

**ENERGIA: Fonti energetiche rinnovabili - Favor del legislatore - Nesso funzionale esistente tra esigenze di tutela ambientale ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata.**

**Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983**

*“[...] giova ricordare che, nella materia di cui trattasi, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti [...].*

*Il sistema delineato nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 [...] è espressivo di una norma fondamentale di principio nella materia “energia”, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale; e, nel contempo, costituisce un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici [...].*

*Secondo la Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonte rinnovabile rientra, oltre che nella materia della tutela dell'ambiente, anche nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Invero, «alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. Tale margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette, invece, che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» [...]*

*La Corte ha poi sottolineato il nesso funzionale esistente tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica.*

*Emblematica in tal senso «è la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”, secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano - ai fini della realizzazione del sistema alternativo di*

*approvvigionamento energetico - la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi). La disposizione legislativa che determina tale coinvolgimento è, infatti, il risultato di una scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale» [...]*".

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per il Lazio, il Ministero per i beni e le attività culturali impugnava la determinazione regionale n. G12884 del 27 settembre 2019 pubblicata sul B.U.R. Lazio del 10 ottobre 2019 con la quale era stata adottata l'autorizzazione unica regionale, ai sensi dell'articolo 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico dell'estensione di ettari 37,219 (superficie occupata dall'impianto: ettari 24) con potenza di picco elettrico pari a 17,28 MW, da realizzare nel comune di Tuscania (VT) in località Poggio della Ginestra.

1.1. Il Ministero premetteva che, nell'ambito della Conferenza di servizi decisoria svoltasi ai sensi dell'art 27 bis, comma 7, d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art.14- ter della l. n. 241/90, erano intervenuti i seguenti pareri:

- non favorevole, n. 37948 del 17 gennaio 2019 della Regione Lazio, Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica - Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione Negoziata, Province di Frosinone Latina Rieti e Viterbo;
- favorevole, n. 452934 del 13 giugno 2019 espresso dalla Regione Lazio, Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica – Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione Negoziata, Province di Frosinone Latina Rieti e Viterbo;
- positivo con prescrizioni, n. 21412 dell'11 settembre 2019 espresso dalla Provincia di Viterbo – Unità di Progetto Tutela del Territorio;
- favorevole con prescrizioni, n. 14148 dell'1 agosto 2019 espresso dal Comune di Tuscania;
- favorevole con prescrizioni, n. 0707247 del 9 settembre 2019 espresso dal Rappresentante Unico Regionale;
- negativo, n. 17446 del 19 agosto 2019 espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali – Soprintendenza per l'area Metropolitana di Roma, la provincia di Viterbo e l'Etruria meridionale.

1.2. Nel predetto parere n. 17466/2019, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio dell'Area Metropolitana di Roma, Provincia di Viterbo ed Etruria Meridionale aveva espresso

parere negativo alla realizzazione dell'impianto evidenziando in modo dettagliato tutte le criticità rilevate nella proposta d'intervento, sotto il profilo programmatico, ambientale e progettuale.

1.3. Con riferimento alle posizioni assunte dal Ministero, tramite la Soprintendenza, come riportato nel verbale della terza Conferenza e, successivamente, anche nella determinazione G12884 del 27 settembre 2019, la Conferenza aveva rilevato *“che in assenza di vincolo sulle aree di progetto il parere del Mibact è da considerarsi non vincolante. Inoltre non contiene l'indicazione di modifiche progettuali eventualmente necessarie per il superamento del dissenso a norma del comma 3 dell'art. 14-ter della L. 241/90”*.

1.4. Nel citato parere positivo della Direzione Regionale della Regione Lazio n. 452934 del 2019 era stato altresì specificato che il progetto *“fatte salve le necessarie valutazioni in merito agli impatti cumulativi che saranno effettuati dall'area valutazione impatto ambientale”* non si pone in contrasto con le norme di tutela paesaggistica, *“pur determinando un rilevante impatto su un'ampia superficie a destinazione agricola”*.

1.5. Con determinazione G12208 del 16 settembre 2019 dell'area VIA della Direzione Politiche Ambientali e Ciclo dei rifiuti, la Regione Lazio aveva concluso positivamente con prescrizioni la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale per il progetto di cui si tratta.

1.6. La Provincia di Viterbo aveva quindi adottato e trasmesso solo alla Regione Lazio – Ufficio VIA – la determinazione dirigenziale R.U. n. 2148 del 26 settembre 2019, in attuazione della legge della Regione Lazio n. 18 del 23 novembre 2006 con la quale aveva autorizzato ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, la società richiedente alla costruzione e all'esercizio dell'impianto conformemente alle risultanze e prescrizioni di cui alla Conferenza dei Servizi e alla pronuncia di VIA di cui al Decreto Dirigenziale n. G12208 del 16 settembre 2019.

Successivamente con determinazione n. G12884 del 27 settembre 2019, la Regione Lazio, aveva adottato il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 sul progetto.

1.7. Il ricorso di primo grado avverso siffatta determinazione veniva affidato ai seguenti motivi:

A) IN ORDINE ALLA CONFERENZA DI SERVIZI AI SENSI DELL'ARTICOLO 14-TER DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

1) *Violazione di legge: violazione dell'art. 14 ter co. 3 L. 241/90.*

La Regione Lazio, nonostante la nomina del rappresentante unico in data 25 maggio 2019, aveva espresso il parere positivo prot. 452934 del 13 giugno 2019 per il tramite della Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica – Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione Negoziata, Province di Frosinone Latina Rieti e

Viterbo e poi, successivamente, parere favorevole con prescrizioni del rappresentante unico regionale prot. 0707247 del 9 settembre 2019.

