

ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 9 settembre 2025, n. 7257.

1. Energia -Sub-procedimento di V.I.A. -Conferenza di servizio - Principio di “prevalenza delle posizioni”: *misura <<qualitativa -sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato>> -Ragioni -Prevalenza degli interessi “di natura paesaggistica, ambientale, idrogeologica e naturalistica” -Sussiste.*

2. Giustizia amministrativa -Processo amministrativo – V.I.A. negativa -Sindacabilità in sede giurisdizionale -Limiti: *solo in caso di valutazione illogiche e/o affette da palesi errori di fatto.*

1. E', altresì, la censura di erronea applicazione da parte del Commissario del principio di “prevalenza delle posizioni”. A fronte degli avvisi favorevoli del Servizio Autorità idraulica della Regione, del Comando marittimo Sud – Taranto della Marina militare, del Comando militare Esercito Puglia – Ufficio personale logistico e servitù militari e del Comando Scuole dell'Aeronautica militare – Ufficio territorio e patrimonio e della SNAM Rete Gas s.p.a., non può non osservarsi come tutte le Amministrazioni titolari dell'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio (Comune di San Severo, Provincia di Foggia, Ministero della cultura e Regione Puglia) si fossero, al contrario, espresse negativamente, così da orientare inevitabilmente la complessa operazione di bilanciamento verso un giudizio sfavorevole nei confronti del progetto.

20. Al riguardo può aggiungersi che *“per pacifica giurisprudenza, il concetto di <<prevalenza>> delle posizioni non esprime la maggioranza numerico-quantitativa, ma una misura <<qualitativa - sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato>>; una misura che l'amministrazione procedente deve determinare con discrezionalità e motivazione, bilanciando e contemperando gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento (cfr., ex multis, Cons. Stato Sez. IV, n. 1191 del 2021, sez. V, n. 6342 del 2018). La valenza qualitativa-sostanziale del concetto (elastico) di prevalenza non è mutata a seguito della novella introdotta dal d.lgs 127/2016 che...non ha ridotto la discrezionalità dell'autorità procedente ad un mero riscontro di prevalenza numerica dei pareri espressi in sede di conferenza, con surrettizia trasformazione dell'istituto da modulo di semplificazione procedimentale ad organo straordinario di natura collegiale”,* mantenendo indubbiamente gli interessi *“di natura paesaggistica, ambientale, idrogeologica e naturalistica...un peso specifico indubbiamente maggiore, al fine della valutazione dell'incidenza complessiva del progetto sul contesto circostante, rispetto a quelli tutelati dagli enti che si sono espressi favorevolmente”* nella ponderazione finale che conclude il procedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 aprile 2025 n. 2938).

2. Di fronte ad un quadro connotato da una evidente contrarietà agli interessi paesaggistico-ambientali emersi nel corso della complessa istruttoria effettuata, così come rappresentati dalle Autorità competenti, sotto vari profili, a rappresentarli, le determinazioni finali sfavorevoli non risultano, dunque, come evidenziato, né illogiche né tantomeno affette da palesi errori di fatto, con conseguente impossibilità per questo Consiglio di Stato di invadere con la propria valutazione, che si rivelerebbe comunque sempre opinabile, la sfera riservata alla discrezionalità tecnica e tecnico-amministrativa della p.a. procedente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, della Provincia di Foggia, del Ministero della cultura, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Comune di San Severo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2025 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla nota del 5 luglio 2022 del Commissario *ad acta* incaricato, giusta delibera della Giunta regionale n. 450 del 22 marzo 2021, degli adempimenti strumentali al rilascio del P.A.U.R. per un progetto, presentato dalla Mysun s.r.l., volto alla realizzazione ed all'esercizio nel Comune di San Severo (FG) di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 54,232 MWp;
- dalla nota del 7 giugno 2022 della Regione Puglia, recante diniego di a.u. sul suddetto progetto;
- dai verbali delle conferenze di servizi del 18 febbraio 2022, 18 marzo 2022, 14 aprile 2022, 29 aprile 2022/3 maggio 2022 e 17 maggio 2022 e dalle determinazioni assunte in tali sedi;
- dai pareri negativi espressi sul progetto dalla Soprintendenza per le province di Barletta-Andria-Trani e Foggia giusta note prot. n. 1789 del 17 febbraio 2022, prot. n. 2213 del 17 marzo 2021 e prot. n. 3751 del 5 aprile 2022, dal Comune di San Severo giusta nota prot. n. 5764 del 17 febbraio 2022 e prot. n. 12244 del 12 aprile 2022, dal Commissario *ad acta* in data 18 febbraio 2022, 14 aprile 2022 e 28 aprile 2022, dalla Provincia di Foggia nella seduta della conferenza di servizi del 18 febbraio 2022;
- dalle linee guida 4.4.1 del P.P.T.R. e dal P.U.G. del Comune di San Severo;
- dalla nota dell'11 ottobre 2022 del Commissario *ad acta* e dal "provvedimento di V.I.A." della medesima data;
- da tutti gli atti antecedenti, conseguenti o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorso e motivi aggiunti dalla Mysun s.r.l. dinanzi al T.a.r. per la Puglia in base ai seguenti motivi:

- a) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 12 del d.lgs. n. 387/2003, 7 della l.r. n. 20/2009 e 20 e 22 del d.lgs. n. 199/2021, eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa, carenza istruttoria e motivazionale, violazione dei principi del buon *agere* amministrativo, della tutela del legittimo affidamento e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, sviamento di potere;
- b) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 3-*quater*, 5, 25 e 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 e 1 e 8-*bis* della direttiva 2011/92/UE, carenza motivazionale ed istruttoria;

c) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 14-*ter* della l.n. 241/1990 e 20 e 22 del d.lgs. 199/2021, eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità ed irragionevolezza dell'azione amministrativa, carenza istruttoria e motivazionale, violazione dei principi del buon *agere* amministrativo e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, sviamento di potere;

d) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 30 del d.l. n. 77/2021 convertito dalla l. n. 108/2021, 134, 136, 142 e 143 del d.lgs. n. 42/2004, 12 del d.lgs. n. 387/2003, 2, 6, 38, 89, 90 e 91 delle NN.TT.AA. del P.P.T.R., violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione delle linee guida 4.4.1 del P.P.T.R., violazione del principio del buon *agere* amministrativo nella procedura conferenziale, eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa, carenza istruttoria e motivazionale;

e) eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto, illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa;

f) illegittimità in via autonoma ed in via derivata.

3. Con la sentenza n. 1070 del 10 agosto 2023 il T.a.r. per la Puglia ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo ed ha respinto i motivi aggiunti, compensando tra le parti le spese di lite.

4. L'originaria ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia sotto molteplici profili e riproponendo in appello le doglianze già formulate in primo grado.

5. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della cultura, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comune di San Severo, la Provincia di Foggia e la Regione Puglia, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 26 e 28 aprile 2025 e repliche del 7 e 8 maggio 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

7. All'udienza pubblica del 29 maggio 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Dinanzi all'esito negativo del procedimento svoltosi sulla sua istanza di autorizzazione alla realizzazione di un impianto fotovoltaico di grandi dimensioni nel territorio del Comune di San Severo e al rigetto da parte del T.a.r. per la Puglia del ricorso di primo grado proposto avverso i relativi provvedimenti, la società appellante ha lamentato preliminarmente che il T.a.r. non avesse adeguatamente considerato *“talune circostanze in fatto e in diritto che avrebbero dovuto indurlo a tutt'altra pronuncia”*, tra le quali il fatto che *“nell'ultima seduta della conferenza di servizi il Commissario...(avesse) superato le valutazioni effettuate durante la prima riunione...concludendo i*

lavori...con una VIA positiva". L'originaria ricorrente ha, inoltre, censurato la sentenza appellata poiché in essa, a suo dire, *"il giudice di prime cure non (avrebbe)...tenuto in alcun conto l'interesse pubblico - di matrice sovranazionale ed euro-unitaria - che sottende il progetto qualificato di pubblica utilità ed indifferibile ed urgente dall'art. 12 del d.lgs 387/2003 e il fatto che l'area di impianto (fosse) idonea ad ospitare impianti FER ex art. 20, comma 8, lett. c-quater, del d.lgs. n. 199/2021"*, incorrendo in una decisione ingiusta anche nella parte in cui aveva dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo.

9. In particolare, con il primo motivo, l'appellante, evidenziando che il Commissario *ad acta* all'esito dei lavori della conferenza di servizi si fosse *"determinato nel senso di ritenere superabili i pareri della Soprintendenza e del Comune e di effettuare in via autonoma una valutazione positiva (anche se condizionata alla formalizzazione dell'A.U.) del progetto"*, ha sostenuto l'erroneità della sentenza impugnata nella quale il T.a.r. avrebbe omissso di considerare quanto da essa dedotto *"in punto di corretta lettura dell'esito dei lavori della conferenza di servizi, che non (poteva)...che deporre nel senso dell'avvenuta assunzione di una VIA positiva, poi immotivatamente trasformata in VIA negativa"*. Il provvedimento assunto dal Commissario si sarebbe rivelato, quindi, sotto tale punto di vista, contraddittorio ed illogico, nonché fondato su ragioni non emerse nel corso della conferenza di servizi.

10. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'illegittimità, sia in via autonoma che derivata, anche del diniego di A.U. assunto dalla Sezione Transizione energetica della Regione sul presupposto della VIA negativa e della impossibilità di superare il parere sfavorevole del Comune, tra le cui competenze non sarebbe, invece, stato ricompreso l'accertamento di compatibilità paesaggistica.

11. Attraverso il terzo motivo l'appellante ha, poi, lamentato che la VIA sfavorevole sul suo progetto fosse *"totalmente disallineata rispetto all'acclarata insussistenza di valutazioni idonee, in quanto negative e comunque condivisibili, ad impedire l'assunzione di una VIA positiva, anche in quanto priva di supporto motivazionale"*. A ciò la originaria ricorrente ha aggiunto l'osservazione per cui la VIA negativa alla fine assunta dal Comune non sarebbe stata comunque vincolante *"per il principio di prevalenza delle posizioni"* e *"in quanto l'art. 24, comma 1, lett. d. del d.l. 77/2021, convertito dalla l. 108/2021, ha soppresso l'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006 nella parte in cui prevedeva che il PAUR dovesse essere rilasciato <<sulla base del provvedimento di VIA>>, così rimettendo alla c.d.s. la ponderazione della posizione dell'Autorità competente per la VIA (e poiché)...come già rilevato, l'area...(risultava) idonea ad ospitare impianti FER come da previsione dell'art. 20, comma 8, lett. c-quater, del DLgs 199/2021"*.

12. Con il quarto motivo la Mysun s.r.l. ha, infine, escluso la genericità delle proprie censure, affermando di aver puntualmente contestato la legittimità dei pareri della Soprintendenza, del

Comune e del Commissario stesso, dando conto della loro non vincolatività e della loro erroneità. Deducendo l'omesso esame dei profili di doglianza già svolti al riguardo, l'appellante li ha riproposti anche dinanzi a questo Consiglio di Stato, insistendo per l'accoglimento dell'originario ricorso.

13. Le suddette censure non sono fondate e devono essere respinte per le ragioni di seguito illustrate.

14. Dai documenti in atti emerge, infatti, che il Commissario *ad acta* sia giunto ad adottare la VIA negativa non improvvisamente né in modo illogico, bensì in coerenza con i pareri emessi da alcune delle Amministrazioni cui è affidata la tutela di interessi di primo piano all'interno del procedimento in questione, costituiti dal Comune di San Severo, nel cui territorio l'impianto era destinato a sorgere, e dalla competente Soprintendenza. Il Comune di San Severo ha sottolineato, in particolare, una serie di gravi criticità di carattere sia urbanistico che paesaggistico inficianti il progetto, con riferimento al sito prescelto per la sua realizzazione e al contrasto dell'intervento con la disciplina delle NTA al PUG, come adeguato al PPTR, che, in relazione all'ulteriore contesto paesaggistico (UCP) <<Paesaggi rurali>>, non consentiva, in realtà, l'installazione di un impianto fotovoltaico di così grande estensione (pari a 91 ettari) su suolo agricolo. Secondo l'art. s7.3, gli obiettivi da perseguire nell'area sarebbero stati quelli della *“salvaguardia dei caratteri identitari, conservazione dei manufatti e delle sistemazioni agrarie tradizionali, con particolare attenzione al recupero delle masserie, dell'edilizia rurale e dei manufatti in pietra a secco, della rete scolante, della tessitura agraria e degli elementi divisorii, nonché dei caratteri dei nuovi edifici, delle loro pertinenze e degli annessi rurali”* e *“nelle aree adibite all'attività agricole (sarebbero stati perciò)...ammessi solo interventi legati all'esercizio dell'agricoltura”*, con conseguente netta esclusione di un progetto come quello in esame.

15. Nel parere della Soprintendenza viene, poi, parimenti evidenziato che *“la possibilità di installare in aree agricole centrali fotovoltaiche costituisce uno scenario di grande trasformazione della texture agricola con forti processi di artificializzazione del suolo”*. A ciò va a sommarsi anche l'osservazione per la quale *“l'enorme quantità di superficie utilizzata per la costruzione di centrali fotovoltaiche pone anche il problema del recupero delle aree in fase di smaltimento dell'impianto”*.

16. I suddetti elementi, di per sé, come detto, gravemente ostativi all'ammissibilità del progetto risultano, inoltre, aggravati dalla avvenuta saturazione della zona, interessata da numerosi impianti già in esercizio o comunque già approvati.

17. Alla luce delle considerazioni che precedono, non condivisibile appare, dunque, l'argomentazione della società appellante circa la contraddittorietà e l'irragionevolezza dell'operato del Commissario, la cui VIA si sarebbe improvvisamente e immotivatamente “trasformata” da positiva a negativa. In realtà, dall'esame complessivo del contenuto del verbale della conferenza di servizi del 17 maggio 2022 emerge un giudizio sostanzialmente sempre sfavorevole avverso il progetto, per la

consapevolezza da parte dell'Amministrazione del fatto che *“il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili è comunque condizionato al rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio artistico”* e che *“il Commissario ad acta in qualità di autorità competente per il provvedimento di VIA...(aveva ribadito) quanto già indicato con nota del 28 aprile 2022 ovvero che l'intervento (era)...in contrasto con gli strumenti di programmazione/pianificazione in relazione alla vincolistica e alle tutele, rilevabili dagli strumenti di pianificazione e da ogni norma, regolamento e provvedimento vigenti, così come previsto dalla normativa di settore”*.

18. Dal medesimo verbale si desume, inoltre, non un'apertura alla ammissibilità dell'impianto, quanto piuttosto l'impossibilità di una reale modifica della suddetta posizione, nella parte in cui è espressamente precisato che *“qualora la Sezione Transizione energetica della Regione Puglia prenda atto che non vi sono le condizioni di rispetto delle normative vigenti in materia di ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio artistico ovvero che non si potrà procedere con la variante allo strumento urbanistico, non si concretizzerà la rivalutazione della decisione di diniego motivato espresso dall'autorità competente per il provvedimento di VIA”*.

19. In base alle suddette considerazioni infondata è, altresì, la censura di erronea applicazione da parte del Commissario del principio di “prevalenza delle posizioni”. A fronte degli avvisi favorevoli del Servizio Autorità idraulica della Regione, del Comando marittimo Sud – Taranto della Marina militare, del Comando militare Esercito Puglia – Ufficio personale logistico e servitù militari e del Comando Scuole dell'Aeronautica militare – Ufficio territorio e patrimonio e della SNAM Rete Gas s.p.a., non può non osservarsi come tutte le Amministrazioni titolari dell'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio (Comune di San Severo, Provincia di Foggia, Ministero della cultura e Regione Puglia) si fossero, al contrario, espresse negativamente, così da orientare inevitabilmente la complessa operazione di bilanciamento verso un giudizio sfavorevole nei confronti del progetto.

20. Al riguardo può aggiungersi che *“per pacifica giurisprudenza, il concetto di <<prevalenza>> delle posizioni non esprime la maggioranza numerico-quantitativa, ma una misura <<qualitativa - sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato>>; una misura che l'amministrazione procedente deve determinare con discrezionalità e motivazione, bilanciando e contemperando gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento (cfr., ex multis, Cons. Stato Sez. IV, n. 1191 del 2021, sez. V, n. 6342 del 2018). La valenza qualitativa-sostanziale del concetto (elastico) di prevalenza non è mutata a seguito della novella introdotta dal d.lgs 127/2016 che...non ha ridotto la discrezionalità dell'autorità procedente ad un mero riscontro di prevalenza numerica dei pareri espressi in sede di conferenza, con surrettizia trasformazione dell'istituto da modulo di semplificazione procedimentale ad organo straordinario di natura collegiale”*, mantenendo indubbiamente gli interessi *“di natura*

paesaggistica, ambientale, idrogeologica e naturalistica...un peso specifico indubbiamente maggiore, al fine della valutazione dell'incidenza complessiva del progetto sul contesto circostante, rispetto a quelli tutelati dagli enti che si sono espressi favorevolmente” nella ponderazione finale che conclude il procedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 aprile 2025 n. 2938).

21. Da qui l'infondatezza delle censure formulate dalla Mysun s.r.l. circa la contraddittorietà dell'agire amministrativo e la carenza di motivazione dei provvedimenti assunti nel corso del procedimento, che appaiono, in realtà, pienamente in linea con lo sviluppo dell'istruttoria e con il complesso degli elementi acquisiti nella conferenza di servizi.

22. Per analoghe ragioni non meritevoli di condivisione sono anche tutte le ulteriori doglianze proposte dall'appellante in rapporto sia alla pretesa erroneità della declaratoria da parte del T.a.r. dell'improcedibilità del ricorso principale promosso contro una determinazione iniziale, comunque destinata ad essere assorbita dai provvedimenti conclusivi del procedimento, impugnati con i motivi aggiunti, sia alla asserita illegittimità in via autonoma e derivata del diniego di A.U. da parte della Sezione Transizione energetica della Regione che, lungi dal rappresentare un “cortocircuito” come sostenuto dalla Mysun s.r.l., in quanto fondato sul presupposto fallace di una VIA negativa, appare coerentemente ed esaurientemente motivato in base all'effettivo avviso di senso negativo espresso dal Commissario e *“in ossequio alle determinazioni delle autorità competenti in materia di tutela dell'ambiente di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico confluiti nella seduta di conferenza di servizi ex art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 svolta in data 17 maggio 2022”*.

23. Di fronte ad un quadro connotato da una evidente contrarietà agli interessi paesaggistico-ambientali emersi nel corso della complessa istruttoria effettuata, così come rappresentati dalle Autorità competenti, sotto vari profili, a rappresentarli, le determinazioni finali sfavorevoli non risultano, dunque, come evidenziato, né illogiche né tantomeno affette da palesi errori di fatto, con conseguente impossibilità per questo Consiglio di Stato di invadere con la propria valutazione, che si rivelerebbe comunque sempre opinabile, la sfera riservata alla discrezionalità tecnica e tecnico-amministrativa della p.a. procedente.

24. In conclusione, tutte le doglianze dell'appellante devono, perciò, essere respinte, in quanto infondate e, in ogni caso, inidonee a condurre all'accoglimento del ricorso di primo grado.

25. Per la complessità delle questioni trattate sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore