetto sarebbero comunque generiche non tenendo in considerazione il fatto che, in fase di esecuzione dei lavori, può essere prevista una coordinazione tra i diversi proponenti, anche mediante l'imposizione di prescrizioni.

La Commissione Tecnica ha, inoltre, contestato alla ricorrente il mancato approfondimento di alcuni aspetti del progetto che avrebbe impedito di esprimere un giudizio.

In sede di adozione del provvedimento conclusivo non si è tenuto conto, tuttavia, delle integrazioni presentate dalla società nel 2024 e nel 2025 la cui idoneità a colmare le lacune riscontrate avrebbe dovuto costituire oggetto di apposita verifica, in contraddittorio con la proponente.

La contestata localizzazione del cavidotto all'interno della ZSC "Bosco di Santo Pietro" non tiene conto, altresì, del fatto che non solo l'opera è interamente interrata ma è anche localizzata al di sotto di una strada comunale e di una strada provinciale non potendo, pertanto, aver alcun impatto sulla fauna.

Le conclusioni dell'amministrazione secondo cui le opere potrebbero avere un impatto significativo sull'avifauna sarebbero, inoltre, prive di riscontri oggettivi e vieppiù smentite dagli approfondimenti appositamente predisposti dalla proponente.

Anche la fase di cantiere sarebbe stata progettata in modo da concentrare le attività più rumorose e potenzialmente più impattanti in periodi lontani da quelli di maggiore attività produttive degli uccelli.

IV. Quarto motivo. Eccesso di potere e violazione di legge Violazione delle Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici, nonché D.M. 436/2023, art. 2, dei d.lgs 190/2024, 199/2021 e 387/2003.

Il progetto è stato, inoltre, valutato negativamente sotto il profilo del consumo del suolo senza neanche prendere in considerazione il fatto che l'impianto proposto è un impianto agrivoltaico che, pertanto, assicura il mantenimento della produzione agricola sul sito interessato.

V. Quinto motivo, Eccesso di potere e violazione di legge. Violazione dello Statuto Speciale Siciliano, dell'art. 1 co. 1 del D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637, dell'art. 3 e 11 della L.R. 1 agosto 1977, n. 80. Violazione del d.lgs 42/2004.

Il provvedimento impugnato si pone, infine, in contrasto con le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dalla Soprintendenza di Ragusa e dalla Soprintendenza di Catania.

3. Con atto di mero stile depositato il 30 luglio 2025 si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimato.

4. All'udienza in camera di consiglio del 10 settembre 2025, previo avviso alle parti circa la possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è fondato e va accolto nei sensi e nei limiti infraprecisati.

5.1. Con riferimento all'ordine di esame dei motivi di ricorso, il Collegio, come già ritenuto con sentenza n. 2525 del 14

agosto 2025, deve svolgere delle considerazioni preliminari tenuto conto delle regole giurisprudenziali dettata dall'Audanza plenaria 27 aprile 2015, n. 5 secondo cui:

- il giudice amministrativo ha il dovere di esaminare i motivi di ricorso secondo la graduazione dettata dalla parte ricorrente che deve essere espressa non potendo desumersi implicitamente dalla semplice enumerazione delle censure o dal mero ordine di prospettazione delle stesse;
- in mancanza di una espressa graduazione, si riepugna nella sua pienezza l'obbligo del giudice di primo grado di pronunciare, salvo precise deroghe, su tutti i motivi e le domande;
- una deroga a tali regole si rinviene nell'art. 34, comma 2, c.p.a., ove si dispone che in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati dall'autorità competente chiamata a esplicitare la propria volontà provvedimentale in base al micro ordinamento di settore;
- in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio – così radicale – da assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo *munus*.

Radicalità del vizio nei sensi sopraindicati che oggi è sicuramente ascrivibile alla violazione dell'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 in ragione della sopravvenuta modifica dell'art. 21-octies, comma 2, della l. n. 241 del 1990 (in ragione dell'art. 12, comma 1, lettera i), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) nella parte cui ha innovativamente previsto che la disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis.

E invero, per costante orientamento giurisprudenziale, l'eccezione di cui all'art. 21-octies L. 241/90, secondo periodo, si estendeva anche all'art. 10-bis l. 241/90, la cui violazione non avrebbe comportato l'automatica caducazione dell'atto a meno di non ravvisare un effettivo e oggettivo pregiudizio causato dalla sua inosservanza (Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1081).

In caso di provvedimento discrezionale – e solo in questo – l'omessa comunicazione del preavviso di rigetto comporta necessariamente la caducazione dell'atto viziato (Cons. St., sez. III, 18 agosto 2022, n. 7267) presumendosi *iuris et de iure* la rilevanza causale di tale omissione nel corretto esercizio del potere della P.A.

Diversamente opinando questo giudice dovrebbe pronunciarsi, in prima battuta, sulle questioni e valutazioni che avrebbero dovuto formare oggetto di interlocuzione ex art. 10-bis della l. n. 241 del 1990, cosicché il presente giudizio avrebbe ad oggetto direttamente il rapporto amministrativo, senza alcuna intermediazione sul punto della P.A.

La nuova formulazione dell'art. 21-bis della l. n. 241 del 1990 esclude la possibilità di provare in giudizio che, nonostante l'omissione del preavviso di diniego, il contenuto dispositivo non avrebbe potuto avere un diverso contenuto.

Il novellato art. 21-bis della l. n. 241 del 1990 configura così una riserva procedimentale che implica la doverosa attivazione da parte della P.A. della fase procedimentale ex art. 10-bis della l. n. 241/1990 la cui omissione costituisce "potere amministrativo non esercitato" ex art. 34, comma 2, c.p.a. con conseguente impossibilità del giudice di esprimersi sui profili e valutazioni che la P.A. ha del tutto omesso.

5.2. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche il secondo motivo di ricorso è fondato.

Ed invero, il MASE ha omesso non solo di comunicare alla società proponente il preavviso di diniego ma, altresì, di prendere posizione sulle osservazioni e sulla documentazione integrativa prodotte dalla stessa a seguito dell'adozione del parere della Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale n. 43/2024 e del parere della Commissione Tecnica PNRR – PNIEC n. 540/2024.

Anche a voler ammettere, pertanto, che la società, presentando le proprie osservazioni abbia avuto modo di partecipare al procedimento presentando le proprie documentate controdeduzioni, la violazione dell'art. 10 bis della legge 241/90 si è comunque concretizzata atteso che l'amministrazione ha del tutto omesso di tener conto delle suddette memorie difensive della cui presentazione il provvedimento impugnato nemmeno dà atto.

Ed invero, come ritenuto dalla giurisprudenza che il Collegio condivide, "la previsione di cui all'art. 10 bis l. n. 241 del 1990 ha lo scopo di promuovere un'effettiva partecipazione dell'istante all'esercizio del potere amministrativo, sollecitando un contraddittorio procedimentale in funzione collaborativa e difensiva, le cui positive ricadute si apprezzano - oltre che per l'anticipata acquisizione in sede procedimentale di contestazioni (di natura difensiva) suscettibili di evidenziare eventuali profili di illegittimità delle ragioni ostative preannunciate dall'Amministrazione - anche sul piano della tendenziale completezza dell'istruttoria che, in tal modo, viene ad offrire all'Autorità decidente l'intero spettro degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa. Invero, l'art. 10-bis il quale, nel testo novellato dal d.l. n. 76 del 2020, prevede che 'qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni' rileva principalmente sul piano della motivazione del provvedimento amministrativo, strumento volto a consentire al cittadino la ricostruzione del percorso logico e giuridico mediante il quale l'amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento, in funzione di controllo del corretto esercizio del potere conferitole dalla legge. Ne consegue l'illegittimità del provvedimento

amministrativo che non dia conto delle motivazioni in risposta alle argomentate osservazioni proposte dal privato a seguito del preavviso di rigetto” (Consiglio di Stato sez. III, sentenza n. 3140 del 28 marzo 2023; *idem* n. 6378 del 22 ottobre 2020; Tar Reggio Calabria, sentenza n.272 del 9 aprile 2024).

In assenza di tale motivato riscontro alle osservazioni presentate dalla società ricorrente, "il provvedimento negativo impugnato è effettivamente fondato su una simulata attività procedimentale in quanto il contraddittorio procedimentale, seppur formalmente attivato, è stato sostanzialmente eluso. L'amministrazione ha cioè omesso di valutare le osservazioni dell'odierno ricorrente la cui motivata considerazione non si rinviene nella decisione finale (...) Se è vero che la PA non ha l'obbligo di controdedurre specificamente ai rilievi del controinteressato, l'obbligo di valutazione imposto dalla legge neppure può risolversi, come avvenuto nella specie, in una mera formula di stile. Costante e condiviso è l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale 'ai sensi dell'art. 10-bis della Legge n. 241/1990, l'Amministrazione non solo deve enunciare compiutamente nel preavviso di provvedimento negativo le ragioni che intende assumere a fondamento del diniego, ma deve anche provvedere ad integrare le stesse nella determinazione conclusiva, se ancora negativa, con le argomentazioni finalizzate a confutare la fondatezza delle osservazioni formulate dall'interessato' (Cons. di St., sez. III, 05/06/2018, n. 3396). Ed invero, 'l'assolvimento dell'obbligo di evidenziare nella motivazione le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni, imposto dall'art. 10-bis della l. 241 del 90, non può consistere nel mero richiamo di esse o nell'uso di formule di stile relative alla non accoglibilità delle stesse, dovendosi dare espressamente conto delle ragioni che hanno portato a disattendere le controdeduzioni formulate” (T.a.r. Campania Napoli, III, sentenza n. 1544 del 7 marzo 2022).

Ed ancora, secondo costante e condivisa giurisprudenza (cfr. *ex multis*, T.A.R. Napoli, sez. III, sentenza n. 3903 del 9 giugno 2022) se "non occorre che la motivazione dell'atto amministrativo contenga una analitica confutazione delle osservazioni e delle controdeduzioni svolte dalla parte a riscontro del preavviso di rigetto", è però necessario "che dalla motivazione si evinca che l'Amministrazione abbia effettivamente tenuto conto, nel loro complesso, di quelle osservazioni e controdeduzioni per la corretta formazione della propria volontà e si rendano percepibili le ragioni del mancato recepimento delle medesime nell'azione amministrativa" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 03/06/2021, n. 3705), esplicitazione, nel caso di specie, assente.

5.3. Non può dubitarsi della applicabilità al caso di specie del richiamato art. 10 bis atteso che il provvedimento in esame si connota per l'alto tasso di discrezionalità tecnica rimessa all'autorità amministrativa in ordine alle plurime valutazioni paesaggistiche e ambientali che si riflettono altresì in ambiti di discrezionalità amministrativa pura con riferimento al giudizio di bilanciamento tra i contrapposti valori e interessi pubblici e privati in conflitto anche in relazione agli effetti cumulabili di altri impianti il cui *iter* di autorizzazione è pendente (Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2023, n. 9852).

Deve, peraltro, osservarsi come i presupposti pareri della Commissione Tecnica Specialistica e della Commissione Tecnica PNRR – PNIEC costituiscono meri atti endoprocedimentali, non vincolanti, dai quali, pertanto, il Ministero avrebbe potuto discostarsi, anche tenendo conto delle controdeduzioni e delle integrazioni documentali presentate dalla proponente.

La denunciata violazione dell'art. 10-bis della l. n. 241/90 integra, pertanto, un vizio talmente radicale da precludere a questo giudice di esaminare le ulteriori censure astrattamente idonee: *i*) a far ritenere che il provvedimento impugnato non avrebbe potuto essere o avere un contenuto diverso; *ii*) a sostituire, in prima battuta, le valutazioni discrezionali non ancora esercitate da parte della P.A.

6. In conclusione, previo assorbimento degli ulteriori motivi, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, il provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica prot. n. 284 del 22 maggio 2025 deve essere annullato, fatte salve le ulteriori determinazioni che l'amministrazione dovrà assumere, previa comunicazione dell'eventuale preavviso di diniego, tenendo conto delle osservazioni e della documentazione integrativa già prodotte dalla proponente con nota del 15 marzo 2024 (Controdeduzioni al parere CTS Regione Siciliana n. 43/2024) e con nota del 20 febbraio 2025 (Relazione di riscontro ai contenuti di cui al parere n. 540 della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC del 19 dicembre 2024) nonché delle ulteriori documentate osservazioni che la stessa intenderà presentare in riscontro al suddetto preavviso ex art. 10 bis.

L'assenza di un giudizio di spettanza in capo alla società ricorrente e la complessità della normativa in esame legittimano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica prot. n. 284 del 22 maggio 2025, fatte salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione.

Spese compensate.

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

(*Omissis*)