Al riguardo il Ministero rilevava che sebbene nel conteggio relativo all'individuazione della posizione prevalente il parere prot. 452934/2019 non fosse menzionato, era stato invece conteggiato quello che è definito "*parere di VIA favorevole con prescrizioni*" anche all'interno del Procedimento di (VIA) il cui contenuto finale avrebbe dovuto essere proprio il parere appena richiamato;

2) *Violazione di legge e in particolare violazione degli artt. 3, 14-ter co. 7, 14- quater, 14-bis co. 3 della L. 241/90 e dell'art. 9 Cost.; eccesso di potere per difetto/illogicità/insufficienza della motivazione, omessa valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento di potere, difetto di istruttoria.*

La determinazione di conclusione positiva della VIA (decreto dirigenziale G12208 del 16 settembre 2019) e, conseguentemente la determina di conclusione del PAUR (Determinazione n. G12884 del 27 settembre 2019) sarebbero state viziate sotto il profilo motivazionale per non aver dato adeguato riscontro alle valutazioni espresse dal Ministero.

La Regione Lazio aveva infatti inteso procedere a una valutazione positiva per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico poiché lo stesso risultava *«funzionale al raggiungimento degli obiettivi regionali così come stabiliti dal Decreto 15/03/2012 "burden sharing" che ha come finalità la riduzione delle emissioni, lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico»* (cfr. Decreto dirigenziale G12208/2019 della Regione Lazio pagg. 19-20) assegnando pertanto valore preminente alle posizioni regionali.

Nel bilanciamento dei contrapposti interessi la Regione avrebbe dato prevalenza all'interesse economico rispetto all'interesse paesaggistico che, alla luce della consolidata interpretazione del giudice delle leggi, rientra anche nell'ampia nozione di ambiente.

Per "*posizioni prevalenti*" in seno alla Conferenza avrebbero dovuto considerarsi quelle "*che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame*" (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, "linee guida operative" 10 gennaio 2013).

Spetta, dunque, al responsabile del procedimento "*[...] esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse,*

*dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza"* (Consiglio di Stato, sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374).

Tuttavia, nella determinazione della Regione, non sarebbe stato possibile individuare la motivazione del giudizio di prevalenza;

#### B) IN ORDINE AI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI:

1) *Violazione di legge-Violazione dell'art. 142, comma 1, lett. c), g) ed m), d.lgs. n. 42/2004, artt. 25 e 38 delle NTA del PTPR. Eccesso di potere: Difetto di motivazione e carenza di istruttoria per omessa considerazione delle esigenze e delle norme di tutela del paesaggio.*

Come evidenziato dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio dell'Area Metropolitana di Roma Provincia di Viterbo ed Etruria Meridionale nel parere negativo n. 17466 del 19 agosto 2019, sotto il profilo della tutela archeologica l'impianto occuperebbe aree intercluse tra porzioni di territorio già sottoposte a tutela dal Piano Paesistico in quanto riconosciute di interesse archeologico, di cui deve essere garantita la tutela nel senso più ampio, anche sotto il profilo visuale e in considerazione del grado di invasività dell'intervento.

Sebbene, a causa dell'assenza di formale provvedimento di vincolo specifico sull'area direttamente interessata dall'installazione dell'impianto di cui trattasi, la disciplina di tutela recata dal PTPR non possa essere direttamente invocata, tuttavia la reale tutela del bene culturale richiederebbe, anche prima (ed eventualmente in funzione) dell'imposizione di uno specifico vincolo, la più attenta considerazione dell'incidenza degli interventi sull'area, la quale sarebbe resa, a ben vedere, ancora più necessaria proprio dall'assenza di una tutela formalizzata con specifici provvedimenti.

Sotto il profilo della tutela paesaggistica, la zona interessata dall'intervento e individuata dal PRG come zona E – agricola, sebbene non direttamente interessata da specifico provvedimento di tutela, risulta comunque:

- compresa tra i “*vincoli areali*” individuati ai sensi dell'art.142, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 42/2004;
- contermine ad aree boschive gravate da vincolo paesaggistico *ope legis ex art. art. 142, comma 1, lett. g)*, del medesimo d.lgs. n. 42/2004 nonché disciplinata dall'art. 38 delle NTA del PTPR;
- contermine alla fascia di rispetto di un corso d'acqua tutelato, *ex art.142, comma 1, lettera c)*, del ripetuto d.lgs. n. 42/2004, nonché disciplinata dall'art. 35 delle Norme del PTPR.

La zona è altresì classificata nella TAV. A “Sistemi di paesaggio” del PTPR, per una consistente porzione, come “*paesaggio agrario di valore*”, per il quale l'art. 25 delle Norme di Attuazione (TAB. A), individua tra i fattori di vulnerabilità quello relativo all' “*intrusione di elementi estranei o incongrui con i caratteri peculiari del paesaggio agrario*”.

Per queste porzioni di territorio inoltre è previsto - al punto 6.3 della TAB. B delle suddette Norme – che interventi come quelli in esame siano consentiti *“secondo le procedure delle norme vigenti in materia, previo accertamento in sede di autorizzazione paesaggistica della compatibilità con i valori riconosciuti del contesto agrario e alla realizzazione di misure ed opere di mitigazione degli effetti ineliminabili sul paesaggio e di miglioramento della qualità del contesto rurale”*.

L'impianto fotovoltaico proposto determinerebbe tuttavia una vera e propria cesura, discontinuità, interruzione e modificazione dei caratteri strutturanti il territorio agricolo, ad oggi totalmente integro ed incontaminato.

Esso sarebbe altresì incompatibile con il paesaggio *“per estensione ma anche per tipologia e materiali utilizzati, nonché per le ricadute che un indotto industriale di tale portata avrebbero sul territorio, in contrasto con gli obiettivi più ampi di tutela, in relazione ai valori riconosciuti al contesto agrario specifico”*;

2) *Violazione di legge: violazione dell'art. 20 co. 2 L.R. 10 agosto 2016 n. 12 “disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della regione”*.

La determinazione della Regione Lazio sarebbe altresì viziata per violazione di legge per non avere tenuto conto del dettato normativo di cui all'art. 20, comma 2, lett. a), della legge della Regione Lazio n. 12 del 10 agosto 2016 (Disposizioni in materia urbanistica) che ha modificato l'art. 54 (Trasformazioni urbanistiche in zona agricola) della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio). La l.r. n. 12 del 2016, all'art. 20 ha vietato nelle aree agricole ogni iniziativa comportante trasformazioni del suolo per finalità diverse da quelle legate allo svolgimento di attività agrosilvopastorali.

In particolare, l'impianto, per le sue caratteristiche, sarebbe in contrasto con l'art. 54, comma 1, lett. b) e c), e con l'art. 54, comma 2, della predetta legge regionale.

Con riferimento alla durata di utilizzo delle aree, il Ministero aveva fatto osservare che poiché le aree sono individuate ai fini del raggiungimento del *“burden sharing”* (Decreto 15 marzo 2012) (cfr. DD G12208 del 16 settembre 2019 pp. 19 e 20), risultava plausibile considerare un impegno permanente dei suoli con finalità diverse da quelle agricole, e quindi eminentemente produttive;

3) *Eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà; violazione di legge per contrasto con gli indirizzi espressi dalla Regione in sede di aggiornamento del Piano Energetico Regionale (P.E.R.)*

Vi sarebbe stata anche una violazione della DGR n. 656 del 17 ottobre 2017 di aggiornamento del Piano energetico regionale, valutata favorevolmente in sede di VAS (determinazione n. G08958 del 17 luglio 2018).

Al riguardo, la Soprintendenza, nel proprio parere negativo aveva sottolineato che:

1. tra gli obiettivi strategici del Piano rientra lo sviluppo delle Fonti di Energia Rinnovabile a basso impatto ambientale con particolare riferimento al fotovoltaico sulle coperture degli edifici e con particolare attenzione al patrimonio edilizio a uno e due piani (al di fuori dei centri storici) nelle aree produttive degradate tipicamente dotate di suolo pertinenziale disponibile in prossimità;
2. circa la localizzazione di impianti di produzione FER, è previsto che si debba ridurre al minimo il consumo di suolo, favorendo il riutilizzo di aree già degradate, nonché lo sfruttamento di infrastrutture già esistenti, nel rispetto del contesto storico, naturale e paesaggistico;
3. la localizzazione “a terra” è prevista solo per il mini e il micro eolico, mentre negli altri casi gli impianti vengono localizzati in aree marginali o già ambientalmente degradate da attività antropiche.

Tuttavia, nella procedura di VIA sull'impianto di Poggio della Ginestra, il Dirigente dell'Area coordinamento e monitoraggio delle politiche regionali in materia di energia e mobilità, aveva espresso il proprio parere di coerenza del progetto esclusivamente sulla base degli indirizzi del PER approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 14 febbraio 2001, n. 45, non ancora adeguato, al D.M. 10 settembre 2010 recante le “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”;

4) *Violazione di legge: violazione del D.M. 10.09.2010 del Ministero dello Sviluppo Economico.*

Il Ministero rilevava inoltre la violazione dell'Allegato 1, parte III, punto 14.9, delle Linee Guida in rubrica, nonché dell'Allegato 3, par. 17.

Il progetto prevede infatti la collocazione di un impianto fotovoltaico, a terra, in area agricola e non in area marginale e/o degradata, senza tener conto del contesto paesaggistico, senza adeguata valutazione di soluzioni alternative ed in contrasto con gli indirizzi espressi dalla stessa Regione Lazio, con il parere motivato emesso nell'ambito del richiamato procedimento di VAS sull'aggiornamento del PER;

5) *Violazione di legge: violazione del piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), artt. 25 e 38 del PTPR, violazione del PRG.*

Il PTPR della Regione Lazio è stato predisposto sulla base della stipula di un preliminare “Accordo di collaborazione per la redazione del PTPR” ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sottoscritto il 9 febbraio 1999 fra Ministero dei Beni e le Attività Culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre – DIPSA, il cui schema è stato approvato con DGR n. 5814 del 3 novembre 1998.

