

Roma il 20/05/2025

NS RIF:

Spett.le

Ministero della cultura

**Soprintendenza Speciale Archeologica
belle arti e paesaggio di Roma**

ss-abap-rm@pec.cultura.gov.it

Regione Lazio

**Direzione Regionale urbanistica e
politiche abitative, pianificazione
territoriale, politiche del mare area
autorizzazioni paesaggistiche e
valutazione ambientale strategica**

aut.paesaggistica@pec.regione.lazio.it

Città Metropolitana di Roma Capitale

**Dipartimento III Ambiente e Tutela del
Territorio: Acqua-Rifiuti-Energia-Aree
Protette**

**Servizio 2 Tutela risorse idriche, aria ed
energia**

[ambiente@pec.cittametropolitanaroma.i
t](mailto:ambiente@pec.cittametropolitanaroma.it)

OGGETTO: Autorizzazione Unica, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, per la realizzazione e messa in esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica e delle relative opere ed infrastrutture connesse, alimentato da fonte rinnovabile solare, sito in area idonea ai sensi dell'art. 20, co. 8, lett. c-bis del D.Lgs. n. 199/2021, Area di Servizio "Salaria Est" al km 23 dell'Autostrada A1 diramazione Roma-Nord, denominato "84-AREA DI

SERVIZIO SALARIA EST - REL SETTEBAGNI" con potenza nominale pari a 1462,50 kW. Memoria ai sensi dell'art. 10 L. 241/1990.

Spett.li Amministrazioni,

formuliamo la presente comunicazione con riferimento alla procedura indicata in oggetto per rappresentare quanto segue.

PREMESSO CHE

- a) Con nota acquisita al protocollo della Città Metropolitana di Roma Capitale n. CMRC-2024-0187236, in data 7 novembre 2024, la Società Autostrade per l'Italia SpA ha presentato istanza, ai sensi dell'art.12 del D.Lgs 387/03, per la costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica e delle relative opere ed infrastrutture connesse, alimentato da fonte rinnovabile solare, sito in Roma, Area di Servizio "Salaria Est" al km 23 dell'Autostrada A1 diramazione Roma-Nord, denominato "84-AREA DI SERVIZIO SALARIA EST - REL SETTEBAGNI" con potenza nominale pari a 1462,50 kW (l' "**Impianto**");
- b) l'Impianto è, ai sensi di legge, opera di pubblica utilità e l'area di installazione dell'Impianto è "idonea *ex lege*" alla realizzazione di impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 20 co.8 lett. c-bis del D.lgs. 199/2021 in quanto "*sito nella disponibilità delle società concessionarie autostradali*";
- c) nota prot. n. CMRC-2025-0010211 del 20.01.2025 Codesta Spett.le Città Metropolitana ha indetto la Conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'art. 14, co. 2, della legge 241/1990, in modalità asincrona;
- d) il Ministero della Cultura, Soprintendenza Speciale Archeologica belle arti e paesaggio di Roma, con nota prot. MIC_SS-ABAP-RM 02/04/2025/0016869-P, esprimeva proprio parere favorevole alla parte di progetto relativa alla realizzazione delle pensiline fotovoltaiche a servizio del parcheggio, mentre esprimeva parere negativo con riguardo alla parte di progetto relativa all'installazione a terra di moduli fotovoltaici.

In particolare, nonostante, come da Codesta Soprintendenza correttamente affermato, «[...] in base all'art.20 co.8 lettera c-bis del D. Lgs. n.199 del 08.11.2021 sono considerate **aree idonee** all'installazione di impianti a fonti rinnovabili "i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali"» e «ai sensi dell'art. 1 co. 2 lett. a) del Decreto 21 giugno 2024 del MASE sono superfici e aree idonee "le aree in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199"», la stessa concludeva per un esito parzialmente negativo dell'istruttoria per le ragioni che si riportano sinteticamente di seguito.

Innanzitutto, Codesta Soprintendenza nel parere in esame evidenzia la presunta incompatibilità dell'Impianto in oggetto con quanto previsto dalle Linee guida e di indirizzo regionali di individuazione delle aree non idonee per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER), sulla base delle quali il progetto "*deve considerarsi ad impatto alto poiché la potenza dichiarata è di gran lunga maggiore a quella di 20 kW, che costituisce il limite per poter classificare l'impianto fotovoltaico areale tra quelli di piccola dimensione e a basso impatto*", non potendosi, dunque, ritenere lo stesso "*compatibile con il paesaggio circostante (6.2 Paesaggio e beni culturali - Paesaggio agrario di rilevante valore - Compatibilità degli impianti di produzione di energia)*".

Inoltre, l'intervento in esame, a dire della Soprintendenza, risulterebbe in contrasto con le prescrizioni del P.T.P.R. della Regione Lazio e, quindi, "*parimenti in base delle Norme del P.T.P.R. [...] risulta **non compatibile** con il Paesaggio agrario di rilevante valore, il quale indica tra i fattori di rischio ed elementi di vulnerabilità del paesaggio "modificazioni dell'assetto percettivo, scenico o panoramico" e "intrusione di elementi estranei o incongrui con i caratteri peculiari compositivi, percettivi e simbolici quali discariche e depositi, capannoni industriali, torri"*» (di seguito "**Parere MIC**");

e) la Direzione Regionale urbanistica e politiche abitative, pianificazione territoriale, politiche del mare, area autorizzazioni paesaggistiche e valutazione ambientale strategica, con propria nota prot. 399621 del 03.04.2025 esprimeva parere positivo *“limitatamente agli interventi posti nelle aree interne all’Area di servizio Salaria Est individuate in Catasto al Fg. 132 Part. 1871 (impianto fotovoltaico su pensile per posteggio auto e a terra)”,* concludendo, invece, in senso contrario con riferimento alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico a terra *“presso l’Area di Servizio “Salaria Est” al km 23 dell’Autostrada A1 diramazione Roma-Nord, denominato “84-AREA DI SERVIZIO SALARIA EST - REL SETTEBAGNI”, sul terreno nella disponibilità di Autostrade per l’Italia SpA, individuato in Catasto al Fg. 133 Part. 16 e 82”.*

Infatti, l’Impianto, seppur collocato, come espressamente riconosciuto dalla stessa Regione, in un’area idonea *ope legis*, ai sensi dell’art. 20 comma 8 lett. c-bis del dlgs 199/2021, la realizzazione dello stesso si porrebbe *« in contrasto con l’art. 25 - Paesaggio Agrario di Rilevante Valore delle NTA del PTPR che al punto 6.3 della Tab. B non consente la realizzazione di impianti per la produzione di energia areali con grande impatto territoriale compresi quelli alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) ad eccezione di quelli integrati su pensiline per aree a parcheggio;*

in contrasto con l’art. 38 - Protezione dei parchi e delle riserve naturali che al comma 4 dispone, “fino all’approvazione dei piani delle aree naturali protette”, l’applicazione della norma più restrittiva tra la “disciplina d’uso dei paesaggi” e le “misure di salvaguardia previste negli specifici provvedimenti istitutivi”, pertanto anche in contrasto con l’art. 8 della LR n. 29/1997 perché non rientra tra quelli consenti».

Infine, a dire della Regione, non risulterebbe applicabile al caso di specie la deroga di cui all’art. 14, co. 2, delle NTA del PTPR che fa salve le prescrizioni più restrittive contenute nella disciplina dei paesaggi.

CONSIDERATO CHE

1) NORMATIVA VIGENTE IN TERMINI DI AREE IDONEE

Com'è noto, l'art. 20, comma 8 del D.lgs. 199/2021 individua, nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 1 del medesimo articolo volti alla definizione di criteri per l'individuazione di aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, alcune aree da considerarsi in ogni caso idonee per la realizzazione di tali progetti.

Tra di esse, ai sensi del comma 8 lett. c-bis), sono inclusi i *“i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali.”*, nei quali siti è ricompresa l'area in oggetto.

In particolare, tali aree si considerano di per sé idonee alla realizzazione degli impianti, indipendentemente dalla sussistenza di vincoli o prescrizioni di carattere archeologico o paesaggistico. Con nota del 02.10.2024, il MASE ha infatti specificato che *“dal tenore della norma di cui all'art 20 comma 8 del D.lgs 199/202, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, possono considerarsi idonee le aree ricadenti nelle casistiche di cui alle lettere a), b), c), c bis), anche se ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs 22/1/2004, n. 42, e se ricadenti nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo”*.

Con DM 21 giugno 2024, attuativo dell'art. 20, comma 1 del D.lgs. 199/2021, sono stati forniti alle regioni i principi e i criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tra di essi, l'art. 7, comma 2 ha specificato che *“Per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto [...] della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto”*, norma che deve essere interpretata in un'ottica di conservazione dell'idoneità delle aree ivi individuate. Conseguentemente, essendo l'area in oggetto, come si diceva, ricompresa nella casistica di cui alla lett. c-bis) dell'art. 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021, la medesima è da considerarsi idonea anche in deroga ai divieti di cui agli artt. 25, tab. B n. 6.3 e 38 del PTPR della Regione Lazio.

Ciò preliminarmente precisato, si evidenzia che dai Pareri Regione e MIC risultano gravi difetti di istruttoria, idonei a generare dei macroscopici vizi motivazionali, per le ragioni che verranno profusamente illustrate nel prosieguo.

Pertanto, il Parere MIC deve considerarsi non vincolante, in quanto ai sensi dell'art. 22, comma 1 lett. a) del D.lgs. 199/2021 *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili **su aree idonee**, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con **parere obbligatorio non vincolante**. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del **parere non vincolante**, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”*.

Tutte le precedenti considerazioni, nonché i menzionati richiami normativi, devono essere in ogni caso contestualizzati in un **quadro normativo, euro-unitario e nazionale, volto alla valorizzazione del principio alla massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili** per il quale la diffusione di impianti da fonti ecosostenibili costituisce un **obiettivo di cruciale importanza**, in quanto le medesime contribuiscono altresì alla salvaguardia dei valori paesaggistici (Cons. Stato sez. IV, n. 2983/2021).

2) GIURISPRUDENZA CONCERNENTE IL RAPPORTO TRA PREVISIONI DEI PIANI PAESAGGISTICI TERRITORIALI REGIONALI E NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI AREE IDONEE

I pareri adottati dal MIC e dalla Regione Lazio, oltre a porsi, come fin qui argomentato, in aperto contrasto con quanto sancito dalle disposizioni normative in materia di aree idonee, non tengono in debito conto quanto sancito in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa in materia di interpretazione delle disposizioni contenute nei Piani Paesaggistici e del loro rapporto con la normativa nazionale.

Innanzitutto, **appare evidente come entrambi i pareri negativi si fondino esclusivamente sulla incompatibilità “testuale” del progetto rispetto alle disposizioni del PPTR della Regione Lazio e le relative NTA**, senza però addentrarsi in alcuna valutazione concreta ed essendo, dunque, frutto di un'istruttoria incompleta.

Infatti, con riguardo alle prescrizioni dettate dalle NTA del vigente PPTR della Regione Lazio, Codeste Spett.li Amministrazioni non motivano in alcun modo, all'interno dei loro pareri, la violazione delle stesse da parte del progetto presentato dalla società ricorrente, limitandosi genericamente ad affermare che è necessario il rispetto delle relative prescrizioni.

Sul punto si veda quanto affermato con numerose pronunce dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha, in casi analoghi, condannato la carenza motivazionale dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni, basati esclusivamente sull'incompatibilità dei progetti con le disposizioni del PPTR, rilevando che *“la valutazione operata dal Comune di Nardò sul punto si risol[ve], nella sostanza, nella mera affermazione di siffatta incompatibilità, quando, invece, l'Amministrazione avrebbe dovuto **“procedere, ad una valutazione della singola fattispecie alla luce della specificità dei luoghi e dell'interesse pubblico valorizzato anche dalle norme europee a promuovere le fonti di energia rinnovabili** (Cons. Stato, Sez. IV, 25.09.2024, n. 7780; Cons. Stato, Sez. IV, 6.11.2017, n. 5122) (TAR Lecce, Sez. I, sent. n. 204 del 10 febbraio 2025), da ciò discendendo **l'insufficienza sotto il profilo motivazionale del provvedimento impugnato anche sotto tale profilo**”* (così TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 29.4.2025, n. 758).

Non v'è alcun dubbio, inoltre, circa la **carenza, nel caso di specie, di qualsivoglia bilanciamento** degli interessi concretamente coinvolti e rappresentati, segnatamente, da un lato, dalla tutela paesaggistica e, dall'altro, dall'interesse pubblico alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Sul punto si veda quanto ribadito in numerose occasione dai giudici di Palazzo Spada, secondo i quali *“l'accertamento di compatibilità dell'intervento col contesto paesaggistico nel quale esso s'inserisce è il frutto di un giudizio sulla coerenza dell'opera rispetto al complesso degli elementi che compongono quel contesto e rispetto al quale il valore tutelato impone che essa non sia percepita come dissonante, con apprezzamento che si connota per la sua intrinseca opinabilità e, di conseguenza, «una motivazione succinta può ben ritenersi legittima se rileva gli estremi logici dell'incompatibilità di un manufatto con il contesto tutelato», [...] in particolare, la **Soprintendenza, «pur essendo titolare di un'ampia discrezionalità in materia, ha l'onere di corredare il provvedimento di diniego di ammissibilità paesaggistica di un'adequata motivazione, riferita al concreto, alla realtà dei fatti e alle ragioni ambientali ed estetiche che impongono di escludere un determinato intervento** (Cons. Stato Sez. VI, 17/03/2020, n. 1903) o di **limitarlo mediante prescrizioni**»* (in tali termini, Cons. St., sez. II, sent. n. 10877 del

2023). [...] **In questo caso**, tanto il parere negativo, quanto il “preavviso di rigetto” da esso richiamato **si limitano a richiamare i vincoli insistenti sull’area e le disposizioni del Piano paesaggistico regionale, senza tuttavia spiegare in ragione di quali elementi l’intervento in esame, (...), non sia compatibile con i valori paesaggistici della zona** (anzi, risulti addirittura di «rilevante impatto»). **La motivazione**, nel riferirsi genericamente a «localizzazioni, dimensioni, caratteristiche morfologiche, materiche e cromatiche» dell’opera **è invero stereotipata**, perché potrebbe astrattamente attagliarsi a interventi eterogenei, anche diversi da quello in esame; [...]” (Cons. Stato, Sez. II, 5.6.2024, n. 5046).

Peraltro, i pareri adottati da Codeste Amministrazioni si appalesano in contrasto anche con i principi generali dell’azione amministrativa, configurandosi come **contraddittori e sproporzionati**.

Infatti, relativamente al primo profilo, si noti come entrambi i pareri, pur ammettendo espressamente che l’Impianto verrà ad essere collocato in area idonea ai sensi dell’art. 20 comma 8 lett. c-bis del dlgs 199/2021, obliterano poi, nelle loro conclusioni, la suddetta circostanza, ritenendo erroneamente che tale idoneità possa essere superata dalla presunta incompatibilità con le previsioni del Piano Paesaggistico.

Invero, la circostanza che l’Impianto sia destinato ad essere collocato in area idonea impone, in capo alle Amministrazioni, l’obbligo di adottare una “**una motivazione rafforzata a supporto del diniego visto che il legislatore – per quella tipologia di area – ha già operato, a monte, la valutazione di compatibilità paesaggistica**. Non basta, dunque, richiamare genericamente le NTA presuntivamente violate per fondare la motivazione rafforzata, puntuale e specifica del provvedimento di diniego in questione” (TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 10.02.2025, n. 194).

Si consideri, peraltro, che “anche a voler ammettere che esista un contrasto testuale con quest’ultima disciplina, il suo ipotizzato effetto preclusivo automatico sarebbe, comunque, escluso dal già citato art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021, il quale [...] ha imposto una valutazione caso per caso della compatibilità tra i relativi interventi e la disciplina paesaggistica di riferimento, non considerando “di per sé preclusiva la sussistenza di un vincolo paesaggistico [...]Né può ragionevolmente dubitarsi della diretta incidenza di tale normativa primaria su quella preesistente del P.P.R., considerati, per l’appunto, la sopravvenienza nel tempo e il superiore rango normativo della prima rispetto alla seconda, nonché la chiara specialità del sotteso interesse alla produzione energetica da fonti rinnovabili, ormai divenuto

fondamentale a livello sia statale e unionale, del quale, peraltro, il P.P.R. non poteva tenere conto [...]" (TAR Sardegna, Sez. II, 11.12.2024, n. 881).

Quanto poi, alla violazione del principio di proporzionalità in cui sono incorse sia la Soprintendenza, sia la Regione Lazio, si veda l'orientamento consolidato del Supremo Consesso di giustizia amministrativa, richiamato dal TAR Sicilia in una recentissima pronuncia, secondo la quale **"la giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che i divieti assoluti previsti dai Piani Paesaggistici devono essere interpretati in modo ragionevole e proporzionale, evitando applicazioni automatiche e generalizzate che non considerino la specificità dell'intervento"** (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696)" (TAR Sicilia, Sez. V, 12.2.2025, n. 348).

3) PROFILO TECNICO

Sotto il profilo tecnico e fattuale, come descritto e riportato nelle relazioni e tavole di Progetto qui di seguito non riproposte ma unicamente sintetizzare (per la totalità dei dettagli si rimanda agli elaborati trasmessi), la fattispecie dell'area di Progetto attesta come essa possieda tutte le caratteristiche idonee ed ottimali ad ospitare l'impianto fotovoltaico proposto in quanto:

- E' in piena continuità / aderenza con infrastrutture pre-esistenti quali l'autostrada e stazioni di servizio;
- Si trova in vicinanza con una sottostazione elettrica che la rende idonea anche ai fini della connessione alla rete elettrica nazionale;
- Non è oggetto di coltivazioni di pregio / di coltivazioni tipiche;
- Non è visibile da punti panoramici / punti di visuale;
- Insiste sotto la medesima cabina primaria del quartiere Settebagni di Roma con la possibilità di realizzare future soluzioni di comunità energetiche o autoconsumo diffuso.

4) Conclusioni

Sulla base delle motivazioni di cui ai precedenti punti, che qui si considerano integralmente richiamate:

- L'area di Progetto è da considerarsi area idonea ex art. 20 comma 8 lett. c-bis) del D.lgs. 199/2021;
- Con riferimento a tali aree, la normativa, come specificato anche con nota MASE prot. 178686 del 02.10.2024, è chiara nel considerare le medesime idonee "anche se ricomprese nel perimetro

dei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs 22/1/2004, n. 42, e se ricadenti nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo”;

- La normativa interna ed euro-unitaria favorisce e incentiva la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili;
- Il Parere MIC ha carattere obbligatorio ma non vincolante, ai sensi dell'art. 22, comma 1 lett. a) del D.lgs. 199/2021
- Entrambi i pareri si limitano ad affermare il contrasto “testuale” tra le norme del PPTR e la realizzabilità dell’Impianto, senza operare correttamente una valutazione in concreto della fattispecie in oggetto.

Tutto ciò premesso, Autostrade per l'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore* con la presente,

CHIEDE

- Al Ministero della Cultura il riesame del Parere espresso con nota prot. MIC_SS-ABAP-RM 02/04/2025/0016869-P;
- Alla Regione Lazio, il riesame del Parere espresso con propria nota prot. 399621 del 03.04.2025.

Distinti Saluti

Il Procuratore

Ing. Elpidio Marotta

(documento informatico firmato
digitalmente ai sensi dell'art. 24 D.Lgs.
82/2005 e ss.mm.ii.)