

Pubblicato il 08/05/2026

N. 03611/2026REG.PROV.COLL.  
N. 04238/2025 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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4238 del 2025, proposto da Sonia Voltan, Michael Voltan, Donatella Bellio, Paolo Checchin, Giorgio Boldini, Silvia Cagnan, Anna Cabrio, Simone Santin, Gianfranco Ceolin, Martina Dal Ben, Nordio Silvia in proprio e per conto della Sig.Ra Linguerri Anna, Società Ingrid s.r.l., Annalisa Lionello, Giovanni Tozzato, Pellizzon Andrea in proprio ed in qualità di presidente dell'Associazione Quartiere Centro Nord, Davide Pelucchi, Antonella Maier, Flavio Pistollato, Marco Tessarin, Donata Bellio, Erica Tronchin, Franco Tronchin, Ornella Favero, rappresentati e difesi dagli avvocati Primo Michielan, Federica Scafarelli e Andrea Michielan, con domicilio eletto presso lo studio Federica Scafarelli in Roma, via G. Borsi n. 4;

*contro*

Ministero della cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'area metropolitana di Venezia, Ministero dell'interno, Ufficio Territoriale del Governo di Treviso, Ministero della difesa, Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via

dei Portoghesi, n. 12;

Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pierpaolo Agostinelli, Luisa Londei e Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Società italiana centrali termo elettriche - Sicet s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Donà, Alessandro Janna e Alessandro Zanonato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Comune di Mogliano Veneto, Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, Provincia di Treviso, Consorzio di bonifica Acque Risorgive, E-Distribuzione s.p.a., Enac - Ente nazionale aviazione civile, Smam Rete Gas s.p.a., Veritas s.p.a., Telecom Italia s.p.a., Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario -Avisp, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Quarta) n. 00553/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'area metropolitana di Venezia, Ministero dell'interno, Ufficio Territoriale del Governo di Treviso, Ministero della difesa, Ministero delle imprese e del made in Italy, Regione Veneto e Sicet s.r.l.;

Visti gli appelli incidentali proposti dalle Regione Veneto e dalla Sicet s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – La società Sicut s.r.l. ha presentato un'istanza (note del 28 marzo 2022 e del 30 marzo 2022) finalizzata ad acquisire il provvedimento di autorizzazione unica regionale (PAUR) relativo alla realizzazione ed all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (fotovoltaica) con potenza pari a 7.290,00 KWp, localizzato nella zona nord del Comune di Mogliano Veneto, su un'area agricola di circa dodici ettari.

Nell'istanza, la società ha dichiarato di voler dar corso alla procedura di esproprio per le aree relative al tratto di collegamento con la rete elettrica, allegando il piano particellare di esproprio delle aree interessate dalla realizzazione delle opere di connessione (prot. n. 140712 del 28 marzo 2022) ed i titoli legittimanti la disponibilità delle aree oggetto di intervento.

2. – La Regione del Veneto ha avviato il sub-procedimento di verifica della completezza documentale ex art. 27-*bis*, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. cod. ambiente) nel corso del quale la società è stata invitata ad integrare la documentazione presentata.

3. – A seguito delle integrazioni documentali, con nota del 1° luglio 2022, prot. n. 294590, la Regione ha ritenuto formalmente completa l'istanza presentata, disponendo l'avvio del procedimento di VIA, con la pubblicazione dei documenti e la successiva fase di consultazione del pubblico, anche sotto forma di inchiesta pubblica, all'esito della quale sono state chieste delle integrazioni progettuali.

4. – A tal fine, il procedimento è stato sospeso e, a seguito delle integrazioni, è stata effettuata una nuova consultazione del pubblico.

5. – In entrambe le fasi di consultazione del pubblico, il Comune di Mogliano ha espresso motivato parere negativo alla realizzazione del progetto (note del 1° agosto 2022 e del 24 marzo 2023), evidenziando l'incoerenza del medesimo rispetto al pregio ambientale della zona di riferimento ed allegando, a tal fine, apposita relazione tecnica.

6. – In data 13 ottobre 2023, si è tenuta la prima seduta della conferenza di servizi in seno alla quale il Comune di Mogliano ha ribadito il proprio parere

negativo (nota del 13 ottobre 2023) e la Soprintendenza si è determinata negativamente con riguardo all'impatto paesaggistico del progetto, motivando che non vi sarebbe stata un'adeguata valutazione dell'impatto visivo atteso che *“l'intervento proposto inserisce un elemento di cesura, anche visiva, della continuità prospettica di ambiente a prevalente connotazione agricola, composto di poche emergenze (architettoniche e vegetazionali) specie nella fascia individuata dal corridoio ecologico, che ridurrebbe ulteriormente i brani di paesaggio agricolo ancora superstiti”* (nota del 5 maggio 2023).

7. – Ciononostante, la conferenza di servizi si è determinata favorevolmente rispetto alla VIA, sulla base del parere istruttorio favorevole dell'11 ottobre 2023, n. 217, reso dal Comitato tecnico regionale VIA (di seguito, anche CTR VIA), condizionando, tuttavia, la prosecuzione del procedimento autorizzatorio all'esito positivo della VIA nonché all'adempimento di specifiche prescrizioni a carico di Sicut s.r.l.

8. – Pertanto, la Regione ha adottato il decreto favorevole di VIA in data 11 dicembre 2023 n. 90.

9. – Con riferimento alle specifiche prescrizioni a carico della Sicut s.r.l., la società ha comunicato all'amministrazione procedente la previsione di un nuovo accesso carrabile al lotto nord del sito dell'impianto, informando di aver avviato la pratica autorizzatoria presso il Comune di Mogliano (note del 28 dicembre 2023 prot. n. 685802 e prot. n. 686008).

10. – Il CTR VIA ha ritenuto la modifica progettuale priva di impatti ambientali ulteriori rispetto a quelli già valutati nel corso del sub-procedimento di V.I.A. ed il procedimento autorizzatorio è quindi proseguito con la convocazione di una nuova seduta della conferenza di servizi per il 20 marzo 2024.

11. – Con nota del 20 marzo 2024, il Comune di Mogliano ha chiesto la previsione di misure compensative a carico della società e la Soprintendenza ha chiesto delle verifiche archeologiche.

12. – Nel frattempo, il Comune di Mogliano ha rilasciato alla Sictet s.r.l. il permesso di costruire n. 22/2024 per la realizzazione del nuovo accesso carraio all'impianto.

13. – All'esito della seduta dalla conferenza di servizi del 20 marzo 2024, è stato disposto un approfondimento istruttorio, principalmente con riguardo alle misure compensative e ai profili archeologici e, alla successiva seduta, la società ha proposto al Comune di Mogliano delle misure compensative (sotto forma di contributo economico da impiegare per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili), anche tramite la presentazione di una convenzione da sottoscrivere con lo stesso Comune, a condizione che il Comune si impegnasse a determinarsi in senso favorevole all'autorizzazione del progetto.

14. – Con apposita nota, il Comune ha evidenziato di non poter accettare le condizioni poste dalla società, non potendo il Comune stesso essere costretto dal proponente a rinunciare alla tutela degli interessi ambientali (e della collettività di riferimento pregiudicata dall'insediamento dell'impianto) per beneficiare delle misure di compensazione offerte dal proponente.

15. – Successivamente, la conferenza di servizi decisoria del 9 luglio 2024, si è determinata in senso favorevole al rilascio del PAUR richiamando quanto già stabilito all'esito del subprocedimento di VIA, oltre ad evidenziare di avere garantito la regolarità del procedimento svoltosi con riguardo alle modifiche progettuali relative ai nuovi accessi e ritenendo che non dovessero essere previste misure compensative a carico di Sictet s.r.l. per avere il Comune ritenuto "inadeguate" quelle proposte dalla società.

16. – Pertanto, la Regione ha concluso il procedimento rilasciando alla Sictet s.r.l. il PAUR (decreto 7 agosto 2024 n. 37, pubblicato nel BUR n. 108 del 9 agosto 2024).

17. – Con il ricorso di primo grado, i ricorrenti persone fisiche e la società Ingrid s.r.l., premesso di essere proprietari di immobili siti nel Comune di

Mogliano Veneto, in prossimità dell'area oggetto di intervento, hanno impugnato il suddetto PAUR e gli atti ad esso presupposti.

17.1. – Con il primo motivo di ricorso, hanno dedotto che la Regione avrebbe avviato il procedimento di PAUR senza che si fosse esaurita positivamente la fase di verifica della completezza documentale, in quanto la società: a) non avrebbe indicato i riferimenti catastali di tutte le aree interessate dalle opere di connessione; b) non avrebbe dimostrato di avere titolo per disporre delle aree oggetto di intervento (non essendo sufficienti i due successivi contratti preliminari); c) non avrebbe indicato gli estremi del titolo riferito all'accesso carraio esistente, che affermano essere abusivo; d) non avrebbe dimostrato la propria estraneità all'attività di coltivazione biologica precedentemente in essere su parte dell'area.

Inoltre, hanno evidenziato che la richiesta della Regione nei confronti della Sicut s.r.l. di produrre l'istanza in formato leggibile e completo in ogni sua parte dimostrerebbe il difetto dei presupposti per istruire il procedimento a seguito della presentazione dell'istanza originaria.

Infine, in una fattispecie riguardante la richiesta di altro operatore che intendeva installare un impianto fotovoltaico nei Comuni di Mogliano Veneto e di Marcon, la Regione avrebbe archiviato il procedimento in ragione dell'incompletezza della documentazione allegata all'istanza.

17.2. – Con il secondo motivo di ricorso, hanno dedotto che la Regione avrebbe erroneamente ritenuto sussistenti i presupposti urbanistici per assentire l'istanza, in quanto: a) non avrebbe considerato che l'area in questione è ricompresa nelle “aree critiche” per la rete ecologica e che è classificata come “corridoio ecologico” e come “area di connessione naturalistica - fascia tampone” (c.d. “buffer zone”); b) non avrebbe considerato che, ai sensi dell'art. 37 delle NTA del PTCP, il cui contenuto sarebbe ripreso dagli artt. 12, 17 e 19 delle NTA del PAT

comunale, nei corridoi ecologici ricompresi nelle aree critiche potrebbero essere previsti esclusivamente interventi sistemici anche intensivi di recupero

ambientale, con divieto di ulteriori artificializzazioni delle naturalità esistenti o potenziali; c) il CTR VIA avrebbe ritenuto il progetto compatibile sul piano urbanistico comunale sull'assunto che la cartografia del P.I. non avrebbe individuato in modo esatto, a livello cartografico, l'ambito interessato dal corridoio ecologico; d) il CTR VIA si sarebbe limitato a precisare che il PAUR avrebbe costituito variante urbanistica solo rispetto alle norme tecniche del P.I. comunale, senza però indicare anche le altre prescrizioni del PTCP e del PAT comunale.

17.3. – Con il terzo motivo di ricorso, hanno dedotto che: a) in sede di VIA non sarebbe stata adeguatamente valutata l'opzione zero, consistente nella localizzazione dell'impianto presso siti alternativi, ancorché non nella disponibilità di Sictet s.r.l.; b) le misure di mitigazione adottate a tutela del corridoio ecologico e dell'aspetto paesaggistico non sarebbero adeguate; c) sarebbe mancata la considerazione delle osservazioni da essi proposte al riguardo, oltre alla genericità con cui il CTR VIA avrebbe valutato le osservazioni del Comune e della Soprintendenza.

17.4. – Con il quarto motivo di ricorso, hanno dedotto che: a) in sede di VIA non sarebbe stato considerato adeguatamente l'impatto del progetto sul territorio e sul paesaggio; b) dall'approvazione del progetto sarebbe derivato un complessivo peggioramento della qualità del paesaggio, un rilevante aumento del livello di degrado dell'intera zona e l'abbattimento del valore degli immobili di loro proprietà; c) il CTR VIA avrebbe stabilito di aprire uno specifico confronto con la Soprintendenza, la Commissione Tecnica Nazionale VIA e il Comune per approfondire gli effetti paesaggistici e ambientali, al quale non avrebbe però dato corso, essendosi limitato a fondare le proprie determinazioni solo sull'istruttoria condotta dagli uffici della Regione.

17.5. – Con il quinto motivo di ricorso, hanno dedotto che il CTR VIA non avrebbe adeguatamente preso in considerazione le osservazioni critiche

avanzate dalla Soprintendenza sull'impatto paesaggistico derivante dall'intervento.

17.6. – Con il sesto motivo di ricorso, hanno dedotto che successivamente alla definizione del procedimento di VIA, la Sicet s.r.l. avrebbe modificato il progetto, nel senso di prevedere un nuovo accesso all'impianto in luogo di quello originario, ma si tratterebbe di una non consentita integrazione e modifica progettuale postuma, in violazione della sequenza procedimentale normativamente prevista in vista del rilascio del PAUR, con conseguente illegittimità del titolo autorizzativo rilasciato dalla Regione.

18. – Nella memoria di replica depositata il 27 febbraio 2025 i ricorrenti hanno prospettato una questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 9, comma 3, Cost., relativa all'art. 10, comma 3, della legge regionale del Veneto n. 19 del 2022.

19. – Nelle more del giudizio di primo grado, la variante urbanistica n. 1 al P.I. del Comune di Mogliano, impositiva di un divieto di insediamento di impianti fotovoltaici e agro-fotovoltaici nella zona di riferimento, è stata annullata con decreto del Presidente della Repubblica del 6 novembre 2024, a seguito del parere della prima Sezione del Consiglio di Stato (parere n. 746/2024) reso in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

20. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha innanzitutto respinto le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire (punto 26.2, pag. 14 della sentenza impugnata), di legittimazione ad agire (punto 26.3, pag. 14 della sentenza impugnata) dei limiti dimensionali (punto 26.4, pag. 14 della sentenza impugnata), oltre a respingere l'eccezione di irricevibilità del ricorso (punto 26.5, pag. 15-16 della sentenza impugnata).

Nel merito, ha respinto il ricorso, ritenendo manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 17 del 2022 in relazione all'art. 9 Cost. (punto 28, pag. 16-18 della sentenza impugnata).

20.1. – In particolare, ha respinto il primo motivo di ricorso (incompletezza dell'istanza), in quanto: a) la società ha indicato, al momento dell'avvio del procedimento, le aree interessate dalla realizzazione delle opere di connessione (punto 30.3, pag. 19-20 della sentenza impugnata); b) ha dimostrato la disponibilità delle aree sulle quali realizzare l'impianto (punto 13, d.m. 10 settembre 2010), non essendo richiesta la proprietà delle stesse (punto 30.4, pag. 20 della sentenza impugnata); c) non rientra tra i contenuti minimi dell'istanza di autorizzazione unica la documentazione inerente la regolarità degli accessi all'area nella quale l'impianto deve essere ubicato (punto 30.5, pag. 20 della sentenza impugnata); d) non rileva la mancata dimostrazione della estraneità della Sictet s.r.l. rispetto alla coltivazione con metodo biologico dei terreni in questione, dovendosi distinguere la documentazione necessaria ai fini della procedibilità dell'istanza elencata al punto 13 del d.m. 10 settembre 2010 (tra cui non è compresa la documentazione sulle pregresse coltivazioni biologiche), dalla documentazione necessaria alla più completa descrizione del quadro progettuale (punto 30.6, pag. 21 della sentenza impugnata); e) la richiesta regionale di rappresentare l'istanza di autorizzazione unica in modo leggibile, rappresenta un incombente finalizzato ad acquisire documentazione dal medesimo contenuto già agli atti del procedimento, ma che era stata compilata a mano (punto 30.7, pag. 21 della sentenza impugnata); f) non vi è identità di situazioni tra la vicenda in esame e quella posta a confronto ai fini di una asserita disparità di trattamento (punto 30.8, pag. 21-22 della sentenza impugnata).

20.2. – Inoltre, ha respinto il secondo motivo di ricorso (violazione delle norme del PCTP e del PAT comunale che includono l'area oggetto dell'intervento all'interno di un “*corridoio ecologico*”), in quanto la presenza di un corridoio ecologico non inibisce *in toto* qualsiasi modificazione del territorio, dal momento che ciò che rileva è che l'opera non inibisca la mobilità delle specie e l'interscambio genetico delle stesse: nel caso di specie, l'istruttoria

regionale “*non risulta quindi carente o lacunosa rispetto ai profili riguardanti il corridoio ecologico avendola stessa condotto uno scrutinio che non solo tiene conto delle funzionalità del corridoio ecologico stesso in un’ottica conservativa (aspetto statico) ma che si è spinto finanche a considerazioni intorno all’implementazione dell’interscambio genetico delle specie (aspetto dinamico)*” (punto 31.2, pag. 23 della sentenza impugnata).

Inoltre, ha ritenuto che “*il PAUR per poter validamente costituire variante alle prescrizioni del PTCP e al PAT non debba specificatamente richiamare le previsioni urbanistiche da variare*” trattandosi di una legittima “*variante urbanistica implicita*” (punto 31.2, pag. 23-24 della sentenza impugnata).

20.3. – Ha respinto poi il terzo motivo con riguardo ai vari profili sollevati: a) con riferimento alla valutazione di siti alternativi, il primo giudice ha ritenuto che le alternative ragionevoli ed adeguate non possono giungere al punto da imporre una collocazione dell’impianto in un ambito territoriale diverso da quello prescelto o in siti alternativi di cui il proponente non abbia la disponibilità (32.2, pag. 25-26 della sentenza impugnata); b) con riguardo alle misure di mitigazione, ha ribadito che le “*considerazioni svolte su tali aspetti dalla CTR VIA risultano fondate su un’istruttoria che non pare incompleta e si reggono su un ragionamento connotato da linearità tra premesse e conclusioni e congruo sotto il profilo del bilanciamento dei contrapposti interessi*” (punto 32.3, pag. 26 della sentenza impugnata); c) con riguardo alle osservazioni dei privati e del Comune di Mogliano Veneto, ha ritenuto che le stesse siano state adeguatamente valutate, tanto da richiedere al proponente di prendere posizione a mezzo di una relazione elaborata allo scopo, rilevando la completezza dell’istruttoria anche sotto il profilo degli impatti cumulativi (punto 32.4, pag. 26-27 della sentenza impugnata) e del superamento delle criticità espresse dalla Soprintendenza (punto 32.5, pag. 27 della sentenza impugnata).

20.4. – Ha respinto il quarto motivo (autovincolo procedimentale del Comitato VIA) in quanto il coinvolgimento delle Soprintendenze e della Commissione tecnica nazionale VIA era prospettato in termini di carattere generale “*in prospettiva*” per definire criteri da impiegare in situazioni analoghe,

con conseguente esclusione di un autovincolo da parte della Regione (punto 33.2, pag. 27 della sentenza impugnata).

20.5. – Ha respinto il quinto motivo per le ragioni già espresse al paragrafo 32.5 (punto 34.2, pag. 28 della sentenza impugnata).

20.6 – Ha respinto il sesto motivo (modifiche progettuali postume), ritenendo che la realizzazione di un nuovo passo carraio finalizzato all’accesso al fondo agricolo mediante tombinamento dell’esistente affossatura, previa demolizione dell’accesso carraio esistente ad ovest del lotto e ripristino dello stato dei luoghi, rappresenti *“una minima modifica progettuale tale quindi da non imporre una nuova consultazione del pubblico”* (punto 35.5, pag. 29 della sentenza impugnata).

21. – Con atto di appello, i ricorrenti hanno impugnato la sentenza.

22. – Con atto di stile si sono costituite le amministrazioni resistenti a mezzo dell’**Avvocatura** generale dello Stato.

23. – Si è costituita anche la Regione Veneto che ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità dei vari motivi di appello per violazione dell’art. 104 c.p.a., chiedendone nel merito il rigetto, oltre a proporre un appello incidentale tardivo condizionato sulle eccezioni preliminari respinte dal T.a.r.

24. – Allo stesso modo, anche la società Sicet s.r.l. si è costituita proponendo analogo appello incidentale sulle eccezioni preliminari di irricevibilità e inammissibilità non accolte in primo grado.

25. – All’udienza pubblica del 13 novembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. – Con la prima censura articolata nel primo motivo di appello (punto A, pag. 11-14 dell’appello), la parte ricorrente ha reiterato in chiave critica la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, commi 1 e 2, l.r. n. 17 del 2022 per contrasto con l’art. 41, commi 2 e 3 e con l’art. 9, comma 3, Cost., nella parte in cui esclude l’applicazione della nuova disciplina delle aree agricole di pregio (come quella di specie) ai procedimenti autorizzativi

pendenti alla data della sua entrata in vigore, a condizione che l'istanza sia "formalmente completa", assumendo l'esistenza di un contrasto con il principio di tutela ambientale valorizzato dalla riforma costituzionale n. 1 del 2022, non essendovi un corretto e proporzionato bilanciamento di interessi.

1.1. – La censura è infondata.

La legge regionale del Veneto del 19 luglio 2022, n. 17 (Norme per la disciplina per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra), pubblicata sul BUR n. 86 del 22 luglio 2022 (ed entrata in vigore il 23 luglio 2022), prevede un regime di diritto transitorio (art. 10) in base al quale le nuove disposizioni legislative *“non si applicano ai procedimenti autorizzatori per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia stata formalmente presentata istanza o altra comunicazione, qualora risulti completa la documentazione ai fini dell'istruttoria o ai fini del decorso dei termini per il silenzio assenso”* (comma 1), precisando che per le istanze di PAUR (art. 27-bis, cod. ambiente) *“la documentazione si intende completa, e trova conseguentemente applicazione la disposizione di cui al comma 1, solo nel caso in cui si sia esaurita positivamente la fase di verifica formale di cui al comma 3 dell'articolo 27 bis”* cod. ambiente (comma 2).

La disposizione impugnata, recante una disciplina di diritto transitorio, prevede che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge restano disciplinati dalla normativa previgente, in deroga al principio del *tempus regit actum*.

Per l'individuazione dei procedimenti pendenti esclusi dalla nuova normativa, la legge fa riferimento ai procedimenti le cui istanze risultino formalmente complete dal punto di vista documentale al momento della sua entrata in vigore.

Con specifico riferimento alle istanze di PAUR, il momento rilevante viene individuato nell'esaurimento della apposita fase di verifica della completezza documentale (art. 27-bis, comma 3, cod. ambiente).

A tal riguardo, deve osservarsi come il rigetto dell'istanza di legittimità costituzionale da parte del primo giudice sia stato adeguatamente motivato,

dal momento che tale disciplina non risulta essere irragionevole in quanto fondata su di un equo contemperamento di contrapposti interessi la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, avuto particolare riguardo alla esigenza di tutela dell'affidamento degli operatori economici che, al momento della presentazione di una istanza come quella di specie, abbiano effettuato delle spese e programmano degli investimenti per la realizzazione di impianti c.d. FER facendo affidamento sul quadro normativo vigente a tale data.

Peraltro, l'individuazione del suddetto punto di equilibrio, rimessa alla discrezionalità del legislatore, trova riscontro anche in altre analoghe previsioni normative adottate a livello nazionale, come si evince dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (recante la nuova disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili) che prevede un analogo regime di diritto transitorio nella parte in cui consente l'applicazione della previgente disciplina di cui all'allegato D alle procedure in corso (fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione della nuova disciplina), con la precisazione che *“per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto”* (art. 15, comma 2, d.lgs. n. 190 del 2024).

La *ratio* della norma, infatti, è quella di consentire l'applicazione della previgente disciplina solo in presenza di istanze che abbiano raggiunto una certa soglia di rilevanza giuridica, individuata nella completezza formale della documentazione, idonea a radicare un affidamento tutelabile in capo al soggetto istante, evitando il rischio della presentazione, in via strumentale, di istanze incomplete e preordinate al solo fine di rendere inapplicabile la disciplina sopravvenuta.

1.2. – Con una seconda articolata censura contenuta nel medesimo primo motivo di appello (punto B.1, pag. 15-20 dell'appello), la parte ricorrente ha reiterato il vizio di incompletezza documentale dell'istanza ai sensi dell'art. 27-

*bis*, comma 3, cod. ambiente, avuto riguardo al momento dell'avvio del procedimento in data 1° luglio 2022, con particolare riferimento alla mancanza del piano particellare, non essendo sufficiente la generica indicazione delle aree di intervento (note prot. n. 282830 e n. 282837 del 23 giugno 2022).

In secondo luogo, ha reiterato la censura sulla disponibilità delle aree, ritenendo non sufficiente a tal fine la sottoscrizione di un contratto preliminare con relative clausole risolutive tali da rendere il “*rapporto intrinsecamente precario*” (pag. 17 dell'appello), con la precisazione che l'integrazione documentale intervenuta dopo il 1° luglio 2022, non potrebbe sanare la carenza originaria.

In terzo luogo, ha reiterato la censura relativa alla mancanza, al momento dell'avvio del procedimento, del titolo legittimante l'accesso carrabile da via Bianchi (mappale n. 624), unico accesso previsto nel progetto, che risulterebbe non autorizzato: tale carenza sarebbe stata sanata oltre un anno e mezzo dopo l'avvio del procedimento e addirittura dopo la conclusione della fase di VIA (11 dicembre 2023), mediante nuova pratica edilizia presentata in data 28 dicembre 2023 (prot. n. 685802 e n. 686008) e successiva integrazione del 5 febbraio 2024 (prot. n. 59788), confermando *ex post* l'abusività della soluzione progettuale originaria.

Allo stesso modo, la documentazione relativa alla coltivazione biologica dei terreni interessati sarebbe stata rilevata solo con la nota regionale prot. n. 347987 del 5 agosto 2022, in contrasto con l'art. 13 del d.m. 10 settembre 2010, la d.g.r. n. 5 del 2013 e l'art. 10 della l.r. n. 17 del 2022.

Inoltre, ha ribadito la violazione dell'art. 38, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000, secondo cui le istanze rivolte alla pubblica amministrazione devono essere sottoscritte con firma leggibile e accompagnate da documento di identità del dichiarante, a pena di inammissibilità: nella specie, non si sarebbe trattato “*di una semplice “regolarizzazione” di un atto valido, bensì della ripresentazione*

*tardiva di un'istanza che, nella sua formulazione originaria, non era in grado di produrre effetti giuridici"* (pag. 19 dell'appello).

Infine, ha reiterato la censura di disparità di trattamento con il procedimento relativo alla società CS VEGA CRL (prot. n. 63593 del 28 novembre 2023), in cui la Regione Veneto avrebbe disposto l'archiviazione dell'istanza di PAUR per analoga carenza documentale.

1.2.1. – La censura è innanzitutto inammissibile per violazione dell'art. 104 c.p.a. nella parte in cui contesta l'inesistenza del piano particellare di esproprio, trattandosi di una nuova censura rispetto a quella articolata in primo grado laddove era stata contestata solo l'incompletezza e/o mancata integrazione – prima dell'avvio del procedimento – del suddetto piano particellare di esproprio.

Analoga inammissibilità sussiste anche con riguardo alla censura relativa alla documentazione sulla disponibilità delle aree, trattandosi di una nuova censura rispetto a quella articolata in primo grado laddove era stata contestata solo la non corretta valutazione dei contenuti dei contratti forniti da Sicet s.r.l. ai fini della prova della disponibilità delle aree oggetto di intervento.

1.2.2. – Per il resto, le suddette censure possono essere trattate congiuntamente in quanto fondate tutte sul medesimo assunto secondo cui vi sarebbe stata una incompletezza documentale dell'istanza al momento dell'avvio del procedimento.

Tale assunto è infondato, in quanto la parte appellante confonde il piano della "completezza" documentale con quello della "adeguatezza" documentale: infatti, mentre il primo attiene alla fase dell'iniziativa, implicando un mero controllo formale ai fini della procedibilità dell'istanza, il secondo attiene propriamente alla fase istruttoria, con conseguente possibilità di effettuare delle integrazioni documentali, rendere dei chiarimenti o regolarizzare le istanze.

Peraltro, con specifico riferimento al procedimento di PAUR, il legislatore ha previsto una specifica fase di verifica della *"completezza della documentazione"*,

con la previsione di un termine perentorio di trenta giorni per eventuali integrazioni (art. 27-*bis*, comma 3, cod. ambiente).

A tal riguardo, inoltre, va osservato che mentre nella formulazione originaria della norma (non applicabile alla specie *ratione temporis*) tale fase di verifica aveva ad oggetto “l’adeguatezza e la completezza della documentazione”, successivamente il legislatore ha inteso eliminare la verifica sull’adeguatezza della documentazione, limitandola al solo profilo della sua completezza (art. 24, comma 1, lett. a), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, applicabile al momento dell’adozione della relativa nota del 1° luglio 2022).

Pertanto, l’art. 10, comma 2, l.r. Veneto 19 luglio 2022, n. 17, nel fare riferimento al positivo esaurimento della fase di verifica formale (ex art. 27-*bis*, comma 3, cod. ambiente) deve essere interpretata nel senso di richiedere ai fini dell’applicazione della nuova disciplina solamente che sia stata riscontrata la completezza della documentazione e non anche la sua adeguatezza.

Pertanto, una volta che l’amministrazione ha concluso il controllo formale sulla “completezza” dell’istanza e della relativa documentazione ai fini dell’avvio del procedimento ai sensi del comma 3 dell’art. 27-*bis*, cod. ambiente, deve ritenersi del tutto fisiologico che l’amministrazione possa poi chiedere delle integrazioni, nella successiva fase istruttoria, in sede di verifica della “adeguatezza” della medesima documentazione presentata, come previsto dai successivi commi 4 e 5 del medesimo art. 27-*bis*, cod. ambiente.

Pertanto, le note (prot. n. 30773 dell’11 luglio 2022 e prot. n. 34787 del 5 agosto 2022) con cui l’amministrazione ha chiesto di integrare il piano particolare attengono a tale fase istruttoria e sono espressione dell’attività di verifica della “adeguatezza” documentale e non già della sua “completezza” formale ai fini dell’avvio del procedimento.

Stesse considerazioni valgono anche con riguardo alle ulteriori questioni sollevate in ricorso (disponibilità delle aree, regolarità degli accessi, coltivazioni biologiche, ripresentazione dell’istanza in formato diverso e più

leggibile), la cui documentazione non è stata richiesta ai fini della “completezza” formale dell’istanza, ma solo nella successiva fase istruttoria ai fini del controllo di “adeguatezza” della relativa documentazione.

Ne consegue, altresì, che una volta concluso il controllo formale sulla completezza dell’istanza e della relativa documentazione ai fini dell’avvio del procedimento (nota del 1° luglio 2022, prot. n. 294590), deve ritenersi applicabile il regime di diritto transitorio previsto dalla successiva legge regionale (l.r. Veneto 19 luglio 2022, n. 17) nella parte in cui fa salvi i procedimenti di PAUR rispetto ai quali sia già esaurita la fase di verifica di completezza documentale (art. 27-*bis*, comma 3, cod. ambiente), come appunto avvenuto nella specie.

1.2.3. – Con riguardo, infine, alla asserita disparità di trattamento, la censura è inammissibile per carenza di interesse stante la mancata specifica contestazione del relativo capo di sentenza con cui il primo giudice ha accertato la diversità delle due situazioni poste a confronto.

2. – Con il secondo motivo di appello (punto 2, pag. 20-23 dell’appello), la parte ricorrente ha reiterato la censura di difetto di istruttoria e di motivazione in relazione alla valutazione di impatto ambientale.

In particolare, il T.a.r. avrebbe omesso di considerare che l’area in questione sarebbe stata formalmente riconosciuta come area agricola di pregio non idonea all’installazione di impianti fotovoltaici con decreto del Presidente della Provincia di Treviso n. 147 del 13 agosto

2024, pubblicato nel BUR in pari data, in attuazione dell’articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 17 del 2022 e secondo i criteri stabiliti dalla deliberazione della Giunta regionale

n. 765 del 22 giugno 2023.

Inoltre, la presenza di un corridoio ecologico avrebbe imposto una verifica puntuale di compatibilità del progetto rispetto alle funzioni ecologiche e alla biodiversità interessata, non essendo sufficienti a tal fine le argomentazioni standardizzate e stereotipate contenute nel parere del Comitato VIA n.

271/2023 che si sarebbe limitato ad elencare misure di mitigazione di carattere generico (quali l'inerbimento, la siepe perimetrale e la rete rialzata) che non sarebbero in grado di assicurare la non interruzione delle funzioni ecologiche, oltre alla mancanza di un'analisi scientifica sugli effetti concreti dell'intervento.

Con riguardo all'effetto di variante urbanistica, poi, ha evidenziato che il divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra nelle zone agricole (introdotto dalla variante approvata con delibera di C.c. n. 49 del 30 giugno 2022, poi annullata con d.P.R. 6 novembre 2024) sarebbe stato pienamente vigente al momento della conferenza di servizi decisoria del 9 luglio 2024.

Inoltre, la Regione avrebbe omesso la comparazione tra l'interesse generale sotteso al divieto comunale e l'interesse produttivo sotteso al progetto autorizzato, limitandosi a ritenere superato il vincolo urbanistico sulla sola base della pendenza (ancora irrisolta) del ricorso straordinario.

2.1. – La censura è innanzitutto inammissibile per violazione dell'art. 104 c.p.a. nella parte in cui deduce per la prima volta in appello la contestazione circa l'omessa considerazione della qualifica dell'area come agricola di pregio non idonea alla installazione di impianti fotovoltaici, sulla base del decreto del Presidente della Provincia di Treviso n. 147 del 13 agosto 2024, pubblicato nel BUR in pari data, ossia successivamente al PAUR impugnato (decreto 7 agosto 2024 n. 37, pubblicato nel BUR n. 108 del 9 agosto 2024) e anteriormente alla notifica del ricorso di primo grado (30 ottobre 2024).

Inoltre, è parimenti inammissibile nella parte in cui contesta l'adeguatezza delle misure di mitigazione volte a garantire la continuità ecologica, trattandosi di una contestazione del merito amministrativo, insindacabile in sede di giurisdizione generale di legittimità in mancanza di specifici profili di irragionevolezza o di travisamento dei fatti, nella specie non sussistenti.

Per il resto, le censure sono infondate.

Invero, la parte ricorrente lamenta sostanzialmente la mancata considerazione di una disposizione recante un divieto di installazione di impianti fotovoltaici

a terra nelle zone agricole (delibera di C.c. n. 49 del 30 giugno 2022) che però è stata poi dichiarata illegittima e, pertanto, annullata a seguito di ricorso straordinario al Capo dello Stato (d.P.R. 6 novembre 2024).

Ad ogni modo, l'asserita incompatibilità urbanistica dell'impianto rispetto al suddetto divieto introdotto dalla variante urbanistica n. 1 al P.I., poi annullato, deve ritenersi superata in considerazione dell'effetto di variante urbanistica richiesta dal proponente ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 ed attuata in forza del PAUR (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2022 n. 2368).

Infine, la censura sulla asserita omessa comparazione tra l'interesse generale sotteso al divieto comunale e l'interesse produttivo sotteso al progetto autorizzato deve ritenersi inammissibile in quanto priva di sufficiente specificità.

3. – Con il terzo motivo (punto 3, pag. 23-27 dell'appello), la parte ricorrente ha reiterato la censura di omessa valutazione comparativa di alternative ragionevoli, con particolare riferimento alla possibilità di delocalizzare il progetto Sictet s.r.l. su un fondo immediatamente adiacente, non interferente con il corridoio ecologico individuato nel PTCP e privo delle criticità paesaggistiche ed ecosistemiche presenti invece nell'area in questione.

Inoltre, ha censurato il profilo relativo alle misure di mitigazione la cui effettiva idoneità non sarebbe stata valutata dal giudice in maniera adeguata, avendo omesso di verificare l'adeguatezza delle misure adottate e l'impatto cumulativo dell'intervento.

3.1. – Il motivo di impugnazione è innanzitutto inammissibile per violazione dell'art. 104 c.p.a. nella parte in cui fonda la censura di omessa valutazione comparativa di alternative ragionevoli: a) sulla qualificazione dell'area come "agricola di pregio", trattandosi di aspetto già ritenuto inammissibile per divieto dei *nova* in appello; b) sull'esistenza di un'altra area limitrofa oggetto di progetto da parte di CS VEGA c.r.l., trattandosi di una allegazione effettuata per la prima volta in appello.

Allo stesso modo, è inammissibile la censura relativa all'adeguatezza delle misure di mitigazione, come già evidenziato in precedenza.

3.2. – Ciò posto, va ribadito che l'art. 22, comma 3, lett. d), cod. ambiente, nel descrivere il contenuto dello studio di impatto ambientale predisposto dal soggetto proponente, include tra le informazioni minime da riportare *“una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali?”*.

L'art. 25, comma 1, cod. ambiente, a sua volta, prevede che *“L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale”* – includente l'indicazione dei profili sopra menzionati – oltre che *“delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32”*.

Dalla piana lettura delle riportate disposizioni emerge che lo studio di impatto ambientale deve valutare alternative, inclusa l'opzione zero, senz'altro ragionevoli e adeguate al progetto, ma non anche, come di converso pretenderebbe l'appellante, necessariamente da collocare in ambiti territoriali diversi rispetto a quello in cui si vorrebbe realizzare il progetto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3204).

4. – Con il quarto motivo (pag. 27-29 dell'appello), ha impugnato il capo di sentenza con cui il primo giudice ha escluso la sussistenza di un autovincolo procedimentale in capo al Comitato VIA, assumendo invece la vincolatività delle determinazioni assunte nella seduta del 27 settembre 2023 con riguardo alla necessità di elaborare dei criteri di bilanciamento tra i diversi interessi e di coinvolgere i vari enti competenti, con particolare riguardo alla posizione del Comune di Mogliano Veneto.

4.1. – Il motivo è infondato non venendo in rilievo nessun autovincolo, ma solo un mero auspicio da parte del Comitato VIA di avere in futuro un confronto a livello nazionale per la definizione di criteri uniformi in relazione

alla più ampia problematica relativa alla necessità di contemperare l'esigenza di favorire l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili con quella di tutela del paesaggio.

A ciò si aggiunga che, oltre a non sussistere il dedotto autovincolo, nessuna lesione delle garanzie partecipative risulta esservi stata con riguardo alla posizione del Comune di Mogliano Veneto, avendo invece partecipato presentando proprie osservazioni.

5. – Con il quinto motivo (pag. 29-30 dell'appello), la parte ricorrente ha censurato la carente valutazione dell'impatto paesaggistico dell'intervento e il mancato adeguato esame del parere negativo espresso dalla Soprintendenza in sede di procedimento di VIA.

5.1. – Il motivo è inammissibile per violazione dell'art. 104 c.p.a. nella parte in cui, nell'appello, si afferma che nella conferenza di servizi del 20 marzo 2024 il parere della Soprintendenza sarebbe stato *“confermato dal dott. Asta, funzionario delegato”* il quale avrebbe chiesto *“la sospensione della conferenza di servizi per l'esecuzione della verifica preventiva dell'interesse archeologico, ai sensi del d.lgs. n. 36/2023”* e che *“la conferma del parere negativo della Soprintendenza è intervenuta in data successiva del parere favorevole VIA n. 217/2023 da parte della CTR VIA”* con la conseguenza che *“tale parere negativo non è stato – né poteva essere oggetto di specifico esame e superamento nel contesto dell'istruttoria VIA conclusasi in data 11 ottobre 2023”* (pag. 30 dell'appello).

Al riguardo, infatti, si rileva che il ricorso di primo grado si incentrava esclusivamente su presunte problematiche di carattere paesaggistico, senza menzionare le predette circostanze o contestare la mancanza di una verifica preventiva dell'interesse archeologico, con la conseguenza che la proposizione delle stesse, per la prima volta in appello, costituisce una violazione del divieto dei *nova* in appello ai sensi dell'art. 104 c.p.a.

5.2. – Ad ogni modo, il motivo è anche infondato in quanto il parere del CTR VIA n. 217/2023 ha adeguatamente motivato, sulla base della relativa

istruttoria, in ordine al parere negativo della Soprintendenza del 5 maggio 2023 sotto il profilo paesaggistico.

Per il resto, la censura deve ritenersi inammissibile nella parte in cui pretende di sindacare nel merito una scelta discrezionale dell'amministrazione, caratterizzata anche da profili tecnici, che nella specie non presenta elementi di irragionevolezza o di travisamento dei fatti.

6. – Con il sesto motivo (pag. 31-33 dell'appello), la parte ricorrente ha censurato la sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittima l'approvazione del progetto modificato in assenza di una rinnovata valutazione d'impatto ambientale e di una nuova fase di consultazione del pubblico, in quanto la modifica dell'accesso al fondo *“non rappresenta un mero adeguamento grafico, ma una modifica progettuale autonoma, conseguente al mancato superamento delle criticità evidenziate dal Comune in sede di prima istruttoria, e tale da incidere sulla logistica, sulla viabilità e sull'organizzazione funzionale dell'impianto. Come tale, essa avrebbe dovuto essere sottoposta ad una nuova pubblicazione e ad una rinnovata consultazione pubblica”* (pag. 31 dell'appello).

6.1. – Il motivo di appello è inammissibile per difetto di specificità della censura, oltre che per violazione dell'art. 104 c.p.a. nella parte in cui si afferma che *“la Regione..ha proseguito nella formalizzazione del PAUR senza acquisire il necessario titolo edilizio né subordinare l'efficacia dell'autorizzazione alla definizione del procedimento edilizio parallelo”* e che *“al momento dell'adozione del PAUR mancava un titolo abilitante regolare”* (pag. 32 appello), trattandosi di censura dedotta per la prima volta solo in appello.

Peraltro, va aggiunto che tale modifica progettuale (realizzazione di un nuovo passo carraio), autorizzata dal Comune (permesso di costruire del 28 maggio 2024, n. 022/24) è stata valutata dal CTR VIA nella seduta del 28 febbraio 2024 come non implicante ulteriori impatti ambientali rispetto a quelli già valutati, con la conseguenza di dover escludere l'obbligo di una nuova pubblicazione e consultazione del pubblico.

7. – In conclusione, quindi, l'appello principale deve essere respinto, con conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello incidentale tardivo condizionato proposto dalla Regione sulle eccezioni preliminari respinte dal T.a.r.

Allo stesso modo, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse anche l'analogo appello incidentale proposto dalla Sictet s.r.l. sulle eccezioni preliminari di irricevibilità e inammissibilità non accolte in primo grado.

8. – Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello principale, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, dichiara l'improcedibilità degli appelli incidentali.

Condanna la parte appellante principale al pagamento delle spese di lite che si liquidano in complessivi € 9.000,00, da ripartirsi *pro quota*, nei confronti di ciascuna parte costituita, oltre al rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, di IVA e di CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Rosario Carrano**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Neri**

## IL SEGRETARIO