

ENERGIA: Fotovoltaico - Istanza di autorizzazione unica - Diniego - Espresso sulla sola base del parere contrario espresso dall'ARPA - A fronte dei numerosi altri pareri favorevoli - Illegittimità - Ragioni - Conferenza di servizi - Giudizio di prevalenza.

Tar Puglia - Bari, Sez. I, 15 aprile 2022, n. 488

1. “[...] non può escludersi la facoltà della Regione di acquisire il parere dell'ARPA nell'ambito della conferenza di servizi finalizzata al rilascio dell'autorizzazione unica. Infatti, non può essere esclusa la possibilità per l'Amministrazione regionale, di invitare alla conferenza di servizi anche amministrazioni od organi tecnici, quali l'ARPA non titolari di competenze decisorie in materia di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, atteso il profilo di discrezionalità amministrativa che comunque è immanente in siffatti procedimenti, sebbene da esercitare nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, al fine di non snaturare lo strumento decisorio della conferenza di servizi di cui all'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387/2003 [...]”.

2. “[...] nell'ambito della valutazione delle specifiche risultanze della conferenza di servizi, la limitata incidenza del parere dell'ARPA (a fronte dei numerosi e diversificati pareri resi dagli altri organi intervenuti nel procedimento), tenuto conto di quanto richiesto dal legislatore il quale, nel richiamato art. 14 ter, chiede lo svolgimento di un “giudizio di prevalenza” (da condursi nel rispetto della normativa di settore), sia nella formulazione vigente alla data di adozione del provvedimento impugnato (cfr. comma 6 bis), sia nella formulazione attuale (dopo la modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, del D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127) dettata dal settimo comma, secondo cui “all'esito dell'ultima riunione... l'amministrazione procedente adotta 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”.

Alla luce di quanto sopra ha errato dunque l'Amministrazione nell'affidare valore vincolante o comunque condizionante al suddetto parere negativo, tenuto conto che, secondo il modulo procedimentale della conferenza di servizi, nei termini sopra descritti, si sarebbe dovuto tener conto delle posizioni prevalenti espresse e favorevoli alla realizzazione dell'impianto.

”.

FATTO

In data 26.8.2010 la deducente ha presentato domanda di autorizzazione unica alla Regione Puglia per la realizzazione e la gestione dell'impianto fotovoltaico, denominato "Almiron", di produzione

di energia elettrica da fonte rinnovabile nel Comune di San Giovanni Rotondo (Fg), località Posta La Valle, di potenza pari ad 0,998 MWe.

A tal fine allegava la documentazione prevista dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 nonché dal punto 2.3.1 dell'allegato A alla deliberazione di G.R. 23.1.2007 n. 35, all'epoca vigente.

In data 8.3.2012 la Regione indiceva la Conferenza di servizi, che aveva luogo il 18.4.2012; in tale sede la autorità intervenute si sono espresse in senso favorevole, mentre l'ARPA Puglia con pec in data 16.4.2012 nota prot. n. 20492 “rilascia(va) valutazione tecnica negativa con possibilità di eventuale integrazione documentale”.

Al termine di un complesso *iter* procedimentale la Regione Puglia con nota prot. n. 10580 del 9.11.2012 ha respinto la richiesta di autorizzazione unica del 26.8.2010, sulla base del parere contrario espresso dall'ARPA con nota prot. n. 58685 del 2.11.2012.

Tale diniego, previa impugnazione innanzi a questo Tribunale, è stato annullato con sentenza n. 7 dell'8.1.2016, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 778 del 3 febbraio 2022.

In esecuzione della decisione del TAR, il Dirigente dell'Ufficio Energie Rinnovabili della Regione Puglia convocava la seduta conclusiva della Conferenza di servizi per il giorno 22.3.2016 all'esito della quale lo stesso 22.3.2016 perveniva, a mezzo telefax, nota dell'ARPA prot. n. 17295 del 17.3.2016 riprodotiva del parere negativo espresso in precedenza.

In sede di conferenza l'istante ha ribadito l'insussistenza di alcun elemento ostativo sotto il profilo paesaggistico alla realizzazione dell'impianto in oggetto, sulla base della nota dell'11.4.2016 della Soprintendenza Belle Arti Paesaggio per le Province di Bari, BAT e Foggia che escludeva ogni problematica sotto il profilo paesaggistico.

Tuttavia con nota del 17.6.2016, nonostante le controdeduzioni inviate dalla società istante, la Regione emanava un nuovo diniego di autorizzazione unica dell'impianto in esame.

Tale atto è stato impugnato con il ricorso in esame con il quale sono stati dedotti i seguenti motivi:

1) Violazione dell'art. 41 Cost. Violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 e s.m.i.. Violazione degli artt. 10. 14 e ss., legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. Violazione dell'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 28/2011. Violazione degli artt. 2 e 4. 1. r. Puglia n. 6/1999 e s.m.i. Violazione della 1. r. n. 21/2001. Violazione delle linee guida statali di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (Allegato D. Incompetenza assoluta. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea presupposizione e palese contraddittorietà e illegittimità derivata.

L'ARPA non avrebbe alcuna competenza ad esprimere il proprio assenso ai fini dell'autorizzazione degli impianti in esame. Essa, ai sensi dell'art. 2 della 1. r. della Puglia 22.1.1999 n. 6 istitutiva

dell'agenzia, sarebbe un mero "organo tecnico dell'Amministrazione regionale", titolare con funzioni di monitoraggio e consultive, priva di funzioni di amministrazione.

Il diniego di autorizzazione unica alla realizzazione e gestione di impianti da energia rinnovabile non potrebbe discendere dal parere negativo reso da un soggetto privo di competenza in merito.

In senso contrario non varrebbe nemmeno la delibera di G.R. 23.10.2012 n. 2122 con cui la Regione Puglia ha emanato gli "indirizzi per l'integrazione procedimentale e per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella Valutazione di Impatto Ambientale", prevedendo - tra l'altro - che *"per tutti gli impianti alimentati a fonti rinnovabili non soggetti a verifica di assoggettabilità e/o a valutazione di impatto ambientale, l'ARPA Puglia dovrà procedere alla valutazione degli impatti cumulativi conformemente ai propri compiti istituzionali, attraverso proprio parere, da rendersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica ex D.lgs. n. 387/2003"*.

La delibera della Regione Puglia non potrebbe elevare un organo tecnico - in contrasto con una propria legge regionale n. 6/1999 - ad Autorità chiamata a pronunciarsi su profili di impatto ambientale in assenza, oltretutto, dei presupposti per compiere siffatta verifica.

L'attribuzione all'ARPA del compito di procedere alla valutazione degli impatti cumulativi "per tutti gli impianti alimentati a fonti rinnovabili non soggetti a verifica di assoggettabilità e/o a valutazione di impatto ambientale" sarebbe illegittima per contrasto sia con la l.r. n. 21/2001, che impone tale valutazione - tra l'altro, con le modalità e le garanzie effettivamente previste per la VIA - solo per impianti di potenza superiore ad 1 Mw, sia per violazione dello stesso art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 richiamato nella delibera regionale in questione.

La disposizione statale demanda alla Regione la valutazione della contestuale presentazione di più progetti di impianti fotovoltaici che possano cumulativamente incidere sull'assetto ambientale. Essa non consentirebbe, quindi, l'estensione di siffatta verifica alle ipotesi di "cumulo" tra impianti preesistenti in esercizio e quelli presentati, in corso di istruttoria, in quanto in tale ipotesi l'impatto ulteriore sull'ambiente sarebbe determinato soltanto da questi ultimi e potrebbe essere valutato solo nei soli tassativamente stabiliti dalla normativa nazionale (d.lgs. n. 152/2006) e regionale (l.r. n. 21/2001) per l'assoggettamento a VIA.

La delibera regionale n. 2122/2012, al pari della determinazione dirigenziale n. 162 del 6.6.2014 del Servizio Ecologia Regionale con cui sono stati "fatti propri" i parametri stabiliti da ARPA, laddove estende nei termini censurati le competenze di quest'ultima, sarebbero illegittime. Né alla concertazione avrebbero partecipato associazioni o rappresentanti degli operatori economici con conseguente violazione dei principi partecipativi;

2) Violazione dell'art. 12. d.lgs. n. 387/2003 e s.m.i. Violazione degli artt. 3 e 14 e ss.. legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. Violazione della sentenza n. 7/2016 di codesto Ecc.mo TAR. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. erronea presupposizione e palese contraddittorietà. Incompetenza. Illegittimità diretta e derivata.

Il diniego regionale impugnato si fonderebbe sul solo "parere" sfavorevole dell'ARPA a fronte di quello prevalente delle altre Autorità intervenute alla Conferenza di servizi preposte alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

In tali condizioni, ai sensi dell'art. 14 ter, comma 6 bis, legge n. 241/1990, la Regione avrebbe dovuto concludere in senso favorevole il procedimento in parola, essendo la posizione dell'ARPA recessiva rispetto a quelle favorevoli, come già ritenuto da questo TAR con la citata sentenza n. 7/2016.

L'Amministrazione resistente ha riconosciuto all'unico parere, proveniente da un organo non titolato ad esprimere il proprio assenso ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica i l'ARPA, portata ostativa e decisiva;

3) Violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 e s.m.i. Violazione degli artt. 3 e 14 e ss.. legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea presupposizione e palese contraddittorietà. Incompetenza. Illegittimità diretta e derivata.

In ogni caso la Regione avrebbe dovuto attivare la procedura di "superamento" prevista dall'art. 14 *quater*, comma 3, 1. n. 241/1990 senza definire in senso negativo il procedimento stesso, con conseguente rimessione alle Autorità sovraordinate indicate dalla predetta norma il contrasto emerso tra le posizioni degli enti intervenuti alla conferenza di servizi;

4) Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione dell'art. 14 ter, legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea presupposizione e palese contraddittorietà con le risultanze della Conferenza di servizi. Illegittimità diretta e derivata.

L'ARPA ha manifestato la propria opposizione alla realizzazione dell'intervento in oggetto, in violazione dell'art. 14 ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 senza indicare le modifiche progettuali necessarie per superare il dissenso.

L'Agenzia avrebbe dovuto indicare soluzioni idonee a superare il dissenso, inoltre, avrebbe violato l'obbligo di leale cooperazione con la società istante e con le altre autorità al fine di consentire la realizzazione dell'impianto in questione.

La delocalizzazione proposta dall'ARPA comporterebbe, infatti, lo stravolgimento del progetto già assentito da tutte le altre Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi coinvolti, in violazione dei principi di proporzionalità e conservazione dell'attività amministrativa.

L'invito rivolto alla ricorrente a proporre modifiche idonee a preservare la realizzazione dell'impianto sarebbe solo formale, posto che l'unica soluzione alternativa della localizzazione dell'impianto in un'altra area, presupporrebbe il rifacimento integrale del progetto e la rinnovata acquisizione del parere già ottenuto da parte di tutti gli altri Enti (Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza per i Beni Archeologici e delle Belle Arti, Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, Servizi regionali di Assetto del Territorio, Espropri, Parco Tratturi, Servizio Foreste della provincia di Foggia, Autorità di Bacino della Puglia, Comune di San Giovanni Rotondo, Marina Militare, Aeronautica Militare, Snam Rete Gas S.p.a., etc.). Tutto ciò a distanza di sei anni dalla presentazione del progetto;

5) Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e s.m.i.. Violazione degli artt. 10 e 14 ss., legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.. Violazione degli artt. 2 e 4, 1. r. Puglia n. 6/1999 e s.m.i.. Violazione delle linee guida statali di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (Allegato 1). Incompetenza assoluta. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea presupposizione e palese contraddittorietà con le risultanze della Conferenza di servizi. Illegittimità derivata.

Poiché l'impianto è di potenza inferiore ad 1 Mw, non ricadrebbe nell'ambito di applicazione della 1. r. n. 21/2001 che impone la VIA;

- in ogni caso, in relazione al profilo "idrogeologico" si sono espressi in senso favorevole sia il Servizio di Tutela delle Acque della Regione Puglia (con nota del 20.6.2012) che l'Autorità di Bacino (con nota del 16.4.2012);

- con riferimento all'occupazione del suolo ed alla correlativa sottrazione di superfici coltivabili, si è espresso in senso favorevole il Servizio Agricoltura della stessa Regione con nota del 28.5.2012;

- in sede di Conferenza di servizi il Comune di S. Giovanni Rotondo ha "espresso parere favorevole di compatibilità urbanistica a condizione che prima «... dell'inizio lavori...» ovvero prima del rilascio «...dell'atto autorizzativo...» il proponente provvedesse, fra le altre condizioni dettate, anche «all'asservimento dell'area limitrofa all'impianto per almeno due volte la superficie radiante con destinazione esclusiva ad uso agricolo» (cfr. provv. 17.6.2016 della Regione);

- sul piano paesaggistico, nessun vincolo sarebbe stato rilevato nell'ambito del procedimento dal Ministero per i beni e le attività culturali e dal Comune di San Giovanni Rotondo;

- non sono state riscontrate dalle Autorità intervenute nel procedimento "zone soggette a tutela" nell'area interessata dall'intervento proposto dall'odierna deducente.

Nel verbale della Conferenza di servizi del 21.5.2012 sarebbe stata già superata ogni presunta "criticità" rilevata dall'ARPA "alla luce delle integrazioni e chiarimenti forniti dalla Società" istante. Quanto sopra renderebbe evidente il difetto di motivazione e di istruttoria da parte dell'ARPA che - anche alla luce degli elementi dimensionali degli impianti in esame e che sono espressamente previsti anche dalla delibera di G.R. n. 2122/2012 tra quelli da valutare ai fini della contestata verifica di impatto cumulativo - avrebbe dovuto chiarire l'effettivo *vulnus* ai beni tutelati derivante dalla realizzazione dell'impianto in questione.

Non senza considerare, in base alle linee guida dell'ARPA - riprodotte di una "proposta di legge" sulla "regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" - la valutazione sfavorevole in questione avrebbe tutt'al più dovuto condurre all'assoggettamento dell'impianto a VIA e non alla reiezione della richiesta di autorizzazione.

La regione Puglia si è costituita in giudizio per resistere al ricorso con memoria in cui ribadisce la legittimità degli atti impugnati.

All'udienza del 9 marzo 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. La controversia in esame ha ad oggetto il nuovo provvedimento di diniego prot. n.2322 del 17.6.2016 del Dirigente del Servizio Energie Rinnovabili, Reti ed Efficienza Energetica in relazione alla richiesta di rilascio di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 0,998 MWe da realizzarsi nel comune di San Giovanni Rotondo.

Il predetto provvedimento è stato adottato in esecuzione della sentenza di questo Tribunale n. 7 del 2016 (confermata di recente dal Consiglio di Stato con sentenza n. 778 del 3 febbraio 2022) con cui era stato accolto il ricorso avverso il precedente diniego di autorizzazione unica, ritenendo comunque necessario il *“rinnovo, da parte della Regione, della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, secondo i criteri conformativi di cui in motivazione, nonché della successiva decisione finale in ordine all'autorizzazione unica”*.

2. In proposito occorre rilevare che il diniego di autorizzazione impugnato si fonda sulla nuova valutazione fornita dall'ARPA nella nota prot. n. 17295 del 17.3.2016, con la quale tale Ente ha confermato la precedente valutazione tecnica trasmessa con nota prot. n. 266678 del 21.5.2012 l'ARPA, acquisita nel corso della conferenza di servizi che si è svolta il 22.3.2016, alla quale tuttavia non il rappresentante dell'ARPA non partecipava.

Il medesimo parere negativo è stato ribadito dal rappresentante dell'ARPA nella successiva riunione tenutasi il 17.5.2016.

Ciò premesso in relazione al primo motivo non può convenirsi con le deduzioni con le quali si contesta la competenza dell'ARPA ad esprimere il proprio assenso ai fini dell'autorizzazione degli impianti in esame.

Al riguardo colgono nel segno le eccezioni della difesa regionale, secondo cui non può escludersi la facoltà della Regione di acquisire il parere dell'ARPA nell'ambito della conferenza di servizi finalizzata al rilascio dell'autorizzazione unica. Infatti, non può essere esclusa la possibilità per l'Amministrazione regionale, di invitare alla conferenza di servizi anche amministrazioni od organi tecnici, quali l'ARPA non titolari di competenze decisorie in materia di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, atteso il profilo di discrezionalità amministrativa che comunque è immanente in siffatti procedimenti, sebbene da esercitare nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, al fine di non snaturare lo strumento decisorio della conferenza di servizi di cui all'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387/2003.

2.1. In tal senso, oltre agli orientamenti espressi dalla prevalente giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6.11.2018, n. 6273), appare dirimente anche la recente sentenza del giudice di appello n. 778 del 3 febbraio 2022 che, proprio nella vicenda in esame, nel confermare la richiamata decisione di questo Tribunale, ha affermato che seppure *“l'ARPA costituisce semplicemente organo tecnico-consultivo della Regione, che – fuori dei casi in cui risulti espressamente e legalmente attributaria di funzioni di supporto per l'esame e l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di V.I.A. (cfr. art. 6 della l. r. n. 11/2001 e art. 4, comma 1, lett. o) l. cit.) – non ha competenze specifiche in materia di opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Ciò non esclude, peraltro, che – di là dalla insussistenza di titolarità di una posizione qualificata, di ordine competenziale, ai fini dell'obbligatorio coinvolgimento alla conferenza di servizi – la Regione non possa comunque, a fini di completezza ed adeguatezza istruttoria e, in ogni caso, con il limite del divieto di aggravio procedimentale di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 241/1990, acquisirne e valorizzarne le valutazioni di ordine tecnico, correlate alla funzione ausiliaria di ordine consultivo (cfr. art. 16 l. n. 241/1990), facendone, all'occorrenza, proprie quale mero supporto giustificativo alle determinazioni di competenza”*.

3. È possibile quindi procedere all'esame del secondo e del quinto motivo - che possono essere esaminati congiuntamente per la loro stretta ed evidente connessione - con i quali si denuncia che il nuovo diniego regionale si fonderebbe sul solo parere sfavorevole dell'ARPA, a fronte di quello

prevalente delle altre autorità intervenute alla Conferenza di servizi preposte alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

La tesi merita adesione.

Il nuovo diniego di autorizzazione unica del 17.6.2016 in effetti si basa soltanto sul presupposto parere negativo espresso dall'ARPA o meglio su "una articolata sequenza di pareri succedutisi nel corso delle riunioni della Conferenza di Servizi del 21/05/2012, del 22/03/2016 e del 17/05/2016 note dell'ARPA Puglia - Direzione Scientifica Direzione Generale e DAP di Foggia prot. n. 20492 del 16/04/2012; prot. n. 26678 del 21/05/2012; prot. n. 55085 del 16/10/2012, prot. n. 58685 del 02/11/2012; prot. n. 17295 del 17/03/2016; prot. n. 26791 del 02/05/2016; modulo parere del 17/05/2016 rilasciato dalla Direzione Generale; e modulo parere del 17/05/2016 rilasciato dal DAP di Foggia".

3.1. Esso tuttavia non tiene in alcuna considerazione la valutazione delle "specifiche risultanze della conferenza" e senza tener conto delle "posizioni prevalenti" espresse in quella sede (peraltro in senso favorevole), secondo il percorso tracciato dall'art. 14 ter, comma 6 bis, della legge n. 241 del 1990 secondo il testo vigente alla data di conclusione del suddetto procedimento.

Tuttavia nell'ambito di tale procedimento l'unico ente ad aver espresso una posizione negativa è l'ARPA, viceversa il Servizio agricoltura della Regione ha espresso un parere positivo con riferimento all'occupazione del suolo ed alla correlativa sottrazione di superfici coltivabili con nota del 28.5.2012 (cfr. all. 9 di parte ricorrente), allo stesso modo si è espresso il Servizio di Tutela delle Acque della Regione Puglia (con nota del 20.6.2012, cfr. all. 26 di parte ricorrente) come l'Autorità di Bacino (con nota del 16.4.2012, cfr. all. 26 pagg. 13 e 14); il Dipartimento per l'energia, direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche della regione ha espresso nulla osta alla realizzazione dell'impianto in esame (cfr. all. 7 pag. 12 di parte ricorrente), il Servizio di Tutela delle Acque della Regione Puglia (con nota del 20.6.2012) che l'Autorità di Bacino (con nota del 16.4.2012).

3.2. Né dagli atti di causa emerge l'esistenza sotto il profilo paesaggistico di vincoli nonostante il coinvolgimento nel procedimento del Ministero per i beni e le attività culturali e del Comune di San Giovanni Rotondo.

4. Risulta evidente quindi, nell'ambito della valutazione delle specifiche risultanze della conferenza di servizi, la limitata incidenza del parere dell'ARPA (a fronte dei numerosi e diversificati pareri resi dagli altri organi intervenuti nel procedimento), tenuto conto di quanto richiesto dal legislatore il quale, nel richiamato art. 14 ter, chiede lo svolgimento di un "giudizio di prevalenza" (da condursi nel rispetto della normativa di settore), sia nella formulazione vigente alla data di adozione

del provvedimento impugnato (cfr. comma 6 bis), sia nella formulazione attuale (dopo la modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, del D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127) dettata dal settimo comma, secondo cui *“all'esito dell'ultima riunione... l'amministrazione procedente adotta 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”*.

5. Alla luce di quanto sopra ha errato dunque l'Amministrazione nell'affidare valore vincolante o comunque condizionante al suddetto parere negativo, tenuto conto che, secondo il modulo procedimentale della conferenza di servizi, nei termini sopra descritti, si sarebbe dovuto tener conto delle posizioni prevalenti espresse e favorevoli alla realizzazione dell'impianto.

6. In senso contrario non valgono le motivazioni con cui il responsabile ha ritenuto invece di accogliere le osservazioni dell'ARPA ai fini del diniego, espresse alle pagine 12 e 13 dell'atto impugnato, che si fondano sulla assenza di una verifica di compatibilità ambientale (attese le dimensioni ridotte dell'impianto) e la *“straordinaria concentrazione di iniziative nel settore delle fonti rinnovabili verificatasi in Puglia e particolarmente in provincia di Foggia”*.

6.1. In proposito con specifico riferimento alla ubicazione dell'impianto di progetto, si osserva in primo luogo che secondo l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/03 che *“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”*.

6.2. In secondo luogo, condivisibile giurisprudenza ha chiarito la *“ratio”* di tale disposizione, fondandola sugli impegni internazionali e comunitari che hanno indotto il legislatore statale a varare il d.lgs. n. 387/2003, ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22.2.2010, n. 1020), specificando anche che l'art. 12 cit. qualifica le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili come di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti, con tutte le conseguenze previste dall'ordinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11.12.2007, n. 6388).

7. Tale profilo è stato valorizzato dal medesimo orientamento interpretativo che ha evidenziato, in particolare, che l'impatto territoriale degli impianti per la produzione di energia da fonti

rinnovabili pur rilevante e tale da giustificare l'esercizio dei poteri urbanistici e paesaggistici, "non è tuttavia un elemento da considerare in via esclusiva, dovendo l'attività in esame tener conto altresì (e principalmente) dell'interesse nazionale - costituzionalmente rilevante - all'approvvigionamento energetico, soprattutto se in forme non inquinanti, il quale richiede la necessità, in base al principio di proporzionalità, della precisa indicazione delle ragioni ostative al rilascio della autorizzazione paesaggistica, al fine di eliminare sproporzioni fra la tutela dei vincoli e la finalità di pubblico interesse sotteso alla produzione ed utilizzazione dell'energia elettrica" (cfr. TAR Toscana, Sez. II, 27.9.2011 n. 1422; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 12.1.2011, n. 32).

8. Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato non può fare a meno di osservarsi – nei ristretti limiti del sindacato concesso a questo giudice in materia - la perplessità delle argomentazioni con le quali si è inteso attribuire rilievo al parere negativo dell'ARPA , ove si afferma che "l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un ulteriore impianto alimentato da fonte energetica rinnovabile nel Comune di San Giovanni Rotondo, a fronte delle criticità ambientali evidenziate da ARPA, è attenuato sia dalla vocazione socio-economica di quel territorio, non certo riconducibile alla produzione di energia elettrica, sia dall'oggettiva evidenza del notevole contributo che quello stesso Comune sta già fornendo in termini di sfruttamento delle fonti rinnovabili".

Tale motivazione non tiene conto dei (precedenti) pareri favorevoli espressi, nell'ambito dello stesso procedimento, dagli organismi specificamente preposti: Servizio Agricoltura proprio con riferimento all'occupazione del suolo ed alla correlativa sottrazione di superfici coltivabili, e Servizio di Tutela delle Acque della Regione Puglia nonché l'Autorità di Bacino.

9. L'impatto paesaggistico cumulativo paventato dall'ARPA peraltro non spiega quale sarebbe stato in concreto la lesione al bene paesaggistico in relazione alle caratteristiche dell'impianto progettato dalla ricorrente (soprattutto tenuto conto della sua ampiezza connessa ad impianto di potenza inferiore a 1 Mw), a fronte dei concreti vantaggi ricavabili per l'ambiente dall'utilizzo di fonti rinnovabili.

A tale specifico riguardo vale osservare, altresì, che la vicenda in esame si incentra sulla esigenza di individuare un giusto punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano, che costituisce tuttavia prerogativa dello Stato (cfr. art. 11 comma 1 lett. s).

12. Ciò premesso non spetta, dunque, alle Regioni dettare condizioni per il rilascio del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici, attribuendo valore dirimente al parere

espresso da un proprio organo, in assenza di simili indicazioni nella legislazione di principio in materia di energia.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non solo non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, 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 (cfr. art. 1 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”), ma anche che le stesse introducano nel procedimento la richiesta di pareri ad un proprio organo, che comunque condizionino lo svolgimento del procedimento riguardante l'autorizzazione di impianti come quello in esame, vanificando la logica sottesa allo strumento della conferenza di servizi, che richiede una valutazione collegiale ed una possibile sintesi delle diverse opinioni espresse in quel contesto.

13. Pertanto non può esser condiviso quanto affermato nelle proprie difese dalla Regione secondo cui il parere dell'ARPA avrebbe assunto valore prevalente, atteso che a tale Ente era attribuita l'esclusiva valutazione sul tema degli impatti cumulativi, considerata l'assenza dei presupposti per lo svolgimento per una procedura di VIA (che offrirebbe maggiori tutele sotto il profilo ambientale e paesaggistico)

In tal modo la Regione ha finito per travisare l'art. 117, comma 3, Cost., introducendo nel sistema un limite di carattere generale e condizionante come è quello del parere conforme dell'ARPA, che viceversa nel quadro della disciplina generale assume il medesimo valore dei pareri espressi dagli altri Enti.

14. Del resto ove si attribuisse a tale parere non un “*valore numerico - quantitativo*” (come previsto dalla disciplina vigente), ma “*qualitativo - sostanziale, in considerazione dell'interesse specifico da tutelare, vale a dire la pressione cumulativa ambientale ed il paesaggio*”, per cui esso debba di per sé essere ritenuto “prevalente” (come sostiene l'amministrazione nella memoria del 16.2.2022), la Regione avrebbe dovuto attivare la procedura di “superamento” prevista dall'art. 14 *quater*, comma 3, 1. n. 241/1990 senza definire in senso negativo il procedimento stesso (come dedotto nel terzo motivo).

Tale norma nella formulazione vigente al 16.6.2016 prevedeva che: “*Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di*

un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione”.

Sulla base delle predette considerazioni è possibile affermare: delle due l'una, o il parere dell'ARPA deve essere considerato alla stregua di un qualsiasi altro parere tecnico all'interno della conferenza di servizi, di modo che in base all'art. 14 ter, comma 7, la determinazione di conclusione della conferenza deve essere espressione delle posizioni prevalenti espresse e determinare nel caso di specie il rilascio dell'autorizzazione. Viceversa, qualora a tale parere si riconosca valore di per sé qualitativo preponderante, perché espressione di un organo preposto alla tutela di interessi particolari di natura paesaggistico- ambientale (quale sembra essere la posizione espressa dalla Regione che affida all'impatto cumulativo un valore corrispondente a quello della tutela ambientale e paesaggistico-territoriale), seguendo la *ratio* dell'art. 14 quater, comma 3, si sarebbe dovuto attivare il meccanismo devolutivo previsto da tale disposizione.

15. Per le ragioni esposte il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del diniego dell'autorizzazione unica impugnato. Per l'effetto, la Regione dovrà adottare una determinazione conclusiva della conferenza di servizi, secondo i criteri conformativi di cui in motivazione.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla negli stessi limiti gli atti impugnati, con salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione;

Condanna la Regione Puglia al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente Dag Energy s.r.l., liquidate in complessivi € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Maria Luisa Rotondano, Consigliere

L'ESTENSORE

Vincenzo Blanda

IL PRESIDENTE

Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO
