

## **ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Ordinanza 12 aprile 2024, n. 1335**

**1. Energia -Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) - Art. 6 del d. lgs. 3 marzo 2011 n.28 - Istituto concettualmente analogo alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)**

**2. Energia - Soglia per il fotovoltaico mediante PAS - Estensione ad 1 MW di potenza nella Regione Puglia ai sensi dell'art. 6 della l.r. 24 settembre 2012 n.25 – Condizioni e limiti.**

**3. Energia - Soglia per il fotovoltaico -“aree idonee” ex D.Lgs. 8 novembre 2021 n.199 – Parere dell'autorità competente in materia paesaggistica - Natura: parere obbligatorio, ma non vincolante.**

1. La PAS di cui'art. 6 del d. lgs. 3 marzo 2011 n.28, per realizzare gli impianti alimentati da fonte rinnovabile di potenza inferiore ad una certa soglia, di cui subito si dirà, è prevista la citata procedura abilitativa semplificata, meno onerosa rispetto all'autorizzazione da richiedere in via ordinaria;

- la PAS in questione è istituito concettualmente analogo alla segnalazione certificata di inizio attività-SCIA: in sintesi, ai sensi dell'art. 6 citato comma 2, l'interessato deve presentare al Comune, autorità competente, *“una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attesti 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”* con allegati *“gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete”*;

- a fronte di ciò, sempre in base al comma 2 dell'art. 6, decorso un termine senza interventi del Comune, l'interessato può iniziare i lavori.

2. La soglia prevista dalla legge nazionale per la PAS è modesta, e per il solare fotovoltaico all'epoca dei fatti era fissata in 50 kW, ai sensi della tabella A annessa al d. lgs. 29 dicembre 2003 n.387, come richiamata dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 dello stesso decreto, con D.M. 10 settembre 2010, applicabili in forza del citato art. 6 del d. lgs. 28/2011;

- peraltro, l'art. 6 comma 9 del d. lgs. 28/2011 consente alle Regioni e alle Province autonome di estendere questa soglia sino ad 1 MW di potenza;

- la Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà con la norma dell'art. 6 della l.r. 24 settembre 2012 n.25, che all'epoca dei fatti prevedeva, per quanto qui interessa, al comma 1 lettera d) la PAS per *“impianti solari fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW e fino a 1 MW localizzati in aree industriali dismesse, cave esaurite, discariche e siti inquinati, a condizione che non ricadano, anche parzialmente, in aree naturali protette, che al progetto non si applichi il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e che il progetto preveda, a carico del soggetto proponente, interventi di riqualificazione ambientale dei luoghi”*;

la norma suddetta fa comunque salve *“l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica o l'accertamento di compatibilità paesaggistica, se previsti”*

3. la materia degli impianti fotovoltaici è stata poi, per quanto qui interessa, ulteriormente disciplinata dal d. lgs. 8 novembre 2021 n.199, che ne semplifica l'installazione nelle *“aree idonee”*. Per gli impianti di questo tipo, sono in particolare aree idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 lettera c *ter* n.1 *“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... 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”*;

- per queste aree idonee, in particolare, dispone l'art. 22 comma 1 lettera a) del d. lgs. 199/2021, nel senso che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione*

*del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”;*

2. L'ordinanza riepiloga in maniera chiara e puntuale la disciplina della Procedura Abilitativa Semplificata regolata dal D.Lgs. n. 28/2011 per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra di potenza inferiore a 1 MW con particolare riferimento alla Regione Puglia.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 98 cod. proc. amm.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ugento;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di reiezione del ricorso di primo grado, presentata in via incidentale dalla parte appellante; Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Rilevato che:

- la ricorrente appellante, impresa attiva nel settore della produzione di energia da fonte rinnovabile, ha presentato al Comune di Ugento, intimato appellato, la procedura abilitativa semplificata - PAS 26 ottobre 2022 prot. n.29470, per realizzare un impianto fotovoltaico a terra, della potenza di picco di 999 kW, sul terreno situato a Ugento, in località Cupelle, distinto al relativo catasto al foglio 24, particelle 193 e 266 (cfr. all. 1 al ricorso di I grado, diniego impugnato, ove gli estremi dell'intervento);
- per chiarezza, va ricostruita in quanto necessario la normativa applicabile;
- ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. 3 marzo 2011 n.28, per realizzare gli impianti alimentati da fonte rinnovabile di potenza inferiore ad una certa soglia, di cui subito si dirà, è prevista la citata procedura abilitativa semplificata, meno onerosa rispetto all'autorizzazione da richiedere in via ordinaria;
- la PAS in questione è istituito concettualmente analogo alla segnalazione certificata di inizio attività-SCIA: in sintesi, ai sensi dell'art. 6 citato comma 2, l'interessato deve presentare al Comune, autorità competente, *“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”* con allegati *“gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete”*;

- a fronte di ciò, sempre in base al comma 2 dell'art. 6, decorso un termine senza interventi del Comune, l'interessato può iniziare i lavori;
- diversamente, ai sensi del comma 4, il Comune che riscontri *“l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento”*, come accaduto nella specie;
- la soglia prevista dalla legge nazionale per la PAS è modesta, e per il solare fotovoltaico all'epoca dei fatti era fissata in 50 kW, ai sensi della tabella A annessa al d. lgs. 29 dicembre 2003 n.387, come richiamata dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 dello stesso decreto, con D.M. 10 settembre 2010, applicabili in forza del citato art. 6 del d. lgs. 28/2011;
- peraltro, l'art. 6 comma 9 del d. lgs. 28/2011 consente alle Regioni e alle Province autonome di estendere questa soglia sino ad 1 MW di potenza;
- la Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà con la norma dell'art. 6 della l.r. 24 settembre 2012 n.25, che all'epoca dei fatti prevedeva, per quanto qui interessa, al comma 1 lettera d) la PAS per *“impianti solari fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW e fino a 1 MW localizzati in aree industriali dismesse, cave esaurite, discariche e siti inquinati, a condizione che non ricadano, anche parzialmente, in aree naturali protette, che al progetto non si applichi il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e che il progetto preveda, a carico del soggetto proponente, interventi di riqualificazione ambientale dei luoghi”*;
- la norma suddetta fa comunque salve *“l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica o l'accertamento di compatibilità paesaggistica, se previsti”*, come è nella specie;
- per implicito, ma inequivocabilmente, la ricorrente appellante ha ritenuto di presentare la PAS suddetta in applicazione di questa norma: lo si desume, in particolare, dalla relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file), là dove essa evidenzia che l'intervento si localizza in prossimità di una cava dismessa e qualifica l'area come *“area idonea”*, ai sensi di quanto si dirà;
- nel corso del giudizio, la Regione Puglia è intervenuta sul punto e con l'art. 19 comma 1 lettera a) della l.r. 29 dicembre 2023 n.37, in vigore dal 1 gennaio 2024, ha elevato senza condizioni ad 1 MW la soglia per avvalersi della PAS;
- la materia degli impianti fotovoltaici è stata poi, per quanto qui interessa, ulteriormente disciplinata dal d. lgs. 8 novembre 2021 n.199, che ne semplifica l'installazione nelle *“aree idonee”*. Per gli impianti di questo tipo, sono in particolare aree idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 lettera c *ter* n.1 *“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... 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”;*

- per queste aree idonee, in particolare, dispone l’art. 22 comma 1 lettera a) del d. lgs. 199/2021, nel senso che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”;*

- come si precisa per chiarezza, non è invece applicabile alla fattispecie, ancorché sia citata nella relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file, cit.) la l. 34/2022, ovvero la legge di conversione del d.l. 1 marzo 2022 n.17, che all’art. 9 comma 1 *quinquies* stabilisce: *“Gli impianti fotovoltaici con moduli a terra la cui potenza elettrica risulta inferiore a 1 MW, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi 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, per la cui realizzazione non sono previste procedure di esproprio, sono realizzati mediante dichiarazione di inizio lavori asseverata di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28”;*

- l’area interessata dall’intervento è infatti sottoposta a tutela ai sensi del d. lgs. 42/2004, come subito si dirà, e la stessa ricorrente appellante ne è consapevole, avendo scelto di presentare la PAS e non la dichiarazione inizio lavori;

- ai sensi dell’art. 143 comma 1 lettera e) del d. lgs. 42/2004, il piano paesaggistico regionale può contenere la *“individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”;*

- la Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà, e per quanto qui interessa, ha individuato all’art. 38 comma 3 lettera x) delle norme tecniche di attuazione- NTA del piano paesaggistico territoriale regionale- PPTR come *“ulteriori contesti”* anche i *“coni visuali”;*

- la conseguenza è che per gli interventi che comportino modifica dello stato dei luoghi in questi ulteriori contesti è richiesto l’accertamento di compatibilità paesaggistica previsto dall’art. 89 comma 1 lettera b1 delle stesse NTA;

- per quanto qui rileva, l’intervento ricade nell’ulteriore contesto rappresentato dal cono visuale della Cripta del Crocifisso, per cui le linee guida 4.4.1 al PPTR consentono (all. 4 al ricorso di I grado p. 36 del file) l’installazione di moduli fotovoltaici al suolo con potenza massima pari a 200 kW;

- tutto ciò premesso, il Comune di Ugento, autorità a ciò delegata dalla Regione, ha rilasciato per l'impianto in questione l'accertamento di compatibilità paesaggistica 8 marzo 2023 n.17 ai sensi dell'art. 89 citato delle NTA soltanto fino alla potenza massima di 200 KW, come previsto dal vincolo nei termini sopra spiegati (all. 2 al ricorso di I grado);
- di conseguenza, dato che il progetto è rimasto con la potenza originaria, il Comune ha emesso il provvedimento inibitorio della PAS 11 aprile 2023 prot. n.11707 di cui in epigrafe (all. 1 al ricorso di I grado, cit.);
- con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dall'interessata contro il provvedimento suddetto, contro l'accertamento di compatibilità limitato a 200 kW e contro gli altri atti di cui in epigrafe, ritenendo in sintesi corretto e congruo l'operato del Comune;
- contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene sei motivi, così come segue;
- con il primo di essi, alle pp. 7-17 dell'atto, deduce propriamente difetto di motivazione del diniego impugnato e della sentenza di I grado, che lo ha ritenuto congruo. Osserva che le linee guida, proprio perché tali, non rivestono carattere vincolante, e che quindi il Comune non avrebbe potuto opporre il diniego semplicemente richiamandone il contenuto. In proposito, ad avviso della parte, il Comune avrebbe dovuto invece motivare tenendo conto di una serie di elementi ulteriori, ovvero del fatto che l'intervento si localizza in area idonea ai sensi dell'illustrato art. 22 del d.lgs. 199/2021, che comunque la Cripta del Crocifisso non è visibile dal luogo interessato, che esso è un luogo paesaggisticamente degradato e che vi è un interesse pubblico valorizzato anche dalle norme europee a promuovere le fonti di energia rinnovabile;
- con il secondo motivo, alle pp. 17-19 dell'atto, deduce violazione della deliberazione della Giunta regionale Puglia 27 luglio 2015 n.1514 (p. 41736 del BUR), secondo la quale, a suo dire, i coni visuali come quello per cui è causa, compresi nella fascia C delle linee guida, non costituirebbero "*ulteriori contesti*" tutelabili con l'accertamento di compatibilità;
- con il terzo motivo, alle pp. 19-20 dell'atto, deduce ulteriore violazione dell'art. 22 del d. lgs. 199/2021 e afferma che la valutazione di compatibilità paesaggistica avrebbe dovuto rispondere ad un presunto favore contenuto nella norma;
- con il quarto motivo, alle pp. 19-22 dell'atto, critica la presunta affermazione del Giudice di I grado per cui all'intervento si sarebbe dovuta applicare l'autorizzazione paesaggistica;
- con il quinto motivo, alle pp. 22-26 dell'atto, argomentando dalla sentenza della Corte costituzionale 30 luglio 2021 n.177, sostiene l'irragionevolezza del disposto delle linee guida, in quanto disporrebbero un divieto generalizzato di installazione;

- con il sesto motivo, alle pp. 26-28 dell'atto, deduce infine l'irragionevolezza del divieto, in quanto commisurato alla potenza dell'impianto, dato che una potenza superiore al limite si potrebbe conseguire anche con un numero inferiore di pannelli, di tecnologia più sofisticata, rispetto a quanto necessario per un impianto di soli 200 kW;
- il Comune ha resistito, con atto 27 marzo e memoria 8 aprile 2024. In via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso di I grado per omessa notifica ai Ministeri della cultura e dell'ambiente, *“entrambi intervenuti nel procedimento di adozione ed approvazione del PPTR come Autorità emanante”* (memoria, p. 7). Nel merito si è poi richiamato alle motivazioni della sentenza di I grado, osservando (memoria, p. 24) che l'intervento sarebbe in realtà visibile dalla Cripta del Crocefisso, dato che *“il sito della “Cripta del Crocefisso” di Ruffano-Casarano è posto a circa 170 m di altezza dal livello del mare (cfr. rilievo Google Earth coordinate 39°59'37"N 18°11'48"E; consultabile su <https://earth.google.com>) e a tale altezza la vista di un uomo medio può scorgere l'orizzonte fino a circa 30 Km. Ciò rende evidente che l'impianto di progetto, pur a circa 7 Km dalla “Cripta del Crocefisso”, può certamente essere osservato (rectius, notato) dal fulcro del Cono Visuale”*;
- alla camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024, la domanda cautelare, dopo la discussione delle parti, è stata posta in decisione;
- la Sezione ritiene che le esigenze cautelari rappresentate, attesi i motivi di appello proposti (in particolare quanto alla questione dell'efficacia delle linee guida di cui si è detto), possano essere adeguatamente tutelate con la sollecita fissazione del merito, come da dispositivo;
- spese di fase al definitivo;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) accoglie l'istanza cautelare (ricorso numero: 2438/2024) ai soli fini della fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione del merito.

Dispone che la Segreteria sottoponga il fascicolo al Presidente per la fissazione dell'udienza pubblica ai sensi degli articoli 98 e 55, comma 10, c.p.a.

Spese della presente fase cautelare al definitivo.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere