

il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

L'ENERGIA NON HA COLORE

Simone Togni

COME REAGIRE ALLA CRISI ENERGETICA

Intervista a

MARCO CARTA

Amministratore Delegato e Direttore
R&A Unit Utilities e Rinnovabili - AGICI

SETTEMBRE
2026

Carta, penna e diritto

Massimo Ragazzo - Studio GSLex

PAS, agrivoltaico e aree
agricole: la mancanza
di indicatori regionali
di idoneità non
equivale a non idoneità

1. La decisione e la sua portata

Con la sentenza n. 6860 dell'11 settembre 2026 la Sezione Quarta del Consiglio di Stato affronta, in una prospettiva unitaria, alcuni dei nodi più sensibili della localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili: il rapporto tra semplificazione procedimentale e tutela ambientale, il momento di prestazione della garanzia fideiussoria per la dismissione e il ripristino dei luoghi, l'acquisizione degli atti di assenso di amministrazioni diverse da quella comunale e il significato degli indicatori regionali di idoneità o non idoneità delle aree. La controversia riguardava una procedura abilitativa semplificata presentata per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 990 kW, destinato a essere inserito in una comunità energetica rinnovabile.

Il Comune aveva inibito la PAS sulla base di quattro ragioni: la mancata presentazione della garanzia fideiussoria per il ripristino dei luoghi, l'assenza del nulla osta di Terna relativo all'interferenza con la fascia di rispetto di un elettrodotto, la localizzazione in un'area agricola di medio pregio e la mancata dimostrazione di un indicatore regionale di idoneità, costituito dall'abbandono o dall'incolto del terreno per almeno cinque anni.

Il TAR Veneto aveva respinto il ricorso, ritenendo sufficiente, ai fini della legittimità dell'inibitoria, la ritrattazione dell'impegno inizialmente assunto dalla società a prestare la fideiussione.

Il Consiglio di Stato riforma la decisione, accoglie il ricorso originario e annulla il provvedimento comunale, disponendo che l'amministrazione si pronunci nuova-

mente sull'istanza nel rispetto dell'effetto conformativo della sentenza.

La decisione è rilevante perché impone di collocare ciascun adempimento nel corretto momento procedimentale, impedendo che categorie normative concepite come criteri di valutazione vengano utilizzate come divieti automatici.

2. La PAS semplifica il procedimento, non il contenuto sostanziale della tutela ambientale

Il primo principio affermato dal Consiglio di Stato riguarda la distinzione tra semplificazione procedimentale e disciplina sostanziale dell'intervento.

La PAS riduce gli oneri e i tempi del procedimento, ma non esonera il proponente dagli obblighi posti a presidio dell'ambiente e del ripristino dei luoghi.

Il Collegio condivide, sul punto, la conclusione del TAR secondo cui l'obbligo di prestare la garanzia per la dismissione dell'impianto e la rimessione in pristino si applica anche agli interventi assoggettati a PAS. La semplificazione, infatti, non incide sulla funzione sostanziale della garanzia, che è destinata ad assicurare l'effettività del ripristino del sito al termine della vita utile dell'impianto e si collega ai principi europei di prevenzione e di correzione del danno ambientale alla fonte, nonché al principio "chi inquina paga". La soluzione è coerente con il quadro oggi espresso dall'articolo 8, comma 4, lettera i), del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, il quale richiede, a corredo del progetto sottoposto a PAS, l'impegno al ripristino dello stato dei luoghi e il relativo piano, stabilendo che la polizza fideiussoria a copertura dei costi debba essere presentata prima dell'avvio della realizzazione dell'intervento. La stessa disposizione conferma, inoltre, che il ripristino non è un profilo



estraneo al titolo semplificato, ma un obbligo strutturalmente connesso alla realizzazione dell'impianto.

La conclusione si inserisce in un orientamento che considera la garanzia uno strumento di tutela ambientale e non una mera garanzia finanziaria. Il Consiglio di Stato ha già sottolineato che essa deve mantenersi senza soluzione di continuità durante l'esercizio dell'impianto e fino all'avvenuto ripristino dei luoghi, proprio perché la sua funzione è assicurare la serietà del progetto e l'effettività degli obblighi successivi alla dismissione (cfr. sent. n. 2582 del 2022).

3. L'obbligo è sostanziale, ma la fideiussione non è dovuta in fase istruttoria

Il Consiglio di Stato distingue tra l'impegno al ripristino, che accompagna la domanda, e la polizza fideiussoria, che deve essere presentata prima dell'avvio dei lavori.

Per il procedimento esaminato, soggetto alla disciplina previgente, il Collegio richiama il punto 13.1, lettera j), delle Linee guida nazionali approvate con decreto interministeriale 10 settembre 2010 e la disciplina regionale veneta, secondo cui la garanzia deve essere depositata prima dell'inizio dei lavori. La mancata presentazione in quel



momento costituisce causa di decadenza del titolo, ma non impedisce che il titolo venga assentito anteriormente al deposito della polizza.

La ratio è individuata nell'esigenza di evitare che il proponente sostenga il costo della garanzia quando l'effettiva realizzabilità dell'impianto non è ancora certa. La polizza non costituisce, dunque, un requisito da verificare necessariamente nella fase istruttoria della PAS, mentre l'impegno al ripristino e il piano di ripristino appartengono alla documentazione progettuale iniziale.

La distinzione è oggi resa esplicita dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 190 del 2024: l'impegno e il piano di ripristino sono documenti da allegare al progetto; la polizza è dovuta prima dell'avvio della realizzazione. Ne deriva una sequenza precisa:

la sentenza n. 6860 del Consiglio di Stato

prima la valutazione dell'istanza e il perfezionamento del titolo, poi — comunque prima dell'apertura del cantiere — la prestazione della garanzia.

Il Comune non poteva quindi fondare l'inibitoria sulla sola mancata produzione della polizza durante il procedimento. Né poteva attribuire rilievo decisivo alla ritrattazione

dell'impegno, perché tale condotta si era

verificata in risposta a una richiesta amministrativa intempestiva. Se-

condo il Consiglio di Stato,

l'amministrazione avrebbe potuto subordinare

l'efficacia del titolo alla presentazione della garanzia, ma

non inibire integralmente la realizzazione dell'intervento per l'omesso deposito di una polizza non ancora esigibile.

4. Il nulla osta di Terna e l'obbligo comunale di acquisizione d'ufficio

La seconda questione riguarda l'interferenza del progetto con la fascia di rispetto di un elettrodotto di Terna. Il Comune aveva rilevato l'interferenza nel corso dell'istruttoria, aveva dichiarato che avrebbe richiesto direttamente il nulla osta e aveva effettivamente trasmesso gli atti a Terna. Tuttavia, prima di ricevere il riscontro, aveva adottato il provvedimento inibitorio. Terna si era poi espressa favorevolmente, sia pure con prescrizioni.

Il Consiglio di Stato qualifica il nulla osta come un atto di assenso necessario alla re-

alizzazione dell'intervento, distinto dalla soluzione di connessione alla rete che il proponente deve normalmente richiedere al gestore. Terna rilevava, nel caso concreto, quale soggetto deputato alla tutela della fascia di rispetto dell'elettro-

dotto esistente, infrastruttura di interesse pubblico.

Applicando l'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2011, vigente *ratione temporis*, il Collegio afferma che il Comune, una volta rilevata la necessità dell'assenso esterno, doveva acquisirlo d'ufficio oppure convocare una conferenza di servizi. La richiesta del nulla osta produceva l'effetto di sospendere il termine di conclusione della PAS sino all'acquisizione dell'atto o alla definizione del procedimento attraverso gli strumenti previsti dalla legge.

La conclusione anticipata del procedimento con un diniego fondato proprio sulla mancata acquisizione dell'atto richiesto dal Comune è quindi intrinsecamente con-



traddittoria. L'amministrazione non può, da un lato, attivare il procedimento di acquisizione sostitutiva dell'assenso e, dall'altro, imputare al proponente l'assenza di un documento che essa stessa si è impegnata a procurare.

Il principio trova una formulazione ancora più articolata nella disciplina oggi contenuta nell'articolo 8, comma 8, del decreto legislativo n. 190 del 2024, che prevede la convocazione della conferenza di servizi quando siano necessari atti di assenso di amministrazioni diverse da quella procedente e stabilisce la sospensione del termine nei casi di integrazioni o approfondimenti istruttori. La logica di fondo resta la medesima: la PAS è semplificata, ma non può prescindere dall'acquisizione degli assensi necessari alla concreta realizzazione dell'intervento. Dunque, secondo la sentenza n. 6860 in commento, proprio perché l'assenso è necessario, il Comune deve attivarsi per acquisirlo e deve attendere il relativo esito, prima di concludere negativamente il procedimento.

5. Aree agricole di pregio: indicatore di presuntiva non idoneità, non divieto

Il terzo nucleo della decisione riguarda la legge regionale del Veneto n. 17 del 2022. Il Comune aveva attribuito valenza automaticamente ostativa alla classificazione del terreno come area agricola di medio pregio. Il Consiglio di Stato muove dal dato testuale della disciplina regionale: l'area agricola di pregio è indicata come uno degli indicatori di "presuntiva non idoneità". La presunzione non equivale, tuttavia, a un divieto. L'articolo 4 della legge regionale impone una valutazione complessiva che tenga conto della tipologia dell'impianto, delle soluzioni progettuali, della potenza, della localizzazione e degli obiettivi di produzione di ener-

gia da fonti rinnovabili stabiliti dal PNIEC e dalla normativa sovraordinata.

L'amministrazione avrebbe quindi dovuto esaminare, tra gli altri elementi, la dichiarata qualificazione dell'area come idonea ai sensi della normativa statale, la natura agrivoltaica dell'intervento, la compatibilità del progetto con la prosecuzione dell'attività agricola e la sua destinazione a una comunità energetica.

Il principio è oggi coerente con l'articolo 11-bis del decreto legislativo n. 190 del 2024, che vieta alle Regioni di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e disciplina, per gli impianti agrivoltaici, la necessità di assicurare la permanenza della funzione agricola attraverso specifici requisiti e verifiche. La qualificazione di un'area come idonea o non idonea non elimina, rispettivamente, ogni valutazione di compatibilità né autorizza, nel secondo caso, un diniego privo di istruttoria sul singolo progetto.

La sentenza richiama, inoltre, il principio espresso dalla Corte costituzionale secondo cui l'inidoneità non può essere interpretata come un divieto assoluto e aprioristico (sent. n. 134 del 2025).

La successiva giurisprudenza amministrativa ha ribadito che l'area non idonea rappresenta, di regola, un contesto nel quale aumenta la probabilità di un esito negativo, ma non una zona sottratta in via automatica alla comparazione degli interessi. Anche la qualificazione di un'area agricola come "di pregio" deve quindi essere tradotta in una motivazione concreta, riferita agli impatti effettivi dell'impianto, alle misure di mitigazione, alla permanenza dell'utilizzazione agricola e ai valori territoriali specificamente coinvolti (cfr. TAR Lazio, n. 15502/2025).

6. La mancanza di un indicatore di idoneità non equivale a inidoneità

Il quarto motivo accolto dal Consiglio di Stato completa il quadro ed è forse quello di maggiore interesse. La legge regionale indicava tra gli “indicatori di idoneità” i terreni agricoli abbandonati o incolti da almeno cinque annate agrarie. Poiché il terreno oggetto dell'intervento risultava coltivato, il Comune aveva ritenuto mancante un presupposto ostativo.

Il ragionamento è respinto perché costruito su un'inammissibile inferenza a contrario. L'assenza di un “indicatore di idoneità” non trasforma automaticamente l'area in un'area “non idonea”. Tanto più che il sistema ammette una categoria intermedia di “aree ordinarie”, che non rientrano né tra quelle tipicamente idonee né tra quelle qualificabili come non idonee.

La distinzione è essenziale. Gli indicatori di idoneità individuano situazioni particolarmente favorevoli alla localizzazione degli impianti; non costituiscono, salvo specifiche preclusioni previste dalla legge, condizioni generali e necessarie per ogni intervento. Allo stesso modo, l'assenza di uno di tali indicatori non può essere utilizzata come prova indiretta dell'incompatibilità del progetto.

Il Comune doveva quindi valutare il progetto alla luce dell'insieme degli elementi rilevanti, senza sovrapporre - acriticamente ed erroneamente - le categorie di idoneità e non idoneità e senza attribuire alla prima una funzione selettiva che la disciplina regionale non le riconosce.



7. L'effetto conformativo: non un'autorizzazione giudiziale dell'impianto

L'accoglimento dell'appello non comporta il riconoscimento giudiziale della piena assensibilità dell'impianto. Il Consiglio di Stato annulla il provvedimento inibitorio e ordina al Comune di pronunciarsi nuovamente, rispettando i principi enunciati.

La distinzione è importante. La sentenza censura il modo in cui l'amministrazione ha esercitato il proprio potere: ha richiesto anticipatamente una garanzia non ancora dovuta, ha concluso il procedimento senza attendere l'atto di assenso di Terna e ha utilizzato gli indicatori regionali come automatismi ostativi. Il nuovo esame dovrà invece verificare concretamente tutti gli interessi coinvolti, comprese le eventuali prescrizioni tecniche di Terna, la compatibilità territoriale e ambientale dell'intervento, la continuità dell'attività agricola e la concreta configurazione della comunità energetica. L'effetto conformativo opera quindi come vincolo metodologico e motivazionale. Il Comune, in sede di ottemperanza, conserva il potere di valutare l'istanza, ma non può riproporre le ragioni già censurate a sostegno della propria decisione.

8. Conclusioni

La sentenza n. 6860 del 2026 offre una lettura equilibrata della disciplina degli impianti FER. Da un lato, conferma che la PAS non attenua gli obblighi sostanziali di tutela ambientale. Dall'altro, impedisce che la tutela venga perseguita mediante anticipazioni procedurali o automatismi non coerenti con la disciplina applicabile.

Il messaggio rivolto alle amministrazioni è duplice. La semplificazione non significa rinuncia all'istruttoria, ma impone un'istruttoria ordinata, tempestiva e coordinata con le amministrazioni titolari degli interessi coinvolti.

Inoltre, la decisione ribadisce che la valu-

tazione deve essere concreta, motivata e coerente con la funzione degli strumenti normativi utilizzati.

Per gli operatori, la pronuncia conferma che la progettazione di un impianto agri-voltaico deve essere accompagnata da una

documentazione capace di rendere verificabili la permanenza dell'attività agricola, le caratteristiche tecniche dell'intervento, il piano di ripristino, la qualificazione dell'area e l'eventuale inserimento in una comunità energetica. ■

