

ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 21 luglio 2025 n. 6434.

Energia – Impianti fotovoltaici – Localizzazione – Autorizzazione – Limiti astratti -Illegittimità -Valutazione puntuale -Necessità.

È illegittima la delibera con cui la regione introduce limiti astratti alla possibilità di realizzare impianti fotovoltaici; infatti, l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, è tenuta a valutare tutte le circostanze del caso concreto e a bilanciare gli opposti interessi, nella consapevolezza che il legislatore ha espresso un chiaro favor per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, pur non potendo legittimarsi "interessi tiranni" capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 8491 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero della Cultura, della Regione Lazio, della Provincia di Latina e della Provincia di Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società appellante, attiva nella produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, è titolare di un progetto per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agro-voltaico avanzato denominato "Valentano", di potenza pari a 9,97 MWp e sito nei Comuni di Valentano e Ischia di Castro, Provincia di Viterbo, in località Saunata.

2. In data 22 maggio 2023, l'odierna appellante ha depositato la richiesta di avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale a norma dell'art. 27 *bis* del Codice dell'Ambiente e, in data 26 maggio, l'istanza di Valutazione di Incidenza Ambientale ("VINCA").

3. Con la Deliberazione 12 maggio 2023, n. 171, la Regione Lazio approvava gli "Indirizzi e criteri transitori per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili concernenti il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico ai sensi dell'articolo 27-*bis* del decreto legislativo 3/04/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche, relativo alla realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici a terra nel territorio regionale e modifiche alla composizione del Gruppo Tecnico Interdisciplinare (GTI) di cui alla deliberazione della Giunta regionale 16/11/ 2021, n. 782".

4. La Regione Lazio, Direzione Regionale Ambiente – Area Valutazione di Impatto Ambientale, con provvedimento prot. n. 2023.0605491 del 5 giugno 2023, rigettata la richiesta di parte appellante presentata di attivazione della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 27 bis, parte II del d.lgs. n.152/06, in ragione della necessità di un “riequilibrio territoriale finalizzato a non aggravare ulteriormente i territori della Provincia di Viterbo che consenta, in relazione al principio di proporzionalità e sussidiarietà tra province, in ogni singola provincia lo sviluppo delle FER esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione”.

5. Parte appellante ha, quindi, impugnato (in trasposizione dal ricorso straordinario), innanzi al T.a.r. per il Lazio, quest'ultimo provvedimento e la predetta delibera del 12 maggio 2023, n. 171, chiedendone l'annullamento, nonché la proposta della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Provincia di Viterbo e per l'Etruria Meridionale, di dichiarazione di notevole interesse pubblico “Ambito paesaggistico, geologico e geomorfologico dell'orlo della caldera di Latera e delle sue pendici interessate dai centri eruttivi periferici”, ai sensi degli artt. 136 co. 1 lett. c) e d) e 138 co. 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e ss.mm.ii., pubblicata sul sito ufficiale della Regione Lazio in data 16 agosto 2023 e sugli albi pretori dei Comuni di Cellere, Farnese, Ischia di Castro, Latera, Piansano e Valentano.

6. Il T.a.r., con sentenza n. 4552 del 2024, ha dichiarato il ricorso in parte irricevibile (in relazione ai provvedimenti della Regione Lazio) e in parte inammissibile (in relazione alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico).

7. La società appellante ha, quindi, impugnato la predetta sentenza, contestando esclusivamente la declaratoria di irricevibilità dell'impugnazione della delibera n. 171 del 2023 e della nota prot. n. 2023.0605491 del 5 giugno 2023 della Regione Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

I ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 7 E 35 C.P.A. E DEGLI ARTT. 24, 103 E 111 COSTITUZIONE, PER IRRAGIONEVOLEZZA ED ILLOGICITÀ, PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE – VIOLAZIONE DELL'ART. 100 C.P.C. – VIOLAZIONE ART. 112 C.P.C. – VIOLAZIONE ARTT. 1, 3 E 4 DELLE DISPOSIZIONI PRELIMINARI DEL CODICE CIVILE;

II. RIPROPOSIZIONE DEI MOTIVI DI CENSURA NON ESAMINATI.

La sentenza gravata non ha preso alcuna posizione sui motivi di censura dedotti con ricorso introduttivo, che si ripropongono in questa sede e che avrebbero dovuto condurre all'accoglimento del ricorso.

II. PRIMO MOTIVO: "Violazione e falsa applicazione della DGR n. 171 del 12 maggio 2023. Eccesso di potere. Erroneità della motivazione;

III. SECONDO MOTIVO DI DIRITTO: "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 117 Cost., dell'art. 20, comma 6 del D.lgs. 199/2021, dell'art. 12 D.lgs. 387/2003 e del D.M. 10 settembre 2010 ("Linee Guida Nazionali"), in particolare paragrafo 14.3. Violazione e/o falsa applicazione del PNIEC e del PTE (Piano per la Transizione Ecologica) approvato con delibera del CITE (Comitato interministeriale per la transizione ecologica) dell'8 marzo 2022. Eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento e sviamento di potere";

IV. TERZO MOTIVO: "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 del D.lgs. 199/2021 ("Decreto RED II") e del D.M. 10 settembre 2010 ("Linee Guida Nazionali"). Violazione e/o falsa applicazione del diritto derivato euro-unitario e, nello specifico, della direttiva 2001/2018, del regolamento 2018/1999 e del regolamento 2022/2577. Eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento e sviamento di potere";

VI. QUINTO MOTIVO DI DIRITTO: "Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida Nazionali, dell'art. 2, comma 167 L. 244/2007 e del D.M. 15 marzo 2012, nonché dell'art. 20 Decreto RED II. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti";

VII. SESTO MOTIVO DI DIRITTO: "Violazione e falsa applicazione degli articoli 19 e 22 del Codice dell'Ambiente e degli Allegati V e VII; del paragrafo 14.3 delle Linee Guida Nazionali; dell'art. 4, comma 3 D.lgs. n. 28/2011. Irragionevolezza e illogicità dei criteri per l'avvio dei procedimenti autorizzativi. Eccesso di potere per violazione del principio di adeguatezza e proporzionalità";

VIII. SETTIMO MOTIVO DI DIRITTO: "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12 D.lgs. n. 387/2003 e delle Linee Guida Nazionale. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e illogicità manifesta";

IX. OTTAVO MOTIVO DI DIRITTO: "Omessa valutazione degli impianti agrivoltaici. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e illogicità manifesta";

X. NONO MOTIVO DI DIRITTO: "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 41 Cost., dell'art. 11 preleggi, dell'art. 15 della direttiva 2018/2001. Eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento e violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza".

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, la Regione Lazio, la Provincia di Latina e la Provincia di Viterbo si sono costituiti regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

8. Alla pubblica udienza del 27 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Con il primo motivo di appello, Swe It 03 S.r.l. contesta la sentenza di primo grado nella parte in cui ha dichiarato irricevibile il ricorso di primo grado, in quanto la delibera della Regione Lazio n.

171 del 2023 non avrebbe dovuto essere impugnata immediatamente, perché il termine di impugnazione sarebbe iniziato a decorrere dall'emanazione dei successivi atti applicativi.

10. Ritiene il Collegio che il primo motivo di appello sia fondato, in quanto la delibera n. 171 del 2023 contiene esclusivamente “indirizzi e criteri transitori per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ...” e non preclude *a priori* e in astratto qualunque tipo di intervento sul territorio della Provincia di Viterbo.

10.1. La predetta delibera ha fissato, “*nelle more dell'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 1 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2019, per il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ai sensi dell'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006 i seguenti indirizzi e criteri nell'avvio dei procedimenti PAUR concernenti impianti fotovoltaici ed eolici a terra nel territorio regionale:*

a) avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze da realizzarsi in aree ritenute idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;

b) avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze concernenti lo sviluppo delle Fonti Energetiche Rinnovabili nell'ambito dell'attuazione del PNRR del Piano Nazionale Complementare e della Programmazione unitaria 21-27;

c) di stabilire, al di fuori delle ipotesi di cui alle lettere a) e b), per l'avvio dei procedimenti relativi ai PAUR di cui all'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006 un criterio di proporzionalità e sussidiarietà tra province, tale da consentire, in ogni singola provincia, lo sviluppo delle FER esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione.

10.2. Non si può dunque condividere la sentenza del T.a.r. che ha ritenuto immediatamente lesivo tale provvedimento, in quanto l'interesse ad agire di parte appellante era solo potenziale, ma non attuale e concreto, perché la lesione si è concretizzata solo con l'adozione del provvedimento di rigetto della Regione sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico ai sensi dell'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Tale atto di indirizzo non poteva, infatti, ritenersi automaticamente preclusivo al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico e l'eventuale diniego dell'amministrazione competente avrebbe dovuto essere emesso in base ad una valutazione in concreto che tenesse in considerazione tutte le circostanze del caso concreto.

10.3. Dalla delibera impugnata, infatti, non emerge un divieto assoluto di realizzare impianti agro-voltaici nel territorio della Provincia di Viterbo e, quindi, la delibera n. 171 non avrebbe dovuto essere impugnata immediatamente.

10.4. Peraltro, nelle ipotesi in cui gli impianti ricadano nelle aree ritenute idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021, non si applicano i limiti di autorizzazione provinciale introdotti dalla delibera stessa, né tantomeno la moratoria prevista per la Provincia di Viterbo.

Parte appellante ha, in quest'ottica, evidenziato che l'impianto, alla data di presentazione dell'istanza di PAUR, distasse più di 500 mt. da aree tutelate ai sensi dell'art. 136 e tutelati ai sensi della parte seconda del d.gs. 42 del 2004 e ricadesse pertanto in aree idonee ai sensi del d.lgs. n. 199 del 2021 art. 20 comma 8 punto c-quater (lett. a).

La Regione, solo nella memoria di costituzione, ha contestato tale dato, evidenziando che l'area interessata dall'intervento è sottoposta a vincolo e, quindi, non è possibile assegnare assoluta prevalenza alla realizzazione degli impianti fotovoltaici: ma di tale aspetto non vi è alcuna traccia nel provvedimento di rigetto impugnato.

Tale aspetto è, dunque, contestato (visto che la Regione Lazio avrebbe dovuto chiarirlo nel provvedimento di rigetto impugnato), in quanto la delibera n. 171, comunque, consente la realizzazione dei impianti agro voltaici nelle zone classificate come idonee.

10.5. Sotto questo profilo, in accoglimento del primo motivo di appello, la sentenza va riformata e il ricorso di primo grado va considerato ricevibile, in quanto i termini di impugnazione decorrono dalla ricezione dell'atto con cui la Regione ha applicato la delibera n. 171 del 2023, ovvero dalla nota della Regione Lazio, Direzione Regionale Ambiente – Area Valutazione di Impatto Ambientale, prot. n. 2023.0605491 del 5 giugno 2023, con cui è stata respinta la richiesta di rilascio del P.A.U.R.

10.6. Non si ravvisano, tuttavia, i presupposti per l'annullamento della sentenza di primo grado con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.c.: come specificato anche di recente dall'Adunanza Plenaria (15 luglio 2025, n. 10), l'annullamento con rinvio non va disposto automaticamente in ogni caso in cui si ravvisi un errore nella pronuncia di inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità, specie quando, come avvenuto nel presente giudizio, l'errore non possa essere qualificato come palese, così da rendere nulla la sentenza, perché sono stati comunque esaminati tutti gli elementi fattuali della vicenda e vi è stata la consapevole valutazione del quadro normativo e giurisprudenziale. La Sezione ritiene, dunque, di dover esaminare nel merito la questione.

11. Nonostante la delibera n. 171 non sia immediatamente impugnabile, e il ricorso sia da considerare tempestivo al momento dell'impugnazione (come evidenziato al precedente punto 10.5) la stessa delibera è tuttavia illegittima, come ha evidenziato parte appellante con i motivi del ricorso di primo grado riproposti con l'appello.

La delibera citata ha, infatti, introdotto ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed ha, senza averne il potere, autonomamente fissato criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, criteri la cui fissazione spetta al legislatore nazionale.

Questa Sezione (cfr., sentenza n. 466 del 2025), ha, infatti, già chiarito, in una fattispecie sostanzialmente simile a quella oggetto del presente giudizio, che la *Regione non può frapporre*

ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed è, inoltre, precluso alle Regioni “di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), (e) a fortiori... creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa” (Corte Cost. n. 106/2020, n. 286/2019). Inoltre, la Regione non può intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei “principi e criteri omogenei” per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti stessi, comprese le “modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili” (cfr. art. 20 comma 1 lett. a).

12. La Corte costituzionale, con sentenza n. 106 del 2020, ha affermato che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.) e i relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'art. 12, in particolare al comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dalle vincolanti «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019), in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione.

12.1. La Corte ha poi precisato che esse «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto) e poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018).

In questo quadro di riferimento “*le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in*

determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura «rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (sentenza n. 69 del 2018)».

12.2. Ne consegue, prosegue la Corte, che *“le Regioni non possono prescrivere «limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 286 del 2019)”.*

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche la delibera n. 171 del 2023 è, dunque, illegittima avendo prescritto dei limiti generali inderogabili che rendono particolarmente difficoltosa l'installazione di impianti fotovoltaici nella Provincia di Viterbo.

13. Ritene il Collegio che la normativa statale non assegni di certo assoluta prevalenza alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, perché come precisato da questa Sezione, (sentenza n. 8491 del 2024) *“8.6. Non si può, riconoscere dignità e valore agli obiettivi in tema di produzione energetica a discapito di quelli finalizzati alla tutela del paesaggio.*

8.7. Né la necessità di perseguire determinati obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili può giustificare, in assoluto (in ragione di un generale principio di “favor”), una azione sul territorio che prescinda, mercé un equilibrato bilanciamento degli interessi, l'attuazione efficace e rispettosa di altre esigenze di tutela e sviluppo aventi uguale dignità e forza giuridica”.

Deve essere però l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, a valutare tutte le circostanze del caso concreto e a bilanciare gli opposti interessi nella consapevolezza però che il legislatore ha espresso un chiaro *favor* per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, senza che possano legittimarsi “interessi tiranni” capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione.

Questa complessa e delicata opera di bilanciamento non può che essere fatta dall'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo nell'ambito del procedimento amministrativo e deve essere adeguatamente motivata, in riferimento al caso concreto, con il provvedimento che chiude il procedimento medesimo.

14. Ne consegue l'illegittimità della delibera della Regione Lazio n. 171 del 2023 che non solo ha introdotto ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed ha, senza averne il potere, autonomamente fissato criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, ma ha anche

stabilito che “in ogni singola provincia, lo sviluppo delle FER [sia realizzato] esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione”, con ciò introducendo un limite in astratto non compatibile con le coordinate ermeneutiche appena tracciate.

15. Poiché il provvedimento di rigetto dell'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico è motivato esclusivamente, e quindi immotivatamente, con un rinvio alla predetta delibera n. 171, anche tale provvedimento è illegittimo e va annullato.

16. La circostanza, pur evidenziata dalla Regione, che l'area è sottoposta a vincolo, come riportato nell'elaborato 7 del Decreto del Segretariato regionale del Ministero della Cultura per il Lazio 15 febbraio 2024, n. 22 - Decreto di dichiarazione di notevole interesse pubblico, oggetto, peraltro, di autonomo ricorso da parte dell'appellante, non è dirimente perché il provvedimento di rigetto non contiene alcuna motivazione in relazione a tale profilo.

17. L'appello è, pertanto, fondato e, in riforma della sentenza di primo grado, va accolto il ricorso di primo grado con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso di primo grado con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore