

ENERGIA: Autorizzazione alla costruzione di linee elettriche per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Artato frazionamento - Elementi sintomatici - Art. 12 D.Lgs. n. 387/2003 - Punto di connessione e soluzione di allaccio alla rete elettrica - Componente sostanziale della soluzione progettuale - Commissario *ad acta* - Possibilità di richiamare le valutazioni compiute dagli enti competenti - Conferenza di servizi - Comune Rappresentanza dell'assessore alle attività produttive anziché del dirigente - E' possibile – Istanza di condanna al rilascio degli atti di assenso e di provvedimenti favorevoli da parte delle singole amministrazioni - In sede di conferenza di servizio e di V.I.A. - Inammissibilità.

Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 282

1. “[...] le istanze presentate dalle ricorrenti per i 55 impianti eolici a cavallo tra il territorio dei due comuni di Lucera e Biccari integrano, in base ai principi elaborati da questa stessa sezione [...] l’“artato frazionamento” di progetti unitari di impianti eolici ai sensi dell’Allegato 4 al d.m. 10 settembre 2010 recante le “Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”.

In particolare, sussistono almeno due degli elementi sintomatici della unitarietà del progetto consistenti nel fatto che: i) gli impianti sono localizzati in aree vicine; ii) essi sono riconducibili al medesimo “centro di interessi”, con la conseguenza della necessità di assoggettare il progetto a verifica di compatibilità ambientale, in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore, come è avvenuto nel caso in esame [...]”.

2. “[...] ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, costituiscono oggetto di autorizzazione unica non solo la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ma anche le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi, senza le quali questi ultimi difetterebbero delle coordinate essenziali di praticabilità (il che spiega perché anch’esse sono, per legge, qualificate di pubblica utilità, indifferibili e urgenti).

La definizione del punto di connessione e della soluzione di allaccio alla rete elettrica non rappresentano, pertanto, un elemento estrinseco al progetto, ma una componente sostanziale della soluzione progettuale dell’impianto per cui l’autorizzazione viene richiesta [...]”.

3. “[...] ben [può] il commissario in quanto organo nominato per definire un procedimento complesso far richiamo alle valutazioni compiute dagli enti competenti sul cui territorio sono destinate ad incidere le opere di cui alle progettazioni in questione [...]”.

4. “[...] Non può essere accolto il motivo con il quale si censura l’operato del comune di Lucera che avrebbe partecipato alla conferenza di servizi con la rappresentanza dell’assessore alle attività produttive anziché del dirigente, in primo luogo non essendo stata richiamata la disposizione

legislativa o regolamentare che si assume violata e, in secondo luogo, non apparendo la partecipazione dell'organo politico in luogo di quello amministrativo (peraltro di un comune di ridotte dimensioni, in cui potrebbe non essere presente il dirigente competente) tale da inficiare gli esiti della conferenza di servizi, avendo comunque anch'esso, in qualità di soggetto preposto alle attività produttive, una funzione di rappresentanza degli interessi comunali [...]".

5. *"[...] Va altresì dichiarata inammissibile la domanda di accertamento basata sull'art. 14 ter l.n. 241 del 1990 (ma nella sostanza di condanna al rilascio degli atti di assenso e di provvedimenti favorevoli da parte delle singole amministrazioni) in quanto proposta al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 30 c.p.a. [...]*.

Infatti, affinché si possa accertare la fondatezza della pretesa, ai sensi del combinato disposto degli artt. 30, comma 1, 31, comma 3, e 34, comma 1, lett. c) e comma 2, c.p.a., occorre non solo che l'esercizio della funzione pubblica sia interamente vincolato, ma che non siano necessari adempimenti istruttori, evenienza questa che non si verifica in relazione all'esercizio dei poteri riguardanti gli atti di assenso e autorizzativi da rendere in sede di conferenza di servizio e di V.I.A., che implicano riscontri istruttori complessi e valutazioni latamente discrezionali di natura tecnico-amministrativa.

Deve essere conseguentemente respinta la domanda di risarcimento del danno mancando la prova della spettanza del bene della vita [...]".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della regione Puglia, della provincia di Foggia, dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale e del comune di Lucera;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2022 il consigliere Emanuela Loria;

Udito l'avvocato Marco Lancieri su delega dell'avvocato Ignazio Lagrotta;

Datto atto delle istanze di passaggio in decisione depositate dagli avvocati Francesco Nanula, Tiziana Teresa Colelli e Nicola Martino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio in esame è costituito:

a) dalla domanda di annullamento dei seguenti provvedimenti:

- a1) la determinazione n. 1 del 16 gennaio 2014, con la quale il dirigente del settore urbanistica e assetto del territorio della provincia di Barletta, Andria e Trani, nella qualità di commissario *ad acta* nominato con sentenza del T.a.r. per la Puglia, sez. I, n. 1478 del 25 ottobre 2013, ha respinto l'istanza, presentata dai ricorrenti in data 8 marzo 2011, finalizzata al conseguimento dell'autorizzazione alla costruzione di linee elettriche per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in agro dei comuni di Biccari e Lucera;
- a2) la determinazione n. 2014/000021 del 22 gennaio 2014, con la quale il dirigente del settore viabilità della provincia di Foggia ha preso atto della suddetta determinazione commissariale;
- a3) la nota prot. n. 2013/0000092948 del 30 dicembre 2013, con la quale il commissario *ad acta* nominato ha comunicato il preavviso di rigetto *ex art. 10 bis*, l. n. 241 del 1990, e la nota prot. n. 0000087311 del 4 dicembre 2013 del Commissario *ad acta* recante richiesta di documentazione;
- a4) la determinazione n. 2 del 27 aprile 2015, con la quale il dirigente del settore urbanistica e assetto del territorio della provincia di Barletta, Andria e Trani, nella qualità di commissario *ad acta*, ha respinto la suddetta istanza;
- a5) la determinazione n. 2015/0030837 del 7 maggio 2015, con la quale il dirigente del settore viabilità della provincia di Foggia ha preso atto della suddetta determinazione commissariale;
- a6) la determinazione reiettiva assunta dalla conferenza di servizi nella riunione del 3 marzo 2015 (e il relativo verbale redatto in pari data, nonché quello redatto a seguito della seduta del 18 novembre 2014);
- a7) gli atti e i pareri negativi espressi nell'ambito del procedimento della conferenza di servizi:
- dalla regione Puglia con la nota del servizio energie rinnovabili, reti ed efficienza energetica prot. n. 6155 del 14.11.2014;
 - dalla provincia di Foggia con la nota del settore ambiente prot. n. 7995 del 6 febbraio 2015;
 - dal comune di Lucera con le note dell'11 dicembre 2014 (priva di numero di protocollo), del 27 febbraio 2015 prot. n. 9115 e del 3 marzo 2015 prot. n. 9632; del parere non favorevole espresso a mezzo nota del 18 novembre 2014, prot. n. 49855; della delega del 2 marzo 2015 prot. n. 9162, rilasciata all'assessore alle attività produttive da parte del Sindaco del comune di Lucera; dal parere espresso dall'ufficio Suap con la nota prot. n. 49855 del 18 novembre 2014, nonché dei chiarimenti espressi dall'ufficio Suap con la nota dell'11 novembre 2014, prot. n. 53776;
 - dal comune di Biccari con la nota prot. n. 6728 dell'11 dicembre 2014;
 - dall'Autorità di bacino con le note prot. n. 0014299 del 12 novembre 2014, prot. n. 0015292 del 28 novembre 2014 e prot. n. 0002768 del 3 marzo 2015;

b) dalla domanda di accertamento della non assoggettabilità al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) del progetto relativo alla costruzione di linee elettriche stante l'intervenuto assenso dell'A.R.P.A. e dei comuni di Biccari e Lucera;

c) dalla domanda di risarcimento del danno cagionato ai ricorrenti a causa del contegno illegittimo tenuto dalla provincia di Foggia, dal commissario *ad acta*, dalla regione Puglia, dai comuni di Biccari e di Lucera.

2. Le vicende procedurali possono essere così sintetizzate:

a) l'ing. Donato Lorenzo Tilli - in qualità di legale rappresentante delle società Checchia Lucia Wind Farm s.r.l., Silift s.r.l., Ico Illit s.r.l. e quale progettista di altri n. 19 proponenti - ha presentato, nell'anno 2008, al Servizio energia della regione Puglia, n. 55 istanze di autorizzazione unica per la realizzazione di altrettanti impianti di produzione di energia elettrica (da fonte eolica, costituiti ciascuno da una turbina eolica di potenza fino a 1 MW, nei comuni di Biccari e di Lucera);

b) i medesimi ricorrenti hanno presentato, nello stesso anno, altrettante istanze di D.i.a. per i medesimi generatori eolici (di cui n. 1 presso il comune di Lucera e n. 54 presso quello di Biccari), che sono state respinte con diffida ad iniziare i lavori, in quanto le amministrazioni comunali hanno ravvisato la violazione della normativa speciale in materia di autorizzazione unica di impianti alimentati da fonti rinnovabili;

c) il Servizio energia della regione Puglia, nel corso della istruttoria, ha richiesto alle società e ai singoli proponenti di integrare la documentazione a corredo delle istanze, con il progetto delle opere elettriche di connessione validato dal gestore di rete e con l'attestazione dell'avvenuto versamento degli oneri di istruttoria ai sensi della D.G.R. n.35/2007, pari ad €. 1.500,00 per singola istanza di autorizzazione unica, concedendo il termine di 10 giorni per la presentazione della suddetta documentazione e specificando che la mancata ottemperanza a quanto richiesto avrebbe causato l'archiviazione delle istanze;

d) in riscontro alla predetta nota, le tre società suindicate hanno corrisposto ciascuna un solo versamento di euro 1.500,00 riferito all'insieme dei progetti presentati da ciascuna di esse (rispettivamente n. 12 aerogeneratori per Checchia Lucia Wind Farm s.r.l., n. 12 per Silift s.r.l. e n. 11 aerogeneratori per Ico Illit s.r.l.), chiedendo all'ufficio di accorpate le singole iniziative;

e) il Servizio energia regionale ha invitato nuovamente le società a fornire la documentazione relativa al progetto delle opere elettriche di connessione validato dal gestore di rete poiché l'insieme degli aerogeneratori proposto da ciascuna delle tre società, superava ampiamente la soglia di 1 MW al di sopra della quale è obbligatoria la verifica di assoggettabilità a VIA; a tale scopo ha assegnato

alle società un ulteriore termine di dieci giorni, decorso il quale le istanze sarebbero state ritenute decadute;

f) le società hanno impugnato i rispettivi provvedimenti di archiviazione e decadenza delle pratiche in questione nonché la deliberazione della Giunta regionale n.35/2007 e n.2259/2010 dinanzi al T.a.r. per la Puglia che li ha respinti con le sentenze n. 276/2014, n. 279/2014 e n. 280/2014.

g) avverso le suindicate sentenze, le tre società hanno presentato appello e i giudizi sono stati definiti, nelle more del presente giudizio, con le sentenze della sezione II nn. 7681/2021, 7679/2021 e 7680/2021 con le quali sono stati respinti i relativi gravami.

h) i medesimi ricorrenti hanno presentato, in data 8 marzo 2011, istanza per l'autorizzazione alla costruzione di linee elettriche al servizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'agro dei comuni di Biccari e Lucera;

i) con ricorso r.g.n. 712 del 2012, proposto dinanzi al T.a.r., hanno proposto domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dalla provincia di Foggia sulla istanza suindicata;

l) con sentenza n. 1820/2012 il T.a.r. per la Puglia ha accolto il gravame e ha ordinato alla provincia di Foggia di provvedere, nel termine di sessanta giorni, all'adozione delle proprie determinazioni finali in ordine all'istanza presentata dai ricorrenti;

m) con sentenza n. 1478/2013 il Tar per la Puglia, in parziale accoglimento del ricorso in ottemperanza r.g.n. 502/2013, ha nominato il commissario *ad acta* in persona dell'ing. Vincenzo Guerra, dirigente del settore urbanistica, della provincia di Barletta, Andria e Trani, al fine di provvedere, in luogo della provincia di Foggia a concludere il procedimento amministrativo;

n) insediatosi, il commissario *ad acta*, ha comunicato ai soggetti istanti il preavviso di diniego sulla domanda di autorizzazione;

o) con comunicazione del 7 gennaio 2014 acquisita al protocollo dell'ente provincia di Foggia n. 594 del 9 gennaio 2014, gli istanti hanno comunicato di aver proceduto in pari data alla pubblicazione sul sito informatico della regione Puglia;

p) con determinazione n. 1 del 16 gennaio 2014 il commissario *ad acta* ha denegato il rilascio dell'autorizzazione per il progetto di costruzione di linee elettriche per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in agro dei comuni di Biccari e Lucera, essendo risultata acclarata la circostanza della mancata pubblicazione dell'avviso di avvenuto deposito della domanda di autorizzazione sul sito informatico della Regione Puglia, come confermato dagli stessi istanti, ed avendo ritenuto tale mancanza irregolarità grave e non sanabile anche in relazione agli effetti di tale adempimento ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, di indifferibilità ed urgenza, di inamovibilità nonché di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio;

q) con successiva determinazione n. 2014/000021 del 22 gennaio 2014 il dirigente del settore viabilità della provincia di Foggia ha preso atto della determinazione del commissario;

r) gli istanti hanno presentato ricorso dinanzi al T.a.r. per la Puglia avverso i sopra indicati provvedimenti del commissario *ad acta*;

s) con ordinanza cautelare il giudice di primo grado ha accolto la domanda dei ricorrenti *“Rilevato che sin dal 16.03.2011 è stata effettuata la pubblicazione sul sito informatico regionale del BURP (Bollettino n. 40 del 16.03.2011) dell’avviso di avvenuto deposito della domanda di autorizzazione; che la previsione normativa di cui all’art. 5, comma 7, della legge Regione Puglia n. 25/2008 non specifica quale sia il sito informatico della Regione Puglia su cui deve avvenire la suddetta pubblicazione; che in ogni caso a seguito del preavviso di diniego del 30.12.2013 i ricorrenti hanno provveduto alla pubblicazione sul diverso sito informatico indicato dal Commissario ad acta. Ritenuto, conseguentemente, che il Commissario ad acta avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai sensi dell’art. 6, legge n. 241/1990, stante l’ambiguità del dato normativo regionale e l’attività comunque svolta dagli istanti finalizzata alla pubblicazione dell’avviso; Ritenuto, conseguentemente, che sussistono i presupposti cautelari necessari per la concessione della misura cautelare richiesta, tenuto conto del lungo tempo atteso dagli interessati rispetto alla data (8.3.2011) di presentazione della originaria domanda di autorizzazione; che il Commissario ad acta dovrà, pertanto, dare ulteriore corso al procedimento amministrativo”*;

t) il commissario *ad acta* ha riaperto il procedimento amministrativo, convocando anche la conferenza di servizi (che si esprimeva in senso sfavorevole alla conclusione del procedimento autorizzativo), e, con nota prot. n. 22165 dell’1 aprile 2015, ha comunicato agli interessati il preavviso di diniego ai sensi dell’art. 10 *bis* della legge sul procedimento amministrativo;

u) lo stesso commissario ha adottato, il 27 aprile 2015, la determinazione n. 2 con la quale ha respinto l’istanza di autorizzazione;

v) la provincia di Foggia, con propria determinazione del dirigente responsabile del Settore, in data 7 maggio 2015, ha preso atto della decisione assunta dal commissario con la determinazione n. 2 e, in pari data, ha trasmesso entrambi i provvedimenti (determinazione n. 2 del commissario e presa d’atto della Provincia di Foggia) agli interessati;

z) la provincia di Foggia, con propria determinazione n. 1127 del 7 maggio 2015, adottata dal dirigente del settore viabilità, ha preso atto della decisione del Commissario *ad acta*.

3. Con ricorso r.g.n. 404/2014 gli istanti hanno impugnato dinanzi al T.a.r. per la Puglia i provvedimenti e gli atti sopra indicati.

3.1. In particolare, il ricorso introduttivo di primo grado è affidato formalmente a due distinti motivi, sviluppati unitariamente, da pagina otto a pagina quindici del ricorso.

3.2. Con la sopra citata ordinanza cautelare di accoglimento n. 234 del 2014 il primo giudice ha ordinato al commissario *ad acta* di dare corso al procedimento e in particolare alla indizione della conferenza di servizi.

3.3. Con i motivi aggiunti depositati il 24 luglio 2015 (estesi da pagina 6 a pagina 33 del ricorso per aggiunta) è stato chiesto l'annullamento della determinazione del commissario *ad acta* del 27 aprile 2015 n. 2, della determinazione del dirigente della provincia di Foggia del 7 maggio 2015 prot. n. 2015/0030837, della determinazione negativa assunta dalla conferenza dei servizi nella riunione del 3 marzo 2015, degli atti e dei pareri espressi dalla regione Puglia il 14 novembre 2014, dalla provincia di Foggia il 6 febbraio 2015, dal comune di Biccari l'11 dicembre 2014, dall'Autorità di bacino il 12 novembre 2014, il 28 novembre 2014, il 3 marzo 2015, di tutte le note del commissario *ad acta* prot. n. 22165 del 1 aprile 2015, prot. n.18825 del 18 marzo 2015, prot. n. 84123 del 2 dicembre 2014, prot. n. 38807 del 5 giugno 2014 e prot. n. 55545 del 4 agosto 2014, recanti richiesta di chiarimenti, nonché le note procedimenti della Provincia di Foggia del 21 novembre 2014 (acquisita al protocollo del comune di Lucera al n. 50648 del 21.11.2014), prot. n. 84123 del 2 dicembre 2014, del 20 febbraio 2014 (acquisita al protocollo del Comune di Lucera al n. 7857 del 23 febbraio 2015) per l'accertamento dell'intervenuto assenso positivo dell'ARPA e dei comuni di Biccari e di Lucera ed è stata reiterata la domanda di condanna al risarcimento del danno ingiusto già spiegata nei confronti della Provincia di Foggia e del commissario *ad acta* ed estesa alla regione Puglia e ai comuni di Biccari e Lucera.

4. La impugnata sentenza – T.a.r. per la Puglia, sez. I, n. 678 del 16 maggio 2019:

- a) ha respinto la domanda di annullamento;
- b) ha respinto la domanda di risarcimento del danno;
- c) ha respinto il ricorso principale e i motivi aggiunti;
- d) ha condannato i ricorrenti al pagamento delle spese di lite (nella misura di euro 3.000,00);

5. L'appello dei privati risulta affidato al seguente complesso mezzo di gravame (esteso da pag. 10 a pagina 26):

I. Error in iudicando: violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 5 e 6 della l.r. n. 25/2008, delle ll.rr. n. 31 del 21.10.2008 e n. 25 del 24.09.2012, della l.r. n. 25/2007, degli artt. 1, 2, 3, 10 bis, 14, 14 bis, 14 ter e 14 quater della l.n. 241/1990 e del d.lgs. n. 387/2003 anche in relazione agli artt. 3, 41 e 97 Cost. ed eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifeste, erroneità dei presupposti, difetto di motivazione, disparità di trattamento, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti,

violazione dei principi di proporzionalità, del giusto procedimento, di correttezza e di leale collaborazione, sviamento.

5.1. Gli appellanti hanno quindi riproposto (da pag. 26 a pag. 48) le censure proposte con i motivi aggiunti.

5.2. Sono state altresì riproposte le domande di accertamento *ex art. 14 ter*, comma 7, l. n. 241 del 1990 (pag. 48-49) nonché la domanda di risarcimento dei danni (pag. 49-50).

6. Si sono costituiti in giudizio la regione Puglia, la provincia di Foggia, il comune di Lucera e l'Autorità di bacino per resistere al gravame.

7. Con decreto n. 1958 del 27 dicembre 2019 è stata accolta parzialmente la richiesta di superamento dei limiti dimensionali degli scritti difensivi formulata dalla parte ricorrente.

8. La provincia di Foggia ha depositato memoria il 1 settembre 2002; l'Autorità di bacino ha depositato memoria l'11 settembre 2022; la Regione Puglia ha depositato memoria l'11 settembre 2002; il comune di Lucera ha depositato memoria il 12 settembre 2002; gli appellanti hanno depositato memoria il 12 settembre 2022 e memoria di replica il 22 settembre 2022.

9. Alla udienza pubblica del 13 ottobre 2022 – nel corso della quale il collegio ha <<....*avvisato le parti che il presente giudizio è strettamente connesso con quello allibrato al n.r.g. 2468/2016 e trattenuto in decisione in pari data, avendo nella sostanza il medesimo oggetto, sicchè per ragioni di economia processuale, l'esame e la decisione del più recente influirà, in senso positivo o negativo, sulla sorte di quello più risalente, con i conseguenti dispositivi processuali ...>> - la causa è stata trattenuta in decisione.*

10. L'appello è infondato e deve essere respinto.

11. Preliminarmente, il Collegio osserva che gli appellanti hanno riproposto con l'atto di appello i motivi già proposti dinanzi al T.a.r. (e la relativa domanda risarcitoria). 11.1. Conseguentemente, a seguito dell'appello e della sostanziale riproposizione da parte degli appellanti dei motivi già proposti dinanzi al T.a.r., è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado, per cui, per linearità espositiva, saranno prese in esame direttamente le sole domande e i soli motivi articolati in via principale proposti in prime cure, con esclusione di quelli proposti in via subordinata o congetturale (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015), non potendo trovare ingresso eventuali censure nuove proposte per la prima volta in questa sede in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.

12. Nel merito, il collegio osserva che va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso principale di primo grado giacché nessun vantaggio otterrebbero i ricorrenti dall'annullamento degli atti impugnati a mezzo di esso poiché i medesimi sono stati superati dagli

atti emanati nella serie procedimentale che è seguita alla menzionata ordinanza n. 234/2014, emanata nella fase cautelare in prime cure, con la quale il T.a.r. ha ritenuto che “*il Commissario ad acta avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai sensi dell’art. 6 legge n. 241/1990, stante l’ambiguità del dato normativo regionale e l’attività comunque svolta dagli istanti finalizzata alla pubblicazione dell’avviso*”.

12.1. In relazione a tale motivazione dell’ordinanza, il commissario *ad acta* ha indetto la conferenza di servizi *ex art. 14* della l. n. 241 del 1990, la quale si è espressa con determinazione negativa (determinazione del 3 marzo 2015 e verbale della seduta del 18 novembre 2014), essendo stato acclarato che nessuna delle torri eoliche (e relative opere accessorie), connesse dalle linee elettriche inerenti il procedimento in esame, fosse in possesso di idoneo titolo autorizzativo e di alcun provvedimento di esclusione dalla procedura di V.I.A.

All’esito della conferenza di servizi il commissario *ad acta* respingeva con la determinazione n. 2 del 27 aprile 2015 l’istanza di autorizzazione alla costruzione delle linee elettriche e il dirigente della Provincia di Foggia, con determinazione del 7 maggio 2015 n. 1127, prendeva atto della determinazione commissariale la trasmetteva ai ricorrenti.

L’interesse alla decisione del gravame si appunta, pertanto, sulle domande contenute nel ricorso proposto in aggiunta e, in primo luogo, su quella di annullamento dei provvedimenti sopra indicati.

12.1. I motivi, articolati unitariamente, contenuti nel ricorso per motivi aggiunti (da pag. 6 a pag. 14) sono da disattendere.

12.2. Con un primo motivo viene dedotta la violazione degli artt. 1, 5 e 6 della l.r. n. 25/2008, delle 11. rr. n. 31 del 21 ottobre 2008 e n. 25 del 24 settembre 2012, della l. n. 25/2007, degli artt. 1, 2, 3, 6, 10 *bis*, 14, 14 *bis*, 14 *ter* e 14 *quater* della l. n. 241/1990 anche in relazione agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

12.3. Con un secondo motivo è dedotto l’eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifeste, erroneità dei presupposti, difetto di motivazione, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità, del giusto procedimento, di correttezza e di leale collaborazione, del divieto di aggravamento del procedimento, sviamento.

12.4. In particolare, il commissario *ad acta* avrebbe aderito acriticamente alle conclusioni negative della conferenza di servizi poiché fonderebbe sull’erroneo presupposto che il procedimento relativo alla costruzione di linee elettriche sarebbe subordinato a quello riguardante la realizzazione delle torri eoliche e delle relative connessioni elettriche mentre i due procedimenti in questione sarebbero del tutto autonomi e distinti tra loro.

Tale tesi sarebbe supportata dal fatto che i due procedimenti, anche a livello regionale, sono disciplinati da leggi diverse: da un lato, la legge n. 25 del 2008 e, dall'altro, le leggi n. 31 del 21 ottobre 2008 e n. 25 del 24 settembre 2012.

Le leggi regionali sopra indicate n. 31 del 2008 e n. 25 del 2012 non prevedono che l'autorizzazione alla realizzazione delle torri coliche costituisce condizione necessaria per l'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione di linee elettriche per cui sarebbe erroneo ed illegittimo il convincimento del commissario *ad acta* che ha rigettato la richiesta di autorizzazione alla costruzione di linee elettriche *ex lege* n. 25/2008 alla stregua della circostanza che le torri coliche (e le relative connessioni elettriche) non risultano al momento autorizzate per effetto del rigetto della D.i.a. da parte dei Comuni di Biccari e di Lucera.

Inoltre, la conferenza di servizi avrebbe violato l'art. 14 *quater*, comma 1, della l. n. 241/1990 poiché il dissenso da parte delle Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi non può, "*a pena di inammissibilità*", essere espresso per "*questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima*", laddove i pareri negativi espressi dalla regione Puglia e dai comuni di Biccari e Lucera atterrebbero tutti alla connessa questione della realizzazione delle torri eoliche (e delle relative opere di connessione) per cui sarebbero in contrasto con l'art. 14 *quater* sopra indicato e inficerebbero in via derivata anche la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, nonché il diniego opposto dal commissario *ad acta* e la presa d'atto da parte della provincia di Foggia.

12.5. Il parere contrario alla V.I.A. della provincia di Foggia n. 1076/2014 sarebbe illegittimo in quanto non si riferirebbe ai progetti delle suddette torri eoliche bensì ad un distinto ed ulteriore progetto, ossia quello di autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 29.12.2003 per la costruzione ed esercizio di un (unico) impianto di produzione di energia elettrica di tipo eolico della potenza di 144 MW da ubicarsi in agro del (solo) comune di Biccari, presentato dalla sola Checchia Lucia Wind Farm s.r.l. (e non anche da tutti gli altri soggetti ricorrenti nel presente giudizio), a mezzo di istanza acquisita al protocollo regionale con il n. 12911 del 30 novembre 2009.

Tale circostanza sarebbe stata rappresentata nella nota di osservazioni del 7 aprile 2015 in riscontro al preavviso di rigetto (mediante reiterazione delle eccezioni già espresse), sicché sarebbe evidente la violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241 del 1990.

12.6. Il procedimento di autorizzazione alla costruzione di linee elettriche oggetto del presente giudizio non sarebbe soggetto a V.I.A. e ciò sia in quanto sarebbe stato escluso dalla stessa provincia di Foggia (nota del 26 marzo 2010 prot. n. 16380), sia in quanto non ne sussisterebbero i presupposti di legge ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

12.7. Inoltre, il provvedimento di diniego commissariale sarebbe anche inficiato da difetto di motivazione poiché sarebbe stato adottato senza alcuna considerazione ed alcun bilanciamento dei contrapposti interessi, che, pur essendo di natura privata, sono al tempo stesso attinenti ad impianti di utilità sociale.

Ciò vale anche con riferimento alle controdeduzioni presentate dai concludenti, che sarebbero state apoditticamente respinte dal commissario *ad acta*.

Pertanto, non sarebbe sufficiente il mero rinvio ai pareri espressi dagli altri Enti territoriali (e da altri uffici della stessa provincia di Foggia).

Sarebbe stata, invece, necessaria una valutazione complessiva, frutto della trasparente valutazione degli interessi rimessa all'Amministrazione procedente, in grado di evidenziare in maniera chiara e coerente le scelte provinciali in tema di autorizzazione dell'impianto di produzione di linee elettriche.

Il commissario *ad acta* si sarebbe limitato a prendere atto di quanto riferito dagli altri enti territoriali.

12.8. Inoltre, il parere espresso dal comune di Lucera in conferenza di servizi sarebbe illegittimo ed inficerebbe in via derivata gli esiti della conferenza di servizi poiché il comune è stato rappresentato dall'assessore alle attività produttive il quale, tuttavia, non sarebbe legittimato a partecipare in procedimenti propriamente autorizzativi in relazione ai quali la competenza ricadrebbe in capo al dirigente competente per materia.

12.9. Illegittimo risulterebbe essere anche il parere espresso dall'Autorità di bacino, che ha chiesto per due volte integrazioni documentali agli istanti in violazione dell'art. 2, comma 7, della l. n. 241 del 1990 con conseguente violazione del principio di non aggravamento del procedimento di cui all'art. 1, comma 2, della stessa l.n. 241 del 1990.

Inoltre il parere sarebbe immotivato giacché nelle immediate vicinanze degli attraversamenti fluviali non vi sono opere pubbliche o private da tutelare che possano, in astratto, subire danni in caso di straripamento o di abbassamento dell'alveo fluviale.

12.10. Tutti i motivi dedotti sono infondati.

In punto di fatto il Collegio deve rilevare che le istanze presentate dalle ricorrenti per i 55 impianti eolici a cavallo tra il territorio dei due comuni di Lucera e Biccari integrano, in base ai principi elaborati da questa stessa sezione (*ex pluribus*, sentenze n. 5465 del 2002, n. 499 del 2018; n. 36 del 2014), l'“*artato frazionamento*” di progetti unitari di impianti eolici ai sensi dell'Allegato 4 al d.m. 10 settembre 2010 recante le “*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*”.

In particolare, sussistono almeno due degli elementi sintomatici della unitarietà del progetto consistenti nel fatto che: i) gli impianti sono localizzati in aree vicine; ii) essi sono riconducibili al medesimo “centro di interessi”, con la conseguenza della necessità di assoggettare il progetto a verifica di compatibilità ambientale, in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore, come è avvenuto nel caso in esame.

12.11. Per quanto concerne l’asserita necessità di distinzione dei procedimenti di autorizzazione, relativo l’uno alla costruzione di linee elettriche e l’altro, subordinato rispetto al primo, riguardante la realizzazione delle torri eoliche, l’assunto è infondato posto che ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, costituiscono oggetto di autorizzazione unica non solo la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ma anche le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi, senza le quali questi ultimi difetterebbero delle coordinate essenziali di praticabilità (il che spiega perché anch’esse sono, per legge, qualificate di pubblica utilità, indifferibili e urgenti).

La definizione del punto di connessione e della soluzione di allaccio alla rete elettrica non rappresentano, pertanto, un elemento estrinseco al progetto, ma una componente sostanziale della soluzione progettuale dell’impianto per cui l’autorizzazione viene richiesta.

La pretesa dei ricorrenti si rivela, altresì, inaccoglibile, sia in fatto che in diritto, per le seguenti ulteriori ragioni:

- a) non sussistono allo stato, dal punto di vista giuridico, singole autorizzazioni – anche sotto forma di D.I.A. – per ciascuna singola torre o per il parco nel suo complesso;
- b) in ogni caso, non è possibile realizzare singole torri senza prevedere nel progetto, in modo unitario, le opere di collegamento alla rete elettrica (e viceversa);
- c) non vi è mai stato un provvedimento formale che abbia escluso gli impianti dalla procedura di V.I.A. (in proposito *ex pluribus*, sez. IV nn. 4355 del 2002, 3597 del 2021, 7384 del 2021 e 499 del 2018, 4246 del 2010).

12.12. In relazione al difetto di motivazione del provvedimento del commissario *ad acta*, che si sarebbe limitato a rinviare ai pareri espressi dagli altri enti territoriali, il motivo è destituito di fondamento ben potendo il commissario in quanto organo nominato per definire un procedimento complesso far richiamo alle valutazioni compiute dagli enti competenti sul cui territorio sono destinate ad incidere le opere di cui alle progettazioni in questione.

12.13. Non può essere accolto il motivo con il quale si censura l’operato del comune di Lucera che avrebbe partecipato alla conferenza di servizi con la rappresentanza dell’assessore alle attività produttive anziché del dirigente, in primo luogo non essendo stata richiamata la disposizione

legislativa o regolamentare che si assume violata e, in secondo luogo, non apparendo la partecipazione dell'organo politico in luogo di quello amministrativo (peraltro di un comune di ridotte dimensioni, in cui potrebbe non essere presente il dirigente competente) tale da inficiare gli esiti della conferenza di servizi, avendo comunque anch'esso, in qualità di soggetto preposto alle attività produttive, una funzione di rappresentanza degli interessi comunali.

12.14. Infondato risulta essere anche il motivo sollevato con riferimento al parere espresso dall'Autorità di bacino.

Quest'ultima, con la nota del 12 novembre 2014 prot. n. 14299, ha rappresentato che la documentazione progettuale precedentemente trasmessa (risalente all'anno 2011) non era sufficiente ad esprimere il parere di competenza anche per la incertezza circa eventuali modifiche progettuali intervenute. La società, in persona del progettista, si è limitata, con la nota del 17 novembre 2014, a comunicare che il progetto non aveva subito variazioni, e quindi l'Autorità di bacino ha chiesto nuovamente integrazioni con la nota prot. n. 15292 del 28 novembre 2014.

Non essendo stato fornito riscontro alcuno a tale ultima richiesta l'Autorità di bacino ha espresso il parere negativo impugnato che appare legittimo alla luce dell'andamento delle interlocuzioni fra le parti sopra descritto.

13. Il Collegio rileva che i ricorrenti hanno affermato – a pag. 13 - di impugnare *“per mero scrupolo” “il provvedimento di rigetto del Commissario ad acta, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi (ed i verbali sottostanti), la presa d'atto da parte della Provincia di Foggia, nonché gli atti ed i pareri espressi dalla Regione Puglia, dalla stessa Provincia di Foggia e dai Comuni di Lucera e di Biccari nell'ambito della conferenza di servizi nella misura in cui si ritenga che tali atti e provvedimenti si fondino sulle stesse ragioni poste a fondamento dei (distinti ed autonomi) provvedimenti negativi adottati da tali Enti territoriali nei procedimenti di autorizzazione delle suddette torri eoliche e, in particolare, nei seguenti:*

a) nei provvedimenti di rigetto adottati dalla Regione Puglia in ordine alle domande di autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003;

b) nei provvedimenti di rigetto delle DIA (edilizie) adottati dai Comuni di Lucera e di Biccari.”

In proposito hanno ritrascritto *“pertanto, di seguito, i medesimi motivi posti a fondamento dei gravami interposti avverso i suddetti provvedimenti”*.

Analogamente (pag. 28) *“e sempre per mero scrupolo, i concludenti impugnano i suddetti atti e provvedimenti anche nella misura in cui si ritenga che essi si fondino sulle stesse ragioni poste a fondamento del provvedimento di rigetto della VIA adottato dalla Provincia di Foggia con*

determinazione n. 1076/2014, ancorché, come detto, si tratti di procedimenti (e provvedimenti) del tutto distinti.

Si ritrascrivono, pertanto, di seguito, i medesimi motivi posti a fondamento del gravame proposto avverso tale determinazione:”

13.1. I motivi così riproposti devono essere dichiarati inammissibili per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, non è ammissibile la proposizione di motivi in forma dubitativa, condizionata e/o congetturale – come si desume dall’espressione “*per mero scrupolo*”, “*nella misura in cui*” – poiché è onere della parte che agisce in giudizio esporre in modo specifico, ai sensi dell’art. 40 lett. d) c.p.a., e graduare in maniera ordinata i motivi e le questioni che s’intendono sottoporre all’esame del giudice (arg. da Ad. plen. n. 5 del 2015).

In secondo luogo, poiché non risulta chiaro ed è quindi non conforme al dovere di chiarezza *ex art. 2 c.p.a.*, a quali “*gravami interposti*” ulteriori intendano riferirsi i ricorrenti.

14. Va altresì dichiarata inammissibile la domanda di accertamento basata sull’art. 14 *ter* l.n. 241 del 1990 (ma nella sostanza di condanna al rilascio degli atti di assenso e di provvedimenti favorevoli da parte delle singole amministrazioni) in quanto proposta al di fuori delle ipotesi di cui all’art. 30 c.p.a. (sul punto sez. IV n. 7373 del 2021, 594 del 2021, 1141 del 2018).

Infatti, affinché si possa accertare la fondatezza della pretesa, ai sensi del combinato disposto degli artt. 30, comma 1, 31, comma 3, e 34, comma 1, lett. c) e comma 2, c.p.a., occorre non solo che l’esercizio della funzione pubblica sia interamente vincolato, ma che non siano necessari adempimenti istruttori, evenienza questa che non si verifica in relazione all’esercizio dei poteri riguardanti gli atti di assenso e autorizzativi da rendere in sede di conferenza di servizio e di V.I.A., che implicano riscontri istruttori complessi e valutazioni latamente discrezionali di natura tecnico-amministrativa.

14. Deve essere conseguentemente respinta la domanda di risarcimento del danno mancando la prova della spettanza del bene della vita (Cons. Stato, Ad. plen. n. 7 del 2021).

15. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l’appello deve essere respinto.

16. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l’ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell’art. 26, comma 1, c.p.a., ricorrendone i presupposti applicativi, anche in relazione ai profili di sinteticità e chiarezza, secondo l’interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all’art. 26 c.p.a. [cfr. *ex plurimis* sez. IV, n. 148 del 2022, n.

5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016)].

La condanna ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-*quinqies*, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 148 del 2022).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 10653/2019, lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido, alla rifusione delle spese di giudizio, che liquida in euro diecimila (10.000,00) in favore di ciascuna delle quattro parti costituite, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO