

ENERGIA: TAR Sicilia - Palermo, Sezione Quinta, sentenza 12 maggio 2025 n. 1030.

1. Realizzazione impianto FER– Autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs n. 387/2003 – Conferenza di servizi – Determinazione conclusiva –Natura: atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo – Autorità procedente – Regione - Determinazione conclusiva: integrazione della motivazione – Ammissibilità - Ragioni.

2. Realizzazione impianto FER– Autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs n. 387/2003 – Conferenza di servizi – Determinazione conclusiva – Competenze – Comune – Interesse qualificato ai sensi dell'art. 14 bis, c. 2, lett. c) l. n. 241/1990 – Insussistenza – Incompatibilità dell'intervento con i valori urbanistici – Autorizzazione in variante – Ammissibilità.

1. Come da accreditata giurisprudenza, nell'ambito del procedimento inteso al rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ha valore di atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, ben distinto dal provvedimento di autorizzazione unica che deve essere poi rilasciato dalla Regione (Consiglio di Stato sez. IV, 16/11/2020, n. 7052; Consiglio di Stato sez. IV, 02/04/2020, n. 2235).

Da ciò deriva che la Regione, in quanto autorità procedente e tenuta all'adozione del provvedimento finale, possa integrare la motivazione contenuta nella determinazione conclusiva, prendendo posizione in ordine ad un parere emerso in sede di conferenza dei servizi, atteso che tale modulo avente una finalità di semplificazione procedimentale non determina uno spostamento di competenze, che restano pur sempre attribuite alla Regione.

2. Invero, il Comune non è titolare di un interesse qualificato né ai sensi dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387/2003 né ai sensi dell'art. 14 bis, comma 2, lett. c), L. 241/1990, non essendo una autorità preposta alla tutela di interessi ambientali, paesaggistici, culturali o sanitari e il relativo dissenso, qualora emergano ragioni di incompatibilità dell'intervento proposto con i valori urbanistici dell'area presidiati dal PRG, può pertanto essere superato mediante l'adozione di una autorizzazione in variante allo strumento urbanistico nell'ambito del procedimento unico regolato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. E in questi termini l'amministrazione regionale si è mossa nel rigoroso rispetto della disciplina di settore.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Amministrazione regionale e di Hf Solar 10 S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Bartolo Salone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato in data 31.01.2024, il Comune di Lentini ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, la determinazione di conclusione positiva della Conferenza di Servizi decisoria in forma semplificata e modalità asincrona prot. n. 0023906/2023 del

23.11.2023 adottata dall'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana Dipartimento Regionale dell'Energia – Direzione Generale Unità tecnico-amministrativa di supporto per le azioni previste dal PNRR in favore della società HF SOLAR 10 S.r.l..

Il Comune di Lentini premette in fatto che:

- con istanza prot. n. 0018798/2022 del 12.8.2022, la società HF Solar 10 S.r.l. inoltrava al Comune di Lentini richiesta di Procedura Abilitativa Semplificata ex art. 6 del D.lgs. 28/2011 per la costruzione di un impianto fotovoltaico;
- con nota di riscontro prot. n. 0019387/2022 del 25.8.2022, il Comune di Lentini esprimeva gravi perplessità sulla conformità urbanistica dell'impianto e rigettava l'istanza;
- a seguito del diniego, con nota prot. n. 33535 del 3.11.2022, la Società HF Solar 10 S.r.l., piuttosto che impugnare al Tar il provvedimento negatorio, chiedeva al Dipartimento Regionale dell'energia, Servizio 3 – Autorizzazioni Infrastrutture e Impianti Energetici della Regione Siciliana il rilascio dell'Autorizzazione Unica ai sensi dell'art. 12, comma 3, D.lgs. n. 387/2003;
- all'esito della conferenza di servizi, l'Assessorato adottava la determinazione conclusiva favorevole senza però fare cenno del parere urbanistico contrario ricevuto dal Comune con nota prot. n. 17708 dell'1.9.2023.

Contro la predetta determinazione conclusiva, il ricorrente ha prospettato i seguenti motivi di censura: I. VIOLAZIONE DELL'ART. 12, COMMA 3 E 4 DEL D.LGS. N. 387/2003. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 14 E 14 BIS DELLA L. LEGGE 241/1990. VIOLAZIONE DEL D.L. 76/2020. ECCESSO DI POTERE: FALSITÀ DEL PRESUPPOSTO. ILLOGICITÀ MANIFESTA. TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. IMPROCEDIBILITÀ.

In particolare, il Comune di Lentini, nel dedurre la violazione delle norme sulla conferenza di servizi c.d. "decisoria", si duole che la Regione "non ha né citato nel corpo della determinazione le considerazioni fornite dal Comune di Lentini nell'ambito della Conferenza di Servizi né, tantomeno, valutato – ponderando i diversi interessi confliggenti – il parere di difformità urbanistica fornito dal Comune", così pretermettendo interamente il parere contrario e motivato del Comune di Lentini, nel cui territorio sorgerà l'impianto illegittimamente autorizzato.

Con ricorso per motivi aggiunti, il medesimo ente ha poi impugnato il D.R.S. n. 182 del 5.2.2024, notificato dapprima il 14.2.2024 e successivamente il 6.3.2024, con il quale il Dirigente ad interim del servizio 3 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, Dipartimento dell'Energia ha emesso l'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio di un impianto fotovoltaico della potenza di 6,017 MW denominato "Lentini-Prof. Luciano Caruso" e di tutte le

relative opere connesse ed infrastrutture necessarie, da realizzarsi nel Comune di Lentini (SR), in favore della Società HF Solar 10 S.r.l., ai sensi dell'art. 12, comma 3, del D.lgs. n. 387/2003, deducendo i seguenti motivi di censura:

I. VIOLAZIONE DEL MODULO PROCEDIMENTALE DELLA CONFERENZA DEI SERVIZI. VIOLAZIONE DELL'ART. 12 DEL D.LGS. N. 387/2003. VIOLAZIONE DELL'ART. 52 QUATER DEL DPR 327/2001. VIOLAZIONE DELL'ART. 14 E 14 BIS DELLA L. LEGGE 241/1990. FALSITÀ DEL PRESUPPOSTO. ILLOGICITÀ MANIFESTA. TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI. ECCESSO DI POTERE. DIFETTO DI ISTRUTTORIA: il provvedimento di autorizzazione unica sarebbe affetto da illegittimità derivata, in quanto atto consequenziale alla viziata determinazione conclusiva della conferenza di servizi, impugnata col ricorso introduttivo;

II. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DIRITTO. ILLOGICITÀ MANIFESTA. TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DEL DPR 380/2001 COME RECEPITO IN SICILIA DALL'ART. 4 DELLA L.R. SICILIA N. 16/2016: è mancato anche nel provvedimento finale autorizzativo un reale bilanciamento tra gli interessi in gioco (necessario al fine di superare il parere urbanistico negativo espresso dall'amministrazione comunale in seno alla conferenza di servizi), avuto particolare riguardo all'enorme consumo e sottrazione di suolo all'agricoltura (stante che l'impianto ricade in ampia parte in area con destinazione a verde agricolo secondo il PRG) e all'esigenza di realizzare ivi un'area strategica per il supporto logistico e il soccorso per le situazioni di emergenza territoriale, come da progetto finanziato dalla Protezione civile.

L'Assessorato Regionale dell'Energia si è costituito con atto di pura forma.

La Società HF Solar 10 S.r.l., nel costituirsi, ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità del ricorso per erronea e/o falsa applicazione degli artt. 18 e 21 della L.R. Sicilia n. 7/2019 come coordinato con l'art. 14-bis l. n. 241 del 1990. In tesi della società controinteressata, il parere negativo espresso dal Comune equivarrebbe, ai sensi dell'art. 14 bis, comma 4, L. 241/1990, a un atto di assenso incondizionato perché privo dell'indicazione delle eventuali misure volte a superare il dissenso. Il Comune di Lentini ha, infatti, espresso il proprio parere negativo, senza alcuna indicazione mitigativa, e la Conferenza dei Servizi ha di conseguenza ritenuto tale parere ininfluenza.

In secondo luogo, per HF Solar 10 S.r.l. il complessivo gravame sarebbe infondato per i seguenti motivi:

- il progetto presentato avanti l'Assessorato regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità è nuovo e diverso da quello inizialmente presentato al Comune di Lentini tramite PAS

- l'Ente Regionale ha scandagliato le motivazioni poste alla base del dissenso formulato dal Comune di Lentini e le ha ritenute superabili, dandone conto nella determinazione finale contenuta nel DRS 182 del 05.02.2024;
- i Comuni non possono precludere l'installazione di impianti fotovoltaici in zona verde agricolo in ragione della mera destinazione del sito e non possono farlo, comunque, avvalendosi dell'ordinaria potestà regolamentare locale, trattandosi di materia riservata all'attività di pianificazione regionale (T.A.R. Sicilia-Palermo, sentenza n. 299/2023);
- quanto alle parti di progetto asseritamente ricadenti in zone con destinazione di PRG diversa da quella agricola (Zone pubbliche di interesse generale, F3-Attrezzature di interesse territoriale, Aree di espansione residenziale con edilizia semintensiva), la semplice sovrapposizione del progetto alle tavole dello strumento urbanistico evidenzia che tutte le suddette aree sono esterne all'area di impianto, che ricade interamente in area agricola;
- è decaduto il vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione di una strada di PRG della larghezza di 10 m limitrofa all'area di progetto, non avendo trovato attuazione la relativa previsione di piano;
- con riferimento all'area da attrezzare per finalità di protezione civile, non risulta presentato dal 2011 alcun progetto né avviata alcuna procedura espropriativa e, in ogni caso, la realizzazione dell'impianto fotovoltaico non pregiudicherebbe tale finalità, essendosi impegnata la Società a consegnare al Comune, in compensazione, un parco urbano di 6.500 mq che potrà essere utilizzato come area di soccorso in caso di terremoto, oltre a una striscia di terreno libero di circa 3 ettari nel lato sud dell'impianto che il Comune potrà utilizzare come crede.

Con ordinanza n. 199/2024 il collegio ha respinto l'istanza cautelare per mancanza di fumus boni iuris, rilevando che con il DSR 182/2024 l'Assessorato ha integrato la motivazione, inizialmente carente, della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, valutando il parere urbanistico negativo del Comune di Lentini e ritenendo che le ragioni ivi dedotte non fossero preclusive del rilascio dell'AU.

Quindi, alla pubblica udienza del 7 maggio 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controinteressata, in quanto i motivi di gravame sono comunque infondati.

Tanto con il ricorso introduttivo quanto nei motivi aggiunti la parte ricorrente contesta la violazione del modulo procedimentale della conferenza di servizi, sostenendo che il proprio parere sia stato pretermesso in sede di adozione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi favorevole all'istante, nonché il difetto di istruttoria, perché finanche nel successivo e distinto

provvedimento di autorizzazione unica l'autorità regionale procedente avrebbe omesso di effettuare la necessaria ponderazione dei contrapposti interessi, pubblici e privati, al fine di superare il dissenso manifestato dall'ente locale con la nota del 1.09.2023.

Le censure appena riferite devono essere disattese.

Come da accreditata giurisprudenza, nell'ambito del procedimento inteso al rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ha valore di atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, ben distinto dal provvedimento di autorizzazione unica che deve essere poi rilasciato dalla Regione (Consiglio di Stato sez. IV, 16/11/2020, n. 7052; Consiglio di Stato sez. IV, 02/04/2020, n. 2235).

Da ciò deriva che la Regione, in quanto autorità procedente e tenuta all'adozione del provvedimento finale, possa integrare la motivazione contenuta nella determinazione conclusiva, prendendo posizione in ordine ad un parere emerso in sede di conferenza dei servizi, atteso che tale modulo avente una finalità di semplificazione procedimentale non determina uno spostamento di competenze, che restano pur sempre attribuite alla Regione.

Nel caso di specie, la Regione, con l'impugnato DRS 182/2024, ha illustrato adeguatamente le ragioni per le quali è stato ritenuto superato il dissenso espresso dal Comune di Lentini nel parere urbanistico negativo dell'1.9.2023, così integrando la motivazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

Il provvedimento di AU – facendo applicazione del criterio delle posizioni “prevalenti” enunciato in termini generali dall'art. 14 quater, L. 241/1990, e rilevata l'assenza di interessi “qualificati” – ha escluso che nel corso del procedimento siano emerse posizioni prevalenti ostative all'autorizzazione del progetto, stante che all'esito della conferenza è stato espresso un solo isolato dissenso da parte di amministrazione (il Comune di Lentini) non portatrice di interessi qualificati. Invero, il Comune non è titolare di un interesse qualificato né ai sensi dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387/2003 né ai sensi dell'art. 14 bis, comma 2, lett. c), L. 241/1990, non essendo una autorità preposta alla tutela di interessi ambientali, paesaggistici, culturali o sanitari e il relativo dissenso, qualora emergano ragioni di incompatibilità dell'intervento proposto con i valori urbanistici dell'area presidiati dal PRG, può pertanto essere superato mediante l'adozione di una autorizzazione in variante allo strumento urbanistico nell'ambito del procedimento unico regolato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. E in questi termini l'amministrazione regionale si è mossa nel rigoroso rispetto della disciplina di settore.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

Le spese processuali possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo agli specifici profili della controversia e in ragione della mancata considerazione del parere del Comune in sede di determinazione conclusiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato da motivi aggiunti, lo rigetta.

Compensa le spese processuali.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente

Bartolo Salone, Primo Referendario, Estensore

Andrea Illuminati, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Bartolo Salone

Stefano Tenca

IL SEGRETARIO