

Illegittima la richiesta di integrazioni sulla pratica relativa all'autorizzazione di un impianto eolico (produzione di titoli definitivi in corso di validità idonei a comprovare l'effettiva disponibilità giuridica dei suoli interessati all'installazione dell'impianto)

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 30 settembre 2025, n. 2133 - Tenca, pres.; Illuminati, est. - Renantis Sicilia S.r.l. (avv.ti Comandè, Caradonna e Morici) c. Regione Siciliana - Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Richiesta di integrazioni sulla pratica relativa all'autorizzazione di un impianto eolico - Produzione di titoli definitivi in corso di validità idonei a comprovare l'effettiva disponibilità giuridica dei suoli interessati all'installazione dell'impianto, unitamente alle relative note di registrazione e trascrizione - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1 – Con ricorso depositato l'11 aprile 2025, la società Renantis Sicilia S.r.l. ha chiesto al TAR, in via cautelare, la sospensione dell'efficacia della nota prot. n. 6116 del 12 febbraio 2025 e della successiva nota del 18 marzo 2025, emesse dal Dipartimento Regionale dell'Energia – Servizio S.03, aventi ad oggetto l'impianto eolico "Castrum"; in via principale, l'annullamento dei suddetti provvedimenti per illegittimità, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di proseguire il procedimento di autorizzazione unica; con vittoria di spese e competenze di giudizio.

1.1 – A fondamento del ricorso proposto, la ricorrente ha dedotto, in punto di fatto, quanto appresso spiegato:

a. La società, dopo avere attivato nel 2021 il procedimento di VIA nell'ambito del PAUR per la realizzazione di un impianto eolico da 30 MW nei Comuni di Castronovo di Sicilia e Cammarata, presentava in pari data istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003. Nel corso dell'istruttoria, il Dipartimento Regionale dell'Energia dichiarava la procedibilità della pratica con nota del 2 maggio 2022, avendo la ricorrente prodotto contratti preliminari regolarmente registrati e trascritti relativi ai suoli di sedime degli aerogeneratori, salvo lo stralcio di un aerogeneratore per mancanza di disponibilità documentata.

b. Successivamente la società otteneva parere positivo di VIA (D.A. n. 93/gab del 7 marzo 2024) e i benestare di Terna per le opere di rete e di utenza. In ragione di tali sviluppi, presentava una variante progettuale ottimizzata e trasmetteva la relativa documentazione agli uffici competenti per il riavvio del procedimento.

c. Con nota del 12 febbraio 2025, il Dipartimento Regionale dell'Energia chiedeva alla società la produzione dei contratti definitivi di disponibilità dei suoli di sedime, corredata da note di trascrizione, nonché ulteriori dichiarazioni accessorie. In risposta, la ricorrente ribadiva l'idoneità dei contratti preliminari già prodotti, evidenziando come la normativa nazionale e regionale, nonché la giurisprudenza amministrativa, riconoscessero sufficiente valore a tali strumenti, anche in considerazione del carattere aleatorio dei procedimenti autorizzativi.

d. – Con successiva nota del 18 marzo 2025, l'Amministrazione ribadiva la necessità di produrre contratti definitivi, estendendo peraltro tale pretesa anche alle aree di sorvolo delle pale eoliche, da dimostrare mediante titoli privatistici registrati e trascritti. Tale richiesta veniva qualificata dalla ricorrente come illegittima, aggravando ingiustificatamente il procedimento e introducendo oneri non previsti dalla legge.

1.2 – Svolta tale premessa, in punto di diritto il ricorrente ha dedotto, con un unico motivo, l'illegittimità della richiesta del Dipartimento regionale dell'energia di produrre, prima del rilascio dell'Autorizzazione Unica, contratti definitivi di disponibilità dei suoli, anziché ritenere sufficienti i contratti preliminari già depositati. In particolare, ha sostenuto che la normativa di settore (art. 2 L.R. n. 29/2015; art. 3, co. 6, DPRS n. 48/2012; Linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010) consente di comprovare la disponibilità giuridica delle aree di sedime anche mediante preliminari registrati e, se necessario, trascritti; mentre, per le ulteriori aree interessate dal sorvolo delle pale e dalle opere connesse, è sufficiente il possibile ricorso a strumenti espropriativi o alla costituzione coattiva di servitù, senza obbligo di acquisizione privatistica.

2 – l'Assessorato regionale all'Energia e alle Infrastrutture si è costituito il 28 aprile 2025, senza svolgere difese.

3 – Con provvedimento cautelare del 7 maggio 2025 il TAR ha accolto la domanda cautelare, sospendendo la dichiarazione di improcedibilità resa dall'Assessorato.

4 – Con memoria del 18 luglio 2025 l'Assessorato regionale dell'Energia e delle Infrastrutture ha chiesto il rigetto del ricorso, affermando la legittimità della richiesta di comprovare la disponibilità giuridica dei terreni destinati all'installazione degli aerogeneratori, quali aree di sedime, ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 29/2015, che consente il ricorso all'espropriazione soltanto per le opere connesse. L'Amministrazione ha inoltre sostenuto che la disponibilità deve riguardare

anche le cosiddette aree di sorvolo, considerate funzionalmente necessarie al funzionamento dell'impianto.

5 – Con memoria del 3 settembre 2025 la ricorrente ha ribadito le proprie difese, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

6 – La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 25 settembre 2025, previa discussione.

7 – Il ricorso è fondato.

8 – In limine litis il Collegio rileva che le note prot. n. 6116 del 12 febbraio 2025 e del 18 marzo 2025 emanate dall'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità – Dipartimento Regionale dell'Energia – Servizio S.03 Autorizzazioni Infrastrutture e Impianti Energetici costituiscono atti amministrativi immediatamente lesivi e, pertanto, autonomamente impugnabili.

Esse hanno natura di atti soprassessori, poiché non si limitano a mere comunicazioni interlocutorie o a rinvii istruttori interni, ma determinano un arresto dell'iter amministrativo subordinandone la prosecuzione alla produzione, da parte del proponente, di documentazione ulteriore rispetto a quella già agli atti del procedimento, e segnatamente di contratti definitivi attestanti la disponibilità dei suoli.

Trattandosi di atti che impongono condizioni nuove e future, non previste da norme né assistite da termini certi, essi incidono direttamente e immediatamente sulla posizione del privato, ostacolando la definizione del procedimento entro i tempi ordinari. Ebbene, secondo giurisprudenza consolidata, anche gli atti formalmente non conclusivi — come quelli oggetto del presente giudizio — sono impugnabili in quanto producono effetti lesivi immediati nella sfera giuridica dell'interessato (cfr. TAR Toscana, Sez. I, 19 marzo 2024, n. 310).

9 – Quanto al merito, giova premettere una sintetica ricognizione del quadro normativo di riferimento, utile per l'esame delle censure dedotte.

8.1 – Come è noto, la disciplina nazionale di riferimento è contenuta nell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, il quale qualifica come opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti sia le opere destinate alla realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, sia le opere connesse e le infrastrutture indispensabili per la loro costruzione ed esercizio. Il successivo comma 4-bis introduce una distinzione: per alcune tipologie di impianti (in particolare quelli a biomassa, biogas, biometano e fotovoltaici) viene richiesta la disponibilità giuridica del suolo attraverso schemi privatistici; per altre tipologie, tra cui gli impianti eolici, resta possibile, in sede di domanda di autorizzazione unica, richiedere la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione del vincolo espropriativo sia sulle aree destinate all'impianto, sia su quelle interessate dalle opere connesse.

L'ordinamento statale, dunque, mantiene per l'eolico la possibilità di ricorrere, se necessario, a procedimenti ablativi, sia per l'impianto principale sia per le infrastrutture accessorie.

La Regione Siciliana, con la legge n. 29 del 20 novembre 2015, ha introdotto una disciplina autonoma e più restrittiva. L'art. 2 stabilisce che, al fine della realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, il proponente deve dimostrare la disponibilità giuridica dei suoli interessati all'installazione.

Il comma 2 precisa che, per le aree destinate a ospitare gli impianti, devono essere allegati “*atti negoziali mortis causa o inter vivos ad efficacia reale o obbligatoria, di durata coerente con il periodo di esercizio dell'impianto, regolarmente registrati e, ove previsto, trascritti*”.

Il comma 3, invece, prevede che, per le opere legate alla realizzazione degli impianti, il proponente possa attivare la procedura espropriativa, allegando la documentazione espropriativa (piano particellare, elenco ditte, comunicazioni ex art. 111 R.D. 1775/1933, pubblicazione sulla G.U.R.S.).

La legge regionale ha dunque ristretto l'ambito delle procedure ablativo, imponendo che per i terreni di sedime vi sia sempre un titolo privatistico, mentre l'espropriazione rimane ammessa soltanto per le opere connesse.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, chiamato a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 2 della L.R. n. 29/2015, con la sentenza n. 647 del 2023 ha chiarito il significato e la portata della norma, distinguendo due categorie di aree: da un lato quelle di sedime, ossia i terreni destinati a ospitare in modo stabile le fondazioni, le torri e le altre strutture portanti degli aerogeneratori, per i quali è richiesto un titolo reale o obbligatorio di natura privatistica (ad esempio proprietà, diritto di superficie, usufrutto, locazione, comodato, preliminare registrato e, se necessario, trascritto); dall'altro le opere connesse, costituite dalle infrastrutture funzionali al funzionamento dell'impianto — quali elettrodotti, cavidotti, cabine di trasformazione e strade di accesso — per le quali resta invece possibile il ricorso agli strumenti espropriativi.

La *ratio* individuata dal CGA è in tutta evidenza quella di offrire una tutela rafforzata ai proprietari dei terreni direttamente interessati dall'installazione permanente degli aerogeneratori, evitando il ricorso generalizzato all'espropriazione, ma al contempo consentendo l'acquisizione coattiva delle aree necessarie alle opere infrastrutturali che completano e rendono operativa l'installazione eolica.

In tal modo il legislatore regionale realizza un punto di equilibrio tra l'interesse pubblico allo sviluppo delle fonti rinnovabili e la salvaguardia della proprietà privata, assicurando che il sacrificio imposto ai privati resti limitato ai soli casi strettamente funzionali alla realizzazione dell'impianto.

9.2 – Ciò debitamente premesso, e procedendo alla disamina del ricorso, quanto al primo profilo di contestazione — concernente la mancata produzione dei contratti di compravendita relativi ai suoli destinati all'installazione dell'impianto

— occorre rilevare che l'art. 2, comma 2, della L.R. n. 29/2015, come già ricordato, impone la dimostrazione della disponibilità giuridica delle aree mediante atti negoziali idonei a conferire un titolo reale o obbligatorio, di durata adeguata all'esercizio dell'impianto e in regola con gli adempimenti fiscali e pubblicitari.

Orbene, alla luce di un'interpretazione letterale, teleologica e ragionevole dell'art. 2, comma 2, della L.R. n. 29/2015, possono ritenersi idonei, nella fase procedimentale in cui si colloca la richiesta, anche i contratti preliminari regolarmente registrati e, ove necessario, trascritti.

Innanzitutto, sul piano letterale la norma fa riferimento ad "*atti negoziali ... ad efficacia reale od obbligatoria*", espressione che ricomprende non solo gli atti traslativi definitivi, ma anche quelli idonei a costituire obbligazioni giuridicamente vincolanti e opponibili ai terzi, come i preliminari trascritti.

Sotto un profilo teleologico, la ratio della disposizione è garantire che il proponente dimostri un effettivo e serio potere di disponibilità sui terreni destinati all'installazione, in modo da tutelare i proprietari e prevenire iniziative prive di concretezza; finalità che risulta pienamente soddisfatta già con la produzione di contratti preliminari registrati e trascritti, i quali attestano un vincolo giuridico certo tra le parti.

Infine, con segnato riguardo al principio di proporzionalità, imporre la stipula e la produzione di contratti definitivi prima ancora del rilascio dell'autorizzazione determinerebbe un aggravio ingiustificato per l'operatore, costringendolo a sostenere costi e vincoli patrimoniali senza avere la certezza dell'esito favorevole del procedimento, con un sacrificio eccessivo rispetto alla tutela perseguita dal legislatore.

In tal senso, come già affermato in sede cautelare con l'ordinanza n. 1055/2025, il deposito dei contratti definitivi può essere rinviato alla fase successiva al rilascio dell'autorizzazione; ne consegue che i provvedimenti impugnati sono illegittimi, nella parte in esame, per avere imposto la loro produzione già in fase istruttoria.

8.3 – È stata inoltre contestata la richiesta di dimostrare la disponibilità anche sulle aree di sorvolo, cioè lo spazio aereo che sovrasta i fondi vicini interessato dal movimento delle pale.

Tale spazio serve al funzionamento dell'impianto ma non implica l'occupazione materiale del terreno, limitandone solo l'uso, e non rientra né tra le aree di sedime, destinate a ospitare le strutture degli aerogeneratori, né tra le opere connesse previste dalla legge regionale.

In primo luogo, esso non può essere assimilato al sedime, poiché – come già detto – con tale termine la normativa regionale fa riferimento esclusivamente ai terreni "su cui realizzare l'impianto", cioè ai fondi sui quali si collocano materialmente le strutture portanti degli aerogeneratori. Il sedime riguarda dunque la parte di suolo occupata in modo stabile e permanente dalle fondazioni e dalla torre. Lo spazio aereo nel quale ruotano le pale non costituisce, invece, area di impianto in senso stretto, non essendo interessato da opere civili o da installazioni fisse.

In secondo luogo, l'area di sorvolo non rientra neppure tra le opere connesse, in quanto tali sono solo le infrastrutture e gli interventi ulteriori che, pur non coincidenti con l'impianto principale, ne consentono il funzionamento: ad esempio le strade di accesso, i cavidotti, gli elettrodotti o le cabine di trasformazione. Lo spazio aereo sottostante le pale non è un'opera distinta da realizzare, ma un effetto naturale e accessorio del funzionamento dell'aerogeneratore.

Ne deriva che, per tali aree, non è richiesto un titolo privatistico ai sensi dell'art. 2, comma 2, della L.R. n. 29/2015, né esse rientrano tra le opere connesse di cui al comma 3, per le quali sarebbe necessario procedere all'espropriazione del diritto di proprietà. Lo spazio di sorvolo configura invece una fattispecie autonoma, che può essere disciplinata mediante la costituzione di una servitù coattiva nell'ambito del procedimento ablativo, come già riconosciuto dalla Commissione Tecnica Specialistica pronunciata sulla vicenda per cui è causa (cfr. all. 8 fasc. ricorrente).

Tale soluzione è perfettamente coerente con la ratio della legge regionale, che ha inteso rafforzare la tutela dei proprietari dei fondi occupati in modo stabile dagli aerogeneratori, imponendo all'operatore di acquisirli con titolo negoziale, ma senza estendere tale onere anche alle aree che subiscono soltanto limitazioni parziali e/o temporanee.

Inoltre, essa rispetta i principi di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto evita di imporre un sacrificio eccessivo al privato — quale la perdita della piena disponibilità del fondo — laddove è sufficiente una limitazione più contenuta del diritto di proprietà, compatibile con il mantenimento dell'assetto proprietario originario.

Con le ordinanze nn. 1055 e 318 del 2025 — la prima resa nel presente giudizio e la seconda in altro analogo — questa Sezione ha già affermato tale principio, escludendo la necessità di titoli privatistici sulle aree di sorvolo e riconoscendo la possibilità di ricorrere alla servitù coattiva. Deve pertanto darsene continuità anche nella presente sede, dichiarando gli atti impugnati illegittimi anche sotto questo profilo.

9.4 – Per le ragioni sopra esposte, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, vanno annullate la nota prot. n. 6116 del 12 febbraio 2025 e la nota del 18 marzo 2025 del dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità –Dipartimento Regionale dell'Energia – Servizio S.03 Autorizzazioni Infrastrutture e Impianti Energetici, nella parte in cui hanno richiesto la produzione di contratti definitivi attestanti la disponibilità giuridica delle aree di sorvolo.

10 – Le spese del giudizio possono essere interamente compensate, avuto riguardo alla novità e complessità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Palermo – Sezione 5a, definitivamente pronunciando:

a. Accoglie il ricorso proposto da Renantis Sicilia S.r.l.e, per l'effetto, annulla le note prot. n. 6116 del 12 febbraio 2025

e del 18 marzo 2025 dell'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità – Dipartimento Regionale dell'Energia – Servizio S.03 Autorizzazioni Infrastrutture e Impianti Energetici, nei limiti e per le ragioni esposte in motivazione.

b. Compensa integralmente le spese di giudizio, avuto riguardo alla novità e complessità della questione interpretativa. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

(Omissis)