Il Piano - approvato il 2 agosto 2019 da parte del Consiglio regionale del Lazio – era, all’epoca del ricorso, ancora oggetto di confronto con il Ministero, al fine dell’introduzione di alcuni necessari correttivi finalizzati alla sottoscrizione dell’accordo di cui all’art.143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Pertanto ad oggi sono tuttora vigenti i PTP approvati con la l.r. n. 24/1998 e il PTPR adottato nel 2007; quest’ultimo in particolare stabilisce previsioni di tutela che riguardano l’intero territorio Regionale e che costituiscono - ai sensi dell’art. 145 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio D.Lgs. n. 42/2004 - “*finalità di indirizzo della pianificazione*” e, ai sensi dell’art. 2, co. 7, delle Norme del PTPR, “*supporto per il corretto inserimento degli interventi nel contesto paesaggistico*”, assumendo, in presenza di vincoli *ex d.lgs. n. 42/2004*, valore di norma cogente e sovraordinata rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione anche di settore;

6) *Violazione di legge e difetto di istruttoria per omessa considerazione delle valutazioni di merito formulate dal MiBACT. Difetto di istruttoria sotto il profilo della valutazione degli impatti cumulativi; Eccesso di potere per erroneo apprezzamento degli interessi pubblici primari e secondari e quelli privati.*

Il Ministero sottolineava altresì che è “*l’interesse*” da tutelare, e non soltanto l’esistenza di un settore vincolato, a radicare la propria competenza a rendere le valutazioni rilevanti in sede di conferenza di servizi (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 1562 del 15 marzo 2013).

Nel caso di specie, gli interessi rappresentati dal Ministero non avrebbero avuto alcuna considerazione, in aperto contrasto con la *ratio* dell’art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 e con l’art. 9 della Costituzione.

Vi sarebbe poi stata la totale omessa valutazione da parte della Regione sia nella determinazione n. G12884 del 27 settembre 2019 (PAUR) che nel decreto dirigenziale regionale n. G12208 del 16 settembre 19 (VIA) degli impatti cumulativi che l’autorizzato impianto avrebbe prodotto, unitamente a quelli esistenti e programmati.

2. Nella resistenza della Regione Lazio e della società controinteressata il TAR rigettava il ricorso, con condanna alle spese.

3. La sentenza è stata impugnata dal Ministero per i beni e le attività culturali, rimasto soccombente.

I. Il Ministero ha anzitutto censurato il capo di sentenza con cui il TAR ha ritenuto che i provvedimenti impugnati avessero dato adeguato riscontro al parere contrario dell’Amministrazione e che la valutazione dell’interesse pubblico prevalente alla realizzazione del progetto fosse assistita da una motivazione congrua.



Dalla lettura della determinazione regionale non sarebbe tuttavia possibile desumere le motivazioni che hanno condotto la Regione a decidere positivamente superando il dissenso “qualificato” espresso dall’appellante.

In sostanza, la Regione avrebbe dovuto spiegare perché ha ritenuto di attribuire prevalenza all’interesse economico rispetto all’interesse paesaggistico, di rilievo costituzionale.

II. Il Ministero ha poi riproposto le argomentazioni secondo cui:

- non è stato considerato il fatto che il progetto ricade in aree intercluse nella porzione di territorio sottoposta a tutela dal Piano paesistico, in quanto di interesse archeologico, e comunque contermini ad aree vincolate ai sensi del d.lgs. n. 42/2004;

- l’area di intervento è qualificata dal piano territoriale paesistico regionale come “*paesaggio agrario di valore*”, per il quale l’articolo 25 delle norme di attuazione esclude elementi estranei al paesaggio agricolo; l’impianto fotovoltaico determinerebbe una interruzione del paesaggio, integro e incontaminato e sarebbe incompatibile con gli obiettivi di tutela del contesto agrario che verrebbe trasformato in un territorio industriale;

- le valutazioni tecniche espresse dalla Soprintendenza non sono state in alcun modo valutate dalla Regione nell’adozione del provvedimento di autorizzazione.

III. E’ stata altresì riproposta la censura relativa alla violazione dell’articolo 20, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Lazio n. 12 del 2016, che, modificando l’articolo 54 della legge regionale n. 38 del 1999, ha vietato, nelle aree agricole, ogni trasformazione del suolo per finalità diverse dalle attività agricole e silvopastorali.

Secondo l’appellante, nel respingere il motivo di ricorso sull’assunto che la legge regionale debba essere interpretata in conformità dell’art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 (che consente l’ubicazione degli impianti di cui trattasi anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici), il TAR avrebbe confuso due piani normativi ben distinti.

La legge regionale che consente solo trasformazioni agricole non è stata impugnata dallo Stato innanzi alla Corte Costituzionale.

Si tratta, inoltre, di una legge urbanistica che, come tale, non è tenuta ad osservare le regole di principio statali in materia di energie rinnovabili.

L’inserimento degli impianti produttivi, come quello in esame, in zona agricola sarebbe incompatibile con la vocazione agraria delle aree medesime, le quali, di fatto, si trasformerebbero in aree di tipo produttivo.

IV. Con la terza censura il Mibac aveva dedotto eccesso di potere, per violazione della delibera di Giunta regionale n. 656 del 17 ottobre 2017 di aggiornamento del piano energetico regionale.

All'argomentazioni del TAR, il Ministero oppone che, pur non essendo il suddetto Piano ancora vigente, si sarebbe dovuto tenere conto del fatto che, da un lato, il progetto in esame ne avrebbe vanificato le finalità e, dall'altro, che l'aggiornamento del PER è dipeso dalla necessità di adeguamento alle Linee Guida statali di cui al D.M. 10 settembre 2010.

V. Il Ministero ripropone peraltro anche il motivo articolato in primo grado circa la violazione delle suddette Linee Guida.

VI. Analogamente è stata reiterata la censura di violazione del Piano territoriale paesistico regionale, con riferimento agli articoli 25 e 38, venendo al riguardo criticata la valutazione del TAR circa l'impossibilità di invocare, quale parametro di legittimità, un atto di pianificazione non ancora approvato.

Anche in questo caso la censura è stata dedotta per sottolineare che l'approvazione del progetto in esame ne avrebbe vanificato le previsioni.

VII. Quanto, infine, alle argomentazioni con cui era stata rilevata l'omessa considerazione degli impatti cumulativi dell'impianto con quelli già esistenti e programmati, il TAR – nel prendere atto dell'esistenza di ben cinque impianti e nel sottolineare che quello in esame occupa l'1,59 % del territorio disponibile - si sarebbe spinto ad effettuare una vera e propria valutazione di merito.

Il Ministero ha infine ribadito che l'interesse archeologico, nell'accezione più ampia chiarita dal Consiglio di Stato e dalla Corte Costituzionale, sarebbe stato privato di considerazione e tutela, malgrado i rilievi della Soprintendenza in corso di Conferenza di servizi.

A tal fine non sarebbe infatti sufficiente la stima dell'impatto ambientale contenuta nel decreto dirigenziale regionale n. G12208 del 16 settembre 2019; e ciò anche nella prospettiva che, al termine della vita utile dell'impianto, potrebbe procedersi non già allo smantellamento bensì al potenziamento/adeguamento dell'impianto.

4. Si sono costituiti, per resistere, la Regione Lazio e la società Limes 1 S.r.l..

Quest'ultima ha riproposto le eccezioni, il cui esame è stato assorbito dal TAR di:

- inammissibilità del ricorso introduttivo di primo grado per omessa impugnazione di un atto presupposto, tardività e mancata notifica all'amministrazione resistente;
- inammissibilità del ricorso introduttivo di primo grado per difetto di legittimazione attiva e interesse al ricorso. Violazione del principio di separazione dei poteri. Difetto di giurisdizione;
- inammissibilità del ricorso introduttivo di primo grado e in particolare delle censure attinenti al merito del PAUR impugnato per difetto di giurisdizione.

Con successiva memoria la società ha poi articolato le proprie difese nel merito.

5. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2021, ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020.

6. Si può prescindere dalle eccezioni di inammissibilità ovvero improcedibilità del ricorso di primo grado, reiterate dalla società controinteressata, in quanto l'appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

7. In primo luogo, giova ricordare che, nella materia di cui trattasi, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti (cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale, sentenza n. 106 del 2020).

Il sistema delineato nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (e nello specifico nel comma 10, fondato sulla approvazione in Conferenza unificata delle linee guida e sul riconoscimento alle Regioni del potere di «*procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*») è espressivo di una norma fondamentale di principio nella materia "energia", vincolante anche per le Regioni a statuto speciale; e, nel contempo, costituisce un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici (sentenze n. 275 del 2011 e n. 224 del 2012).

Secondo la Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonte rinnovabile rientra, oltre che nella materia della tutela dell'ambiente, anche nella materia «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Invero, «*alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. Tale margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette, invece, che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, vevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea*» (Corte Costituzionale, sentenza n. 286 del 2019).

La Corte ha poi sottolineato il nesso funzionale esistente tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica.

Emblematica in tal senso «è la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”, secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano - ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico - la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi). La disposizione legislativa che determina tale coinvolgimento è, infatti, il risultato di una scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale» (Corte Cost., sentenza n. 267 del 2016).

Alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, scolora dunque la principale argomentazione spesa dall'Amministrazione appellante per sostenere che, nel bilanciamento degli interessi, la Regione Lazio avrebbe attribuito prevalenza ad un mero interesse imprenditoriale.

La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è infatti un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201).

8. Ciò posto, il primo ordine di rilievi riproposto in appello riguarda il difetto di motivazione della determinazione assunta dalla Regione che non avrebbe adeguatamente motivato il superamento del dissenso espresso dal Mibac quale Amministrazione portatrice di un interesse di tipo “qualificato”, specificamente preposta alla tutela “paesaggistico – territoriale” e dei “beni culturali” (cfr. l'art. 14 – *quinquies*, comma 1, della l. n. 241 del 1990).

8.1. Il dissenso espresso dal Ministero si fonda, in sintesi, sulle seguenti considerazioni:

- sebbene il progetto non ricada specificamente in zona di vincolo archeologico, esso interessa tuttavia un “contesto” di interesse archeologico, rispetto al quale ha “un'incidenza negativa” anche in considerazione del potenziale “proliferare di progetti analoghi, tutti concentrati, in virtù del ruolo di “attrattore” svolto dalla centrale di Terna ubicata in loc. Campo Villano [...]”;
- l'impianto, “di dimensioni enormi [...] si colloca in un comprensorio [...] rappresentativo del paesaggio agrario e silvo – pastorale della bassa Maremma [...]”;
- i lotti interessati “costituiscono un'area agricola di vastissime proporzioni direttamente contermini con parti di territorio vincolate ope legis [...]”

- tra i fattori di vulnerabilità del “Paesaggio Agrario di Continuità” e del “Paesaggio Agrario di Valore” vi sono “*le modificazioni dell’assetto fondiario, agricolo e colturale, la modificazione dei caratteri strutturanti il territorio agricolo, la riduzione del suolo agricolo e l’intrusione di elementi estranei o incongrui [...]*”;
- le dimensioni “*sproporzionate e spropositate dei campi fotovoltaici operano una vera cesura, discontinuità, interruzione e modificazione dei caratteri strutturanti il territorio agricolo [...]*”;
- le opere in progetto “*soprattutto per estensione ma anche per tipologia e materiali utilizzati nonché per le ricadute che un indotto industriale di tale portata avrebbe sul territorio*” non appaiono compatibili con gli obiettivi di tutela “*in relazione ai valori riconosciuti al contesto agrario specifico [...]*”.

8.2. Secondo la disciplina della Conferenza di servizi, vigente *ratione temporis*, lo strumento, per così dire elettivo, del superamento del dissenso “qualificato” è rappresentato dall’opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo il procedimento disciplinato dall’art. 14 – *quinquies* della l. n. 241/90.

All’Amministrazione precedente spetta invece di adottare “*la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti*” (art. 14 – *ter*, comma 7, della l. n. 241 del 1990).

Il TAR ha sottolineato che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 2724 del 29 aprile 2020), la “*ricognizione delle posizioni prevalenti si fonda su una regola dal contenuto flessibile, in quanto resta ferma l’autonomia del potere provvedimentale dell’Autorità al riguardo, purché sorretta da adeguata motivazione*”.

Nella fattispecie, la determinazione conclusiva favorevole della Conferenza di Servizi risulta rispettosa di tale modulo procedimentale.

Come rilevato dal primo giudice non è infatti sufficiente “*per la invalidazione della valutazione discrezionale espressa dall’amministrazione, una contestazione di non divisibilità della stessa, essendo, invece, necessario, per restare nei limiti del sindacato giudiziale, dimostrarne la palese inattendibilità e l’evidente insostenibilità*”.

In concreto, la determinazione finale della Regione ha dato atto:

- dei pareri favorevoli resi da tutte le amministrazioni partecipanti con l’eccezione appunto del Ministero appellante;
- dell’insussistenza di vincoli sulle aree di progetto;

- del fatto che il parere del Mibac *“non contiene l’indicazione di modifiche progettuali eventualmente necessarie per il superamento del dissenso a norma del comma 3 dell’art.14 ter della L.241/90”* e che il dissenso *“si fonda sui presupposti di non compatibilità con il PER e con la vincolistica da PTPR relativa all’ area di intervento”*;

- che tuttavia *“Il RUR regionale evidenzia in particolare che l’intervento è coerente con il piano energetico regionale attualmente in vigore (d.c.r. 14/02/2001 n.45) anche in considerazione del D.M. “Burden Sharing” che stabilisce per la Regione Lazio l’obiettivo vincolante dell’11,9 % di energia da fonti rinnovabili sui consumi finali lordi di energia entro il 2020”*.

Nel parere del Rappresentante unico regionale del 9 settembre 2019 è stato altresì rilevato che, dopo le modifiche apportate dal soggetto proponente, l’intervento non si pone nemmeno in contrasto con le norme di tutela paesaggistica *“pure determinando un rilevante impatto su un’ampia superficie a destinazione agricola”*.

Le modifiche progettuali sono state favorevolmente valutate anche in sede di VIA (determina n. G12208 del 16 settembre 2019) sia pure a condizione del rispetto, tra le altre, delle prescrizioni imposte in fase esecutiva a fini di salvaguardia del rischio archeologico.

8.3. Tenuto conto dei fattori testé evidenziati e dei pareri favorevoli espressi dalle altre Amministrazioni partecipanti alla Conferenza, il giudizio di compatibilità con i valori paesaggistico – territoriali espresso nella fattispecie dalla Regione, rappresenta una scelta tecnico – discrezionale che, ancorché opinabile, non può essere per ciò solo sindacata in sede giurisdizionale.

Le scelte tecnico-valutative in materia di tutela del bene culturale, discendenti dall’applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche proprie di settori caratterizzati da ampi margini di opinabilità, sono infatti sindacabili, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, eventualmente anche sotto l’aspetto della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche.

In sede di giurisdizione di legittimità può essere pertanto censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell’ambito di opinabilità, poiché diversamente il sindacato giudiziale diverrebbe sostitutivo di quello dell’Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2018, n. 6819).

Nella fattispecie, il Ministero appellante non ha indicato parametri obiettivamente apprezzabili alla stregua dei quali la scelta operata dalla Regione si presti ad essere valutata come manifestamente illogica o irragionevole.

Anche la “subvalenza” attribuita alla posizione di dissenso (assoluta e radicale) espressa dalla Soprintendenza, non abbisognava, a ben vedere, di una specifica motivazione.

La determinazione conclusiva ed il rilascio dell’autorizzazione unica sono infatti il frutto - come evidenziato dal primo giudice - di “*una valutazione più ampia degli interessi coinvolti*”, e, segnatamente, del bilanciamento tra tutela del territorio e il particolare *favor* riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Deve infatti convenirsi con le parti resistenti che il giudizio di prevalenza non è stato effettuato dalla Regione rispetto ad un mero interesse economico, bensì con riferimento all’interesse pubblico alla realizzazione degli impianti FER.

Al fine di conseguire, o tentare di conseguire, un diverso apprezzamento di tale interesse, il Ministero avrebbe dovuto, pertanto, portare il conflitto ad un livello più elevato, attivando il meccanismo di rimessione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri disciplinato dall’art. 14 *quinquies* della l. n. 241 del 1990 (“*1. Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l’opposizione è proposta dal Ministro competente*”).

Tale meccanismo però, nella fattispecie, non è stato attivato.

9. Il Ministero ha poi riproposto le censure relative alla violazione della legge della Regione Lazio n. 12 del 2016 che, modificando l’articolo 54 della legge urbanistica regionale n. 38 del 1999, ha vietato, nelle aree agricole, “*ogni attività comportante trasformazioni del suolo per finalità diverse da quelle legate allo svolgimento delle attività di cui al comma 2*”, ovvero, secondo la versione vigente *ratione temporis*;

“[...]

a) *le attività agricole di cui all’articolo 2 della legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di agriturismo e turismo rurale) e successive modifiche;*

b) *le seguenti attività integrate e complementari all’attività agricola e compatibili con la destinazione di zona agricola:*

1) *ricettività e turismo rurale;*

2) *trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall’esercizio delle attività agricole tradizionali;*

3) *ristorazione e degustazione dei prodotti tipici derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali;*

4) *attività culturali, didattiche, sociali, ricreative e terapeutico-riabilitative;*

5) *accoglienza ed assistenza degli animali”.*

9.1. Si è già in precedenza ricordato che, nella materia di cui trattasi «*il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio*» tra valori costituzionali “*potenzialmente antagonisti*”, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, «*la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili [...] sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (ex plurimis, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009)*» (Corte Cost., sentenza n. 199 del 2014).

Tra i criteri localizzativi dettati in sede statale, l'art. 12, comma 7, della più volte citata l. n. 387 del 2003, stabilisce che “*7. Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14”.*

Secondo il comma 10 della medesima disposizione, “*In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti [...]”.*



La norma richiamata è stata interpretata dalla Corte Costituzionale nel senso che «*le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione della normativa summenzionata, atteso che la ratio del criterio «residuale» deve essere individuata nel «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea» (sentenza n. 224 del 2012)» (sentenza n. 199 del 2014, cit.).*

Le Linee Guida, adottate con D.M. 10 settembre 2010 – all'allegato 3 (par. 17), indicano i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Secondo la Corte, l'intervento del legislatore regionale è limitato «*all'individuazione di puntuali aree non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all'allegato 3 (paragrafo 17) del d.m. del 2010» (così ancora la sentenza n. 199 del 2014).*

Ulteriore principio fondamentale della materia in esame – oltre alla compatibilità degli impianti con le zone “*classificate agricole dai vigenti strumenti urbanistici*” – è quindi quello della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, con conseguente limitazione della potestà regionale alla sola individuazione di specifici siti non idonei.

Secondo le Linee Guida Statali “*L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17 e sulla base dei seguenti principi e criteri [...]*” (Allegato 3, par. 17).

9.2. Nel caso in esame, al contrario, la disciplina regionale invocata dal Ministero appellante non ha quale specifico oggetto l'individuazione dei siti non idonei alla localizzazione degli impianti FER, bensì riguarda, in via generale ed astratta, “*le trasformazioni urbanistiche in zona agricola*”.

Tenuto conto dell'effettivo contenuto e finalità di tali disposizioni, il TAR non ha quindi “disapplicato” la norma regionale, come sostenuto dal Ministero, bensì ne ha dato una interpretazione costituzionalmente orientata, conforme ai principi fondamentali della materia dettati in sede statale.

Per quanto occorrer possa si rileva che, successivamente alle vicende di cui trattasi, l'art. 54 della l.r. n. 38 del 1999 è stato ulteriormente modificato dall'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, che, tra le attività insediabili in zona agricola, ha inserito anche esplicitamente la “*produzione delle energie rinnovabili*”.

Ovviamente, ciò non significa che non possano esistere terreni agricoli nei quali l'installazione sia comunque da escludere, sussistendo, ad esempio, le caratteristiche di sensibilità e vulnerabilità indicate dalle Linee Guida statali.

Tuttavia, in assenza, di una previa individuazione dei “*siti non idonei*”, la valutazione va effettuata in concreto, ovvero, come avvenuto nella fattispecie, “*all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti*” (Allegato 3, par. 17, lett. d), delle Linee Guida).

10. Il Ministero ha pedissequamente riproposto anche la censura di violazione della delibera di Giunta regionale numero 656 del 17 ottobre 2017 di aggiornamento del Piano energetico regionale, senza tuttavia svolgere alcuna critica in ordine ai rilievi del TAR.

Il primo giudice, al riguardo, ha fatto osservare, da un lato, che il procedimento di aggiornamento del Piano è ancora *in itinere*, dall'altro, che non sussistono misure di salvaguardia.

Entrambe le circostanze sono pacifiche in causa.

Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dal Ministero, può osservarsi che, semmai, le determinazioni impugnate si sarebbero prestate a rilievi di legittimità qualora, pur in assenza di misure di salvaguardia, avessero tenuto conto di disposizioni non ancora efficaci.

Né la censura acquisisce maggior rilievo per il sol fatto che il Piano adottato persegue la finalità di adeguamento della Regione Lazio alle Linee Guida di cui al D.M. del 10 settembre 2010.

11. Non è poi chiaro quali siano le disposizioni di tale compendio normativo che sarebbero state violate nel caso di specie.

Per quanto riguarda la partecipazione del Ministero del procedimento di autorizzazione, il par. 14.9 si limita a prescrivere, per quanto qui interessa, che “*In attuazione dei principi di integrazione e di azione preventiva in materia ambientale e paesaggistica, il Ministero per i beni e le attività culturali partecipa [...] c) al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio; in queste ipotesi il Ministero esercita unicamente in quella sede i poteri previsti dall'articolo 152 di detto decreto [...]*”.

Il TAR ha quindi correttamente rilevato che la partecipazione, nel caso di specie, “*è stata assicurata invitando la Sovrintendenza alla conferenza di servizi e giustificando le ragioni per le quali l'autorità procedente si è discostata dal parere della stessa Sovrintendenza, oltre tutto privo di specifiche prescrizioni per mitigare l'impatto paesaggistico dell'opera.*”

11.1. In sede di appello il Ministero ha poi dedotto, genericamente, la violazione dei “*Criteri per l’individuazione di aree non idonee*” indicati nell’Allegato 3 (par. 17) delle più volte citate Linee Guida statali.

Tale Allegato, però, non reca divieti puntuali direttamente applicabili ma rimette alle Regioni la scelta, tra le categorie indicate, delle aree “*particolarmente sensibili e vulnerabili*”.

Tale scelta, come detto, non è stata ancora definitivamente operata dalla Regione Lazio.

12. E’ stata poi integralmente devoluta in appello la censura di violazione del Piano territoriale paesistico regionale, con particolare riferimento agli articoli 25 e 38.

In disparte quanto rilevato dal TAR circa il fatto che all’epoca di cui trattasi il PTPR non era stato ancora definitivamente approvato (condizione, invero, tuttora attuale, per effetto del noto annullamento disposto dalla Corte Costituzionale con sentenza 17 novembre 2020, n. 240), il Collegio osserva quanto segue.

L’area in esame, è classificata nella tavola A del PTPR come “Paesaggio Agrario di Valore” e “Paesaggio Agrario di continuità”.

La relativa disciplina è contenuta negli artt. 25 e 26 delle norme del PTPR e non contiene, a differenza di quanto sembra sostenere l’appellante, disposizioni assolutamente ostative all’intervento di cui trattasi.

In entrambe le zone (cfr. il punto 6.3 della tabella B), sono infatti consentiti anche gli interventi per impianti di produzione di energia areali di “*nuova realizzazione*”, sia pure “*previo accertamento in sede di autorizzazione paesaggistica della compatibilità con i valori riconosciuti del contesto agrario ed alla realizzazione di misure ed opere di mitigazione degli effetti ineliminabili sul paesaggio e di miglioramento della qualità del contesto areale*”.

Nel caso di specie, come già evidenziato, la Regione ha operato una valutazione di compatibilità paesaggistica del progetto in esame.

Sicché, anche in questo caso, la censura poggia sempre e soltanto sulla contrapposta visione che è alla base del dissenso opposto dalla Soprintendenza in seno alla Conferenza di servizi.

13. Per quanto riguarda la pretesa, mancata valutazione degli impatti cumulativi dell’impianto con quelli già esistenti e programmati, il Ministero deduce nuovamente che il provvedimento impugnato non avrebbe adeguatamente considerato le caratteristiche e la dislocazione degli altri impianti esistenti o progettati e che, comunque, la “*saturatione*” non poteva essere esclusa.

Tuttavia è agevole rilevare che l’autorizzazione impugnata ha fatto proprie le valutazioni espresse nella pertinente sede del giudizio di VIA il quale - sia pure aderendo alla prospettazione contenuta nel SIA presentato dalla società proponente - ha escluso che il progetto possa significativamente

interferire “con l’uso delle risorse”, tenuto conto che “sostanzialmente abbiamo 500 ettari occupati su un totale di 31.400, cioè una occupazione dell’1,59 % della superficie disponibile”.

13.1. Il Ministero ha infine rilevato una pretesa, ulteriore contraddizione della VIA laddove, da un lato, il provvedimento aderisce alla prospettazione del SIA secondo cui “il valore negativo della fase di esercizio sommata a quella di manutenzione (dovuto fondamentalmente all’impatto paesaggistico dell’opera), è ampiamente compensato dalle opere di mitigazione, che rappresentano il fulcro centrale dell’intero progetto e dalla successiva rimozione dell’impianto”, dall’altro ammette che lo smantellamento dell’opera è solo eventuale potendo procedersi in alternativa “al suo potenziamento/adequamento alle nuove tecnologie che presumibilmente verranno sviluppate nel settore fotovoltaico”.

Al riguardo è sufficiente osservare che l’eventuale adeguamento dell’impianto, a fine esercizio, è allo stato una mera ipotesi e che tale opzione dovrà comunque scontare, secondo la legislazione vigente, una ulteriore valutazione di impatto ambientale.

14. Per quanta appena argomentato, l’appello deve essere respinto.

Il carattere sensibile degli interessi coinvolti suggerisce però di compensare integralmente tra le parti le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, n. 5706 del 2020, di cui in premessa, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021 – tenutasi in videoconferenza da remoto - con l’intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Greco**

## IL SEGRETARIO