

Publicato il 13/10/2025

N. 00758/2025REG.PROV.COLL.  
N. 00393/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 393 del 2025, proposto da Regione Siciliana - Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità, Regione Siciliana - Presidenza, Giunta della Regione Siciliana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

*contro*

Nextpower Development Italia S.r.l. e Np Comiso S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocato Valeria Viti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia Sezione staccata di Catania (Sezione Prima) n. 530/2025, resa tra le parti, depositata il 10 febbraio 2025 e notificata il 12 febbraio 2025, con cui era dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo iscritto al n. r.g. 1289 del 2023, proposto

per l'annullamento: - della nota prot. 11845 del 12 aprile 2023 adottata dalla Regione Siciliana - Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità con la quale la Regione ha di fatto negato l'atto di assenso propedeutico alla voltura dell'Autorizzazioni Unica rilasciata con d.D.G. n. 1595 del 16 novembre 2022 per un impianto fotovoltaico della potenza di 10.001,6 kW nel Comune di Comiso (RG), confluita nel provvedimento autorizzatorio unico regionale *ex art. 27-bis* d.lgs. n. 152/2006, di cui al d.a. n. 73/GAB, adottato dall'Assessorato Territorio e Ambiente in data 14 marzo 2023;

- nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto o connesso, ancorché non conosciuto;

in via subordinata, per l'annullamento o, in alternativa, la disapplicazione *incidenter tantum*, - dell'art. 4, comma primo, lett. c) del d.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 concernente il “Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 105, comma 5, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11”, pubblicato sulla G.U.R.S. del 17 agosto 2012, n. 34;

ed erano parzialmente accolti – quanto alle pretese caducatorie - i motivi aggiunti depositati in data 11 ottobre 2024, proposti per l'annullamento del d.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024, con cui la Regione Siciliana – Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato il definitivo diniego e l'archiviazione dell'istanza avanzata dalle ricorrenti con nota del 24 marzo 2023 e successiva nota del 25 aprile 2023;

- di ogni altro atto presupposto, fra cui ove occorrer possa, della nota prot. n. 19048 del 10 giugno 2024 con la quale l'Amministrazione ha comunicato alla Società, ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990, i motivi ostativi all'accoglimento della summenzionata istanza,

nonché ogni atto connesso e conseguente, ancorché non noto alle originarie ricorrenti;

nonché, in via subordinata, per l'annullamento o, in alternativa, la disapplicazione *incidenter tantum*, - dell'art. 4, comma 1, lett. c) del d.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48;

oltre che per l'ulteriore condanna della stessa Amministrazione resistente al risarcimento del danno cagionato dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa;

ed era in parte dichiarato improcedibile con riguardo alla residua domanda di annullamento ed in parte era respinto, con riferimento alla pretesa risarcitoria, il ricorso iscritto al n. r.g. 2411 del 2023, proposto: - per quanto riguarda il ricorso introduttivo del giudizio, per l'accertamento - dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione resistente, a fronte dell'istanza di voltura dell'autorizzazione unica sopra menzionata e, in particolare, per aver ommesso di concludere il procedimento *de quo* avente ad oggetto il rilascio del provvedimento finale in favore della NP Comiso;

e per la condanna - previo accertamento della fondatezza della pretesa, della Regione Siciliana – Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ad adottare il provvedimento finale positivo di voltura, ai sensi e per gli effetti degli artt. 31, co. 3 e 34 c.p.a.;

- in subordine, della Regione Siciliana – Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità a concludere il procedimento di voltura dell'Autorizzazione Unica;

nonché per l'annullamento, previa conversione del rito: - della nota prot. 30773 del 4 ottobre 2023 con la quale l'Amministrazione resistente ha sospeso ai sensi dell'articolo 2, co. 6 l. reg. Sicilia n. 7/2019 il procedimento di voltura in oggetto;

- di ogni ulteriore atto presupposto, conseguente o comunque connesso con i precedenti ancorché non conosciuto dalle ricorrenti oltre che, previa conversione del rito, per l'ulteriore condanna della stessa Amministrazione resistente al risarcimento del danno da ritardo maturato;

- ed erano accolti contestualmente i motivi aggiunti depositati in data 11 ottobre 2024, nella parte finalizzata all'annullamento: - del d.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024, con cui la Regione Siciliana – Assessorato dell'Energia e

dei Servizi di Pubblica Utilità ha comunicato il definitivo diniego e l'archiviazione dell'istanza avanzata dalle ricorrenti;

- di ogni altro atto presupposto, fra cui ove occorrer possa, della nota prot. n. 19048 del 10 giugno 2024;

nonché, in via subordinata, - dell'art. 4, comma primo, lett. c) del d.P.R.S 18 luglio 2012, n. 48;

ed era respinta l'ulteriore domanda per la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno cagionato dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa;

e sul ricorso incidentale in appello nella parte in cui la medesima sentenza non ha condannato l'Amministrazione all'emissione di un provvedimento favorevole e ha rigettato le domande risarcitorie proposte con il ricorso introduttivo del giudizio iscritto al n. r.g. 2411/2023 e con il ricorso per motivi aggiunti proposto nei giudizi nn. r.g. e 2411/2023;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Società Nextpower Development Italia S.r.l. e Np Comiso S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti gli Avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il presente contenzioso riguarda la possibilità di volturare l'autorizzazione unica ottenuta per la realizzazione e l'esercizio di un progetto di impianto fotovoltaico della potenza di 10.001,6 kW, prima della fase dell'avvio dello stesso.

Vengono, infatti, all'esame le disposizioni del d.P.R.S. n. 48/2012, contenente il "*Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 105, comma 5, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11*", in particolare con riferimento all'art. 4 (intitolato

*“Documentazione amministrativa e disciplina del procedimento unico”*), comma 1 lett. c) e all’art. 5, laddove la prima prevede la necessaria produzione di una *“c) dichiarazione con la quale il richiedente assume nei confronti dell’Amministrazione l’obbligo della realizzazione diretta”* e la seconda che dispone che *“8. Qualsiasi variazione di titolarità nell’esercizio dell’impianto autorizzato deve essere preventivamente richiesta e autorizzata dall’Assessorato regionale dell’energia e dei servizi di pubblica utilità, che procede, in, tali casi, ad acquisire le informazioni del Prefetto di cui all’art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, nei confronti del soggetto subentrante”*.

Infatti, nella specie che occupa, la NextPower Development Italia S.r.l., dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio unico regionale (c.d. PAUR) con d.a. n. 73/GAB del 14 marzo 2023 (ed aver sottoscritto il modulo di impegno richiesto – tra gli altri documenti – ai sensi del richiamato art. 4 del cit. Regolamento), in data 24 marzo 2023, chiedeva all’Assessorato Regionale dell’Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità l’atto di assenso preliminare alla voltura dell’autorizzazione unica, posta l’intenzione di conferire il ramo d’azienda, comprendente tutti i beni concernenti il progetto di impianto fotovoltaico di cui si discute, a una diversa Società denominata NP Comiso S.r.l. , totalmente partecipata.

Con nota prot. 11845 del 12 aprile 2023, l’Amministrazione regionale riscontrava negativamente l’istanza, ritenendo necessario che l’impianto fosse prima realizzato direttamente dal soggetto già autorizzato, come previsto dall’art. 16 del d.D.G. n. 1595/2022.

A seguito di varie interlocuzioni e la richiesta da parte dell’Assessorato appellante di parere all’Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana, era definitivamente rigettata l’istanza di voltura con d.R.S. prot. 1962 del 23 agosto 2024, con la motivazione che il trasferimento dell’autorizzazione unica prima della completa realizzazione dell’impianto fotovoltaico si sarebbe posto in contrasto con l’obbligazione assunta da

NextPower Development Italia S.r.l. con l'atto unilaterale presentato *ex art.* 4, comma 1, lett. c), d.P.R.S. n. 48/2012.

L'Amministrazione ricorda che in un separato giudizio il T.A.R. Catania, con sentenza n. 2755/2024, passata in giudicato, aveva ordinato la conclusione del procedimento.

Con la sentenza appellata, il giudice di primo grado, dichiarata l'improcedibilità dei gravami con riferimento agli atti precedenti al provvedimento di diniego, concludeva per la coerenza del d.R.S. prot. 1962 del 23 agosto 2024 con la prescrizione di cui all'art. 4, comma primo, lett. c), del d.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 e, tuttavia, individuando la contrarietà di quest'ultima disposizione regolamentare alla disciplina nazionale e comunitaria in termini di libertà di circolazione del titolo autorizzatorio, annullava il provvedimento di diniego, ai fini di una determinazione dell'Amministrazione e la citata norma regolamentare. Respingeva, invece – per difetto del profilo soggettivo – le pretese risarcitorie.

Avverso la sentenza di primo grado, nella parte che ha annullato i provvedimenti sopra descritti, l'Amministrazione propone, dunque, appello per i seguenti motivi:

1 - violazione del principio *nemo potest venire contra factum proprium* – violazione dell'art. 64, comma 2, c.p.a. – inammissibilità dell'impugnazione del d.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024 e dell'art. 4, comma 1, lett. c), d.P.R.S. n. 48/2012, in quanto il giudice di primo grado avrebbe omesso di valutare la sussistenza in capo alle Società appellate dell'interesse all'azione di annullamento poichè la NextPower Development Italia S.r.l., nel presentare l'istanza per l'autorizzazione unica, aveva depositato un atto unilaterale in virtù del quale si era obbligata alla realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso e, dunque, a non trasferire l'emananda autorizzazione unica fino all'entrata in esercizio di detto impianto, così prestando acquiescenza alla previsione del divieto di trasferibilità dell'autorizzazione unica fino all'entrata in esercizio dell'impianto; il

comportamento acquiescente di NextPower Development Italia S.r.l. nel corso del procedimento di autorizzazione unica sarebbe riferibile anche a NP Comiso S.r.l.;

2 - *error in iudicando* – travisamento dei fatti – motivazione contraddittoria e illogica – violazione dell'art. 1321 c.c. e dell'art. 11 l. n. 241/1990, con riferimento alla parte in cui, ritenendo illegittimo l'art. 4, comma 1, lett. c), d.P.R.S. n. 48/2012 ha fatto discendere l'illegittimità derivata del d.R.S. prot. n. 1962 del 23 agosto 2024;

3 - falsa applicazione dell'art. 41 Cost. - motivazione insufficiente, contraddittoria e illogica con riguardo alla parte in cui il giudice di primo grado, in parziale accoglimento dei motivi aggiunti, ha ritenuto che l'art. 4, comma 1, lett. c), d.P.R.S. n. 48/2012 sia illegittimo per violazione dell'art. 41 Cost. e, dunque, con il principio di libertà di iniziativa economica.

Le Società appellate si sono costituite per resistere e hanno proposto appello incidentale.

Quanto al difetto di interesse precisa che l'impugnazione di atti aventi efficacia generale è richiesta nel momento in cui essi producano effetti lesivi in concreto, unitamente ad un provvedimento che ne sia loro l'applicazione (al riguardo, Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2023, n. 4647), come nella specie che occupa, i dinieghi di voltura.

Quanto all'asserita acquiescenza della Società al quadro regolamentare regionale, evidenzia che la presentazione della dichiarazione di impegno è prevista come documento obbligatorio a corredo delle istanze autorizzative all'art. 4 del Regolamento. Precisa che, al momento della presentazione dell'istanza per l'ottenimento del titolo autorizzativo, non aveva alcuna intenzione o necessità di procedere con il trasferimento del progetto a una ditta diversa.

Il secondo motivo sarebbe, poi, inammissibile perché in primo grado non sarebbe stata fatta valere l'autonoma efficacia vincolante dell'atto unilaterale di impegno alla realizzazione diretta dell'opera.

Ancora, precisano che l'annullamento della disposizione rileverebbe necessariamente ai fini della legittimità dell'atto di impegno, che sarebbe nulla per violazione di norme imperative.

In subordine, deducono che la dichiarazione di impegno potrebbe sempre essere ricostituita in capo al soggetto subentrante e, per quanto riguarda il cedente il medesimo, rimane obbligato in solido nei confronti della Regione, come peraltro affermato da questo C.G.A.R.S. nelle sentenze nn. 436 e 493 del 2014 relative a una previsione asseritamente analoga a quella per cui vi è causa contenuta nel PEARS 2009.

Aggiungono che, nel caso di specie, il soggetto subentrante (NP Comiso) è una società al 100% del proprio capitale sociale partecipata dal soggetto cedente (NextPower).

A supporto della propria difesa richiamano la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2019 con riferimento al divieto di cessione di impianti fotovoltaici ed eolici contenuto nella l. reg. Basilicata n. 21 del 2017 e, con riguardo ai più generali principi euro-unitari di libertà di stabilimento *ex art.* 49 TFUE e di libera prestazione di servizi nel mercato unico *ex art.* 56 TFUE, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sez., C-391/20 e C-55/94, Gebhard, del 30 novembre 1995, punto 37). Nel caso di specie, l'art. 4, comma 1, lett. c) del Regolamento risulterebbe in contrasto con l'art. 49 TFUE (sentenza del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punto 35 e giurisprudenza ivi citata - C-719/18, Vivendi SA, del 3 ottobre 2020, punto 51) e con l'art. 56 TFUE.

La parte appellata svolge, altresì, appello incidentale, richiamando i principi euro unitari sopra menzionati e la violazione degli artt. 4, comma 1, lett c) 5 del d.P.R.S. n. 48/2012, nonché dell'art. 19 l. n. 241/1990 e 27 l. reg. 7/2019, oltre agli artt. 41 e 42 Cost., l'eccesso di potere per difetto di motivazione, disparità di trattamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza.

Sostiene che il giudice di prime cure avrebbe errato nell'affermare che l'Amministrazione ha agito legittimamente ed in piena conformità dell'art. 4

del Regolamento. Infatti, tale Regolamento non impedirebbe in alcun modo la cessione del titolo autorizzativo, atteso che la realizzazione diretta dell'impianto potrebbe avvenire liberamente da parte del soggetto subentrante, senza alcuna incidenza sugli effetti del provvedimento.

La Regione, inoltre, sarebbe stata tenuta a rilasciare la voltura in quanto atto dovuto richiesto all'interno di un mercato liberalizzato. Da qui discenderebbe l'accoglimento delle domande risarcitorie del danno proposte in primo grado sia sotto il profilo dell'inosservanza colposa del termine del procedimento, sia sotto quello del danno derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa. Difatti, il possesso dei requisiti per acquisire la titolarità dell'autorizzazione sarebbe stata dimostrata, considerato che la NextPower, unitamente all'istanza di voltura in favore di NP Comiso, aveva allegato tutta la documentazione contemplata dalla "*Lista di controllo (check list) documentazione istanze VOLTURA*", inclusa l'attestazione dell'istituto di credito attestante in capo al subentrante la "*capacità organizzativa e finanziaria per lo sviluppo dell'opera*". All'udienza di discussione del 18 settembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

I – L'appello è infondato.

II – Osserva il Collegio che deve essere respinto il primo motivo di appello teso ad eccepire l'inammissibilità del ricorso di primo grado, con riguardo alla sussistenza dell'interesse alla proposizione dei ricorsi introduttivi.

L'eccezione si esplica in tre momenti: - il primo, con riferimento all'impugnazione della norma regolamentare;

- il secondo, in ogni caso con riferimento alla persistenza dell'interesse, avendo, secondo l'appellante, la Società Nextpower prestato acquiescenza nella sottoscrizione dell'impegno di cui al menzionato art. 4 comma 1 lett c);

- il terzo, con riferimento alla Società NP Comiso, in quanto la stessa verterebbe nella medesima posizione della originaria titolare, senza avere un interesse proprio.

Va premesso – come precisato in fatto - che il presente giudizio riguarda sia la norma generale sia l'atto di diniego applicativo (oltre gli atti intermedi superati dalla sopravvenuta improcedibilità in primo grado).

Altresì, deve evidenziarsi (circostanza che rileva anche ai fini della pronunzia sulle domande risarcitorie per come di seguito si esporrà) la sussistenza di dubbi interpretativi in ordine alla portata della norma in questione, per come risulta dalla stessa gradazione delle domande (principale e subordinata) delle Società, e, come già evidenziato dal primo giudice, reso palese dalla necessità per l'Amministrazione di chiedere supporto all'Ufficio legale e legislativo della Regione.

Da ultimo, non è indifferente il fatto che, pur in presenza della modulistica formulata sulla base del richiamato art. 4, non si potesse escludere in via generale ed astratta che l'Amministrazione – proprio in ragione delle molteplici interpretazioni – aderisse alla formulazione di parte richiedente, come testimoniato dalla complessità del procedimento svoltosi, nell'ambito del quale, con la nota prot. 18738 del 13 giugno 2023, l'Assessorato accoglieva una seconda istanza, rilasciando un nulla osta condizionato alla formalizzazione dell'ATI, subordinando il provvedimento definitivo di voltura dell'autorizzazione unica alla valutazione del mandato di costituzione ATI in forma notarile e relativo regolamento interno (di seguito il procedimento era poi sospeso e successivamente sopravveniva il provvedimento di diniego gravato).

Ciò evidenziato, deve ritenersi che la lesione dedotta dall'originaria parte ricorrente si sia realizzata (al di là degli atti interlocutori) con il diniego dell'istanza.

Tale conclusione risulta, peraltro, supportata dal consolidato orientamento secondo cui: *“le norme regolamentari vanno immediatamente impugnate solamente allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicano effetto lesivo solo nel momento*

*in cui è adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione, la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta, ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solamente quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 13 novembre 2019, n. 7797; V, 2 novembre 2017, n. 5071). Detto in altri termini, l'atto applicativo della norma regolamentare è quello che, per primo, rende attuale la lesione in nuce prefigurata dalla volizione astratta' (Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2024, n. 454).*

Le svolte considerazioni sono anche sufficienti ad escludere che la sottoscrizione del modello da allegare alla domanda di per sé potesse costituire acquiescenza all'interpretazione da ultimo raggiunta dall'Amministrazione.

Ne discende che proprio quanto affermato dall'Amministrazione circa la riferibilità della posizione della NextPower Development Italia S.r.l. alla NP Comiso S.r.l. fonda l'ammissibilità dell'iniziativa processuale in capo a quest'ultima. Peraltro, vale ricordare, che proprio in ragione delle richieste dell'Amministrazione le due Società hanno documentato la costituzione dell'ATI ed il conferimento del ramo d'azienda con nota del 7 luglio 2023.

Appare, dunque, applicabile nel caso di specie l'orientamento (in vero maturato con riguardo ai contenziosi attinenti alle gare pubbliche) con cui si è affermato che *“La legittimazione ad agire in giudizio della singola impresa in associazione – sia essa mandante o mandataria ... – è riconosciuta dal consolidato e pressoché univoco indirizzo della giurisprudenza amministrativa.*

*Il raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), infatti, non istituzionalizza un soggetto diverso dalle singole imprese che aggregano le proprie potenzialità economiche, con capacità di rappresentanza degli interessi del gruppo a mezzo di organi all'uopo costituiti. La singola impresa è, invero, titolare (...) di una posizione di interesse legittimo al regolare svolgimento della procedura, che può tutelare anche in caso di inerzia delle altre imprese associate a proporre congiunta impugnativa' (cfr., tra le tante, Cons. di Stato, Sez. V, 5 giugno 2012 n. 3314).*

III – Deve, sin d’ora, respingersi, di contro, l’eccezione di violazione del divieto di porre nuove domande in appello proposta dalla parte appellata con riferimento alle censure di cui al primo motivo di appello, poiché - come ribadito dalla difesa dell’appellante - l’Amministrazione, aveva dedotto l’autonoma efficacia dell’atto di impegno in primo grado nella memoria depositata il 14 febbraio 2024 nel ricorso n. 2411/2023 reg. ric., puntualizzando che *“Si tratta, quindi, di negozio giuridico unilaterale la cui obbligazione consiste per i richiedenti nell’obbligo diretto, appunto, di avviare e ultimare i lavori, e dunque, in buona sostanza, sancisce il divieto di poter cedere l’autorizzazione medesima a soggetti terzi”* (pag. 2).

IV – Passando, dunque, ad esaminare gli altri motivi di appello, devono farsi alcune precisazioni di ordine preliminare.

La presente controversia – come evidenziato – riguarda il diniego di voltura dell’autorizzazione unica per la realizzazione del progetto per la realizzazione di fonti rinnovabili di energia, nel caso che occupa in capo ad un’ATI, costituita dalla originaria richiedente e da altra società interamente partecipata. Tale diniego trova il fondamento normativo nell’art. 4 comma 1, lett c) 5 del d.P.R.S. n. 48/2012, che impone alla richiedente di assumere nei confronti dell’Amministrazione l’obbligo della realizzazione diretta dell’impianto.

Ai fini della decisione, è, dunque, necessario svolgere alcune considerazioni di ordine generale.

IV.1 - In primo luogo, osserva il Collegio che, questo C.G.A.R.S., già con la sentenza n. 436 del 2014 (seppur relativa a una diversa previsione contenuta nel PEARS 2009), ha avuto modo di precisare che i rapporti contrattuali tra produttori e gestori nel settore dell’energia sono disciplinati *“a livello pubblicistico in modo uniforme a livello nazionale”* determinando – in quel caso – l’esorbitanza di una prescrizione rispetto alle attribuzioni autorizzatorie che l’art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 demanda alle Regioni.

L’art. 105, comma 5, della l. reg. 12 maggio 2010, n. 11 prevedeva l’emanazione di un decreto (d.P.R.S. n. 48 cit. in duci si verte) per l’attuazione

*“nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall’applicazione della direttiva del Parlamento e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 di recepimento della predetta direttiva”.*

Tali obiettivi (come indicati all’art. 3 del d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387) riguardano chiaramente *“l’aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili”*.

In tale contesto deve leggersi la ‘razionalizzazione’ e la ‘semplificazione’ delle procedure amministrative come disposta dall’art. 12 del medesimo decreto, poi abrogato dall’art. 15 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che reca la *“Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118”* (quest’ultima recante la *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*) al fine di assicurare *“anche nell’interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell’Unione europea, nel rispetto della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio”* (art. 1) [l’autorizzazione unica è disciplinata dall’art. 6 della legge].

IV.2 - Peraltro, i rapporti tra disciplina nazionale e regionale sono stati attentamente esaminati dalla giurisprudenza. In particolare si è affermato che: *“L’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (applicabile, quanto agli impianti minori, per effetto del rinvio contenuto nell’art. 5 d. lgs. n. 28 del 2011) dispone che le Linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione unica, di cui al comma 3 del medesimo articolo, siano approvate in Conferenza unificata.*

8.2. - L’art. 19 del medesimo atto con forza di legge stabilisce che *«sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».* Identica previsione è contenuta nell’art. 45 d.

*lgs. n. 28 del 2011 recante «Disposizioni specifiche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano».*

*8.3. - Il menzionato d.lgs. n. 387 del 2003 e le linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010, si rivolgono nella loro «interezza» alle sole Regioni ordinarie (Corte cost., sentenza n. 224 del 2012, § 4.2.), fermo restando che «la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (Corte cost., sentenza n. 275 del 2011).*

*8.4. - Il d.m. 10 settembre 2010 (in più parti richiamato dal d. lgs. n. 28 del 2011, cit.) riveste natura regolamentare (Corte cost., n. 275 del 2011). Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante della Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (da ultimo, sentenze n. 278 e n. 274 del 2010): detto d.m. contiene, infatti, norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nelle correlate attività.*

*8.5. - Sul versante del rapporto tra le predette Linee guida e la disciplina regionale va rilevato come la giurisprudenza della Corte costituzionale – così come da ultimo ricostruita da Cons. Stato, sez. IV, n. 2464 del 2022 – si sia attestata nel senso che:*

*- le Linee guida non sono interamente applicabili alle Regioni e Province autonome e, certamente non sono astrattamente applicabili i paragrafi 2.1. e 17 a quelle Regioni e Province autonome con competenza esclusiva in materia di paesaggio;*

*- il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia da fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (Corte cost., n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha, come luogo elettivo di composizione, il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1 delle linee guida, approvate con D.M. 10 settembre 2010, ai sensi del comma 10 del citato articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Invero, è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli*

*interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora con ulteriori interessi di cui sono titolari i singoli cittadini e le comunità (sentenza n. 69 del 2018);*

*- il menzionato d.lgs. n. 387 del 2003 e le linee guida approvate con d.m. del 10 settembre 2010, si rivolgono nella loro «interezza» alle sole Regioni ordinarie (Corte cost., n. 224 del 2012);*

*- le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono fatte salve in forza della «clausola di salvezza» di cui all'art. 19 del d. lgs. n. 387 del 2003; purtuttavia la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia (Corte cost., n. 275 del 2011);*

*- la competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma, in materia di tutela del paesaggio, da un lato, rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le Linee guida nella loro interezza, ma dall'altro lato non esonera le medesime autonomie speciali dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle menzionate Linee guida (Corte cost. n. 224 del 2012, cit., e n. 168 del 2010);*

*- non sono comunque ammissibili, nei confronti delle autonomie speciali, «vincoli puntuali e concreti» da parte dello Stato (Corte cost., n. 275 del 2011, cit.);*

*- (...), le scelte di diverso avviso ad effetto limitativo... — compiute in particolare dalle Regioni a statuto speciale, titolari di una competenza legislativa primaria in determinate materie, nell'ambito delle quali vengono poste particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti — devono essere valutate «non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell'esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita» (Corte cost., n. 224 del 2012, cit.);*

*(...) 9. - Ciò detto, quanto alla Regione Siciliana, va affermata l'operatività in ambito regionale sia del d. lgs. n. 387 del 2003, sia del d. lgs. n. 28 del 2011 sia — in parte qua — delle Linee guida statali del 10 settembre 2010: con l'art. 105 l.r. sic. n. 11 del 2010 la Regione Siciliana ha previsto l'adozione di apposito decreto attuativo del Presidente della Regione, il quale è poi intervenuto (n. 48 del 2012), operando, in parte qua e per quanto qui di interesse, un rinvio al d.m. statale sopracitato (anche con riferimento) gli impianti*

*fotovoltaici, salve le ulteriori disposizioni dettate dal medesimo regolamento...” (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 3 febbraio 2023, 299, sentenza non appellata).*

Ancora, per quanto qui d’interesse, deve ricordarsi che, con la sentenza n. 86/2019, la Corte costituzionale ha affermato: “«[l]a disciplina statale volta a proteggere l’ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”» (sentenza n. 66 del 2018). Essa «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenza n. 66 del 2018) ...”. Ed ancora: “in tema di realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, l’influsso determinante è stato dato dalla normativa europea che, lungo un percorso inaugurato dalla direttiva 2001/77/CE, in vista dell’obiettivo di promuovere il maggiore ricorso all’energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, nonché di semplificare i procedimenti autorizzatori (di recente, sentenza n. 177 del 2018). In attuazione di tali indicazioni europee il legislatore statale ha, in specie con il d.lgs. n. 28 del 2011, puntualmente disciplinato le varie ipotesi in cui l’installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all’esito di una procedura semplificata (la PAS). In questo quadro risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS, introduce previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l’esercizio degli impianti in questione, in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011)”.

IV.3 – A ciò deve aggiungersi – con riguardo al caso di specie - che l’associazione temporanea di imprese costituisce uno strumento utilizzato dalle imprese a fronte della complessità di opere da realizzare, con natura chiaramente pro-competitiva. In tale ottica di una coerente ed effettiva tutela

dei principi concorrenziali e della correlata libertà di forme e di organizzazione degli operatori economici, sancita e promossa a livello di normazione UE, (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea 28 aprile 2022, C-642/20, cd. "*sentenza Caruter*") si muove, dunque, la regolamentazione delle ATI.

IV.4 – Da quanto sin qui evidenziato possono enuclearsi due conclusioni: - l'oggetto del contendere non attiene precipuamente alla disciplina procedimentale dell'autorizzazione unica, ma investe il settore dell'energia, della concorrenza e della organizzazione societaria;

- i settori enucleati non possono trovare una disciplina confliggente con i principi fissati a livello nazionale e europeo.

A ciò si aggiunga che la limitazione inserita nell'art. 4 comma 1, lett. c) del d.P.R.S. 18 luglio 2012, n. 48 non trova neppure fondamento nelle disposizioni regionali per i procedimenti amministrativi di cui alla l. reg. 21 maggio 2019, n. 7.

V – Così ricostruito il quadro di riferimento, non può che evidenziarsi che la disposizione di cui si verte introduce una ingiustificata restrizione nei rapporti tra gli operatori privati, che non trova giustificazione normativa né nella legislazione nazionale, né in quella regionale, e che, dunque, si riflette in termini di violazione dei principi di semplificazione, e di diffusione delle fonti di energia rinnovabile nonché di limitazione alla libertà di stabilimento e della concorrenza.

Peraltro, gli interessi che l'Amministrazione intende tutelare risultano garantiti dall'art. 5 comma 8 del medesimo decreto in esame, e dalla necessaria valutazione del possesso dei requisiti per acquisire la titolarità dell'autorizzazione.

Deve, pertanto, essere respinto il terzo motivo di appello.

VI – Ne discende che – contrariamente a quanto sostenuto nel secondo motivo di appello, che essendo attinente al provvedimento applicativo, per ragioni di ordine logico deve essere esaminato di seguito – dalla illegittimità

dell'art. 4, comma 1, lett. c), d.P.R.S. n. 48 cit. deriva la necessità di una nuova valutazione dell'istanza di parte, che non potrà prescindere dal considerare tutti gli elementi peraltro esposti da parte appellata, quali, tra gli altri, la costituzione dell'A.T.I., la partecipazione al 100% alla NP Comiso dell'originaria titolare dell'autorizzazione, la produzione della documentazione contemplata dalla *“Lista di controllo (check list) documentazione istanze VOLTURA”*, nonché quanto previsto dallo stesso d.D.G n. 1595/2022 (con particolare riferimento all'art. 16, come di seguito specificato).

Tali aspetti riguardano il futuro esercizio del potere dell'Amministrazione appellante.

VII – Da tutto quanto sin qui ritenuto deriva che l'appello deve essere respinto.

VIII - Le argomentazioni sopra svolte, tuttavia, non possono condurre all'accoglimento dell'appello incidentale.

IX – In primo luogo, sfugge l'interesse dell'appellante incidentale a gravare la parte della sentenza laddove ha affermato la coerenza del provvedimento di diniego al quadro normativo di riferimento, avendo poi comunque il T.A.R. annullato il diniego.

In ogni caso la prospettazione di parte appellante incidentale appare peraltro contraddittorio con la stessa tesi formulata in primo grado di illegittimità della norma regolamentare, accolta dal primo giudice e che il Collegio condivide, come motivato nei capi che precedono.

X – Non può trovare accoglimento il primo motivo di appello incidentale con riguardo alla pretesa qualificazione della voltura in ragione della richiamata necessità di verifica dei requisiti di cui all'art. 5 del d.P.R.S. n. 48 del 2012 e d.D.G n. 1595/2022, il cui art. 16 prescrive che: *“L'eventuale cessione dell'autorizzazione di cui all'art. 1, esclusivamente nell'ambito di trasferimento o conferimento di parte d'azienda così come disciplinati dal codice civile, è soggetta, a pena di decadenza, a preventivo nulla osta dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità - Dipartimento dell'Energia, nel rispetto delle vigenti norme amministrative*

*e civilistiche nonché previa verifica dei requisiti soggettivi del subentrante e delle ragioni addotte nell'istanza di autorizzazione alla cessione, non vincolante comunque per l'Amministrazione. È altresì subordinata al suddetto preventivo nulla osta, a pena di decadenza, ogni fattispecie giuridica concernente la titolarità dell'impianto autorizzato con il presente decreto”.*

Tale provvedimento risulta non oggetto di contestazione.

XI - Con riferimento alle pretese risarcitorie relative ad entrambe le ipotesi di responsabilità dell'Amministrazione che parte appellante incidentale invoca, esse si palesano carenti dell'elemento soggettivo, come evidenziato dal primo giudice.

Si è già diffusamente, infatti, evidenziata la complessità del procedimento e le difficoltà interpretative della disciplina di riferimento che risultano ampiamente giustificativi del comportamento tenuto dall'Amministrazione.

Con particolare riferimento al dedotto danno da ritardo, vale osservare che il comportamento delle Società istanti non appare estraneo alla richiamata complessità procedimentale, per come risulta dalla circostanza che la voltura è stata richiesta pochi giorni dopo l'ottenimento della autorizzazione, sicché non può che farsi richiamo alla necessità della valenza del principio di leale collaborazione sia per la parte pubblica sia per la parte privata.

Con riguardo, poi, alla dedotta responsabilità dell'Amministrazione per comportamento illegittimo, non può non notarsi che il caso esaminato attiene all'ipotesi di atto amministrativo compatibile con la norma regolamentare regionale la quale a sua volta è risultata contrastante con il diritto Ue; la questione – dunque – vede il contrapporsi una serie di principi, ugualmente meritevoli di tutela per l'ordinamento, che vanno necessariamente bilanciati. Come è stato diffusamente affermato, infatti, se è vero che il principio del primato informa tutto l'ordinamento Ue, sono allo stesso modo principi tutelati dall'ordinamento euro unitario la certezza del diritto e il legittimo affidamento degli amministrati.

Da ultimo, la parte appellante incidentale non considera, nel riproporre la domanda risarcitoria, che il conseguimento dell'autorizzazione in favore NB Comiso non può che essere conseguente ad una nuova verifica da parte dell'Amministrazione, come sopra specificato, tesa anch'essa alla tutela di valori primari dell'ordinamento, alla luce degli impegni assunti dalla parte nel Patto di integrità sottoscritto dalla Società in data 21 settembre 2022, acquisito a presupposto del rilascio dell'autorizzazione unica e alla valutazione espressamente prevista dall'art. 16 del d.D.G. n. 1595 del 2022.

L'appello incidentale, pertanto, deve essere respinto.

XII - In ragione della reciproca soccombenza e della complessità della fattispecie esaminata, sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Giuseppe Chinè, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Solveig Cogliani**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Giovagnoli**

## IL SEGRETARIO