

**ENERGIA: Impianto eolico - Conferenza di servizi – Ratio - Giudizio di carattere sintetico per enucleare l’interesse prevalente - Progetto ricadente in un’area già compromessa paesaggisticamente a causa della presenza di numerosi aerogeneratori - Preponderanza alle valutazioni di carattere paesaggistico - Non sussiste illogicità o manifesta irragionevolezza.**

**Cons. Stato, Sez. IV, 19 aprile 2023, n. 3969**

1. “[...] le valutazioni che si compiono nella conferenza di servizi coinvolgono molteplici aspetti fattuali e, soprattutto, molteplici interessi, ed implicano l’esercizio di un’ampia discrezionalità da parte dell’amministrazione procedente, la quale non è chiamata a valutare numericamente le posizioni favorevoli e contrarie emerse, bensì ad operare un giudizio di carattere sintetico al fine di enucleare l’interesse “prevalente” [...]”.

2. “[...] la peculiare valenza dell’interesse ambientale prospettata in astratto “non collima”, in concreto, con la circostanza [...] che l’impianto non autorizzato era preordinato alla produzione di un quantitativo tutto sommato esiguo di energia elettrica, sicché l’argomento utilizzato dalla parte per prospettare l’illegittimità dell’istruttoria e del provvedimento s’infrange contro la concretezza dei fatti che l’amministrazione era chiamata a valutare.

Globalmente, dal complesso delle motivazioni esposte emerge che la Regione [...] ha inteso dare preponderanza alle valutazioni di carattere paesaggistico, in considerazione delle criticità rappresentate dalla Soprintendenza preposta alla salvaguardia del relativo interesse, trattandosi di un progetto che ricade in un’area già compromessa paesaggisticamente a causa della presenza di numerosi aerogeneratori, con motivazione adeguata, congrua ed esente da qualsiasi profilo di illogicità o manifesta irragionevolezza [...]”.

Visti il ricorso per revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura, del Ministero della difesa, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della transizione ecologica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2023 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato il ricorso per revocazione proposto dalla società E2i Energie Speciali S.r.l. avverso la sentenza di questa Sezione del 23 dicembre 2021 n. 8545.

2. Con la sentenza in forma semplificata n. 103 del 6 febbraio 2021, il T.a.r. per la Basilicata, senza chiarire quale dei motivi di ricorso fossero esaminati e decisi, ha dichiarato che *“Coglie nel segno la dedotta censura di eccesso di travisamento dei fatti, incompletezza dell’istruttoria, e insufficienza della motivazione degli avversati pareri sfavorevoli resi dalla Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio della Basilicata.”*.

2.1. Il T.a.r., in particolare, ha ritenuto illegittimi i pareri espressi dalla competente Soprintendenza nel corso del procedimento unico, evidenziando che le valutazioni ivi espresse sarebbero state rese *“in astratto”* e senza valutare il progetto presentato *“in concreto”*.

2.2. Avverso la sentenza di primo grado hanno proposto appello il Ministero della cultura, il Ministero della difesa, il Ministero dello sviluppo economico.

2.3. Nel relativo giudizio si è costituita la società appellata, riproponendo quei motivi di censura di primo grado secondo la deducente assorbiti dalla sentenza di primo grado e, segnatamente, il terzo, il quarto e il quinto motivo di ricorso.

3. Con la sentenza n. 8545 del 23 dicembre 2021, questo Consiglio ha ritenuto che la sentenza del T.a.r. travalicasse il perimetro del giudizio di legittimità e invadesse le valutazioni di merito compiute dall’amministrazione, le quali non avrebbero presentato profili di travisamento dei fatti, carente istruttoria, illogicità o insufficiente o incongrua motivazione.

4. Con il ricorso per revocazione, la società impugna la sentenza di questo Consiglio, allegando la sussistenza dell’errore revocatorio di cui all’art. 395 n. 4 c.p.c..

4.1. In sintesi, secondo la ricorrente, sarebbe mancata a questo Consiglio la percezione dell’esistenza e del contenuto delle censure recate dal quinto motivo di ricorso, in quanto la sentenza non darebbe espressamente atto né della riproposizione dei motivi di ricorso di primo grado assorbiti dal T.a.r. e ritualmente riproposti innanzi al Consiglio di Stato; né, tantomeno, conterrebbe un’espressa motivazione sulla censura articolata nel quinto motivo di ricorso, riguardante la mancata ponderazione, durante la conferenza di servizi e nel provvedimento impugnato, tra l’interesse paesaggistico (asseritamente leso e ostativo alla realizzazione dell’opera) e l’interesse ambientale (che si perseguirebbe con la costruzione delle pale eoliche).

4.1.1. Per riprendere le affermazioni dell’appellante, *“quel motivo si basava sul presupposto del differente regime delle aree contermini rispetto a quelle direttamente tutelate. Da tale presupposto si deduceva la mancanza di carattere vincolante e “sensibile” della valutazione della Soprintendenza, l’inesistenza una motivazione che dimostrasse in concreto la prevalenza dell’interesse paesaggistico su quello allo sviluppo delle fonti rinnovabili, nonché l’illogicità, irragionevolezza e difetto di proporzionalità di una comparazione degli interessi in gioco basata*

*sull'assolutizzazione astratta dell'interesse paesaggistico, ma in mancanza nella specie di una tutela diretta di beni riconosciuti di valore paesaggistico”* (pagina 16 del ricorso per revocazione).

La sentenza non solo avrebbe *“completamente ignorato tutte e tre le censure contenute nel motivo, ma ha anche taciuto sul presupposto relativo al differente regime delle aree contermini rispetto a quelle tutelate, come risulta non solo dal totale silenzio tenuto sul punto, ma anche dalle conclusioni della sentenza”* (ancora pagina 16 del ricorso per revocazione).

4.2. Si sono costituiti in giudizio i Ministeri indicati in epigrafe, resistendo al ricorso.

4.3. La società ha depositato un'ulteriore memoria difensiva in data 23 dicembre 2022, con la quale ha ulteriormente illustrato i suoi argomenti.

5. All'udienza del 26 gennaio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

5.1. In linea generale, va ribadito che nel processo amministrativo, non costituisce motivo di revocazione per errore di fatto la circostanza che il giudice, nell'esaminare la domanda di parte, non si sia espressamente pronunciato su tutte le argomentazioni proposte dalla parte a sostegno delle proprie censure (Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 21), mentre l'errore di fatto, idoneo a costituire un vizio revocatorio ai sensi dell'art. 395, n. 4, c.p.c., è identificato dalla giurisprudenza amministrativa (per lo meno a far tempo da Cons. Stato, ad. plen., 22 gennaio 1997, n. 3) anche con l'errore di percezione sul contenuto di un atto processuale che si traduca nell'omessa pronuncia su una censura o su un'eccezione. Questo indirizzo è stato confermato anche dopo il codice del 2010 (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2014, n. 5347; sez. IV 28 ottobre 2013, n. 5187; 6 agosto 2013, n. 4156; sez. III 29 ottobre 2012, n. 5510; sez. VI 2 febbraio 2012, n. 587).

5.2. La giurisprudenza amministrativa ha affermato, in altre parole, che non può costituire oggetto di revocazione l'omesso esame di un'argomentazione esposta da una parte a sostegno di una sua censura o eccezione, perché ciò attiene all'ampiezza della motivazione della sentenza che abbia rigettato la censura o l'eccezione e non integra un errore di fatto (in questo senso, Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5187; sez. VI 5 settembre 2011, n. 4987; sez. IV 15 settembre 2009, n. 5520; sez. VI 21 febbraio 2008, n. 619; sez. IV 25 luglio 2003, n. 4246) ma ha altresì precisato che la revocazione per errore di fatto è ammissibile in caso di pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale di atti ritualmente prodotti in giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto di fatto, sempre se vi è attinenza dell'errore ad un punto non controverso sul quale la decisione non abbia espressamente motivato e sia comprovata la valenza decisiva dell'errore sulla decisione (Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2014).

5.3. Applicando al caso in esame i principi precedentemente indicati, il Collegio ritiene il ricorso per revocazione ammissibile e fondato quanto alla fase rescindente.

5.4. Ed invero, ancorché la sentenza dia conto, nella parte “*in fatto*” della motivazione, dell’avvenuto deposito delle memorie del 17 maggio 2021 (nella quale sono stati riproposti i motivi di ricorso non esaminati dal T.a.r.) e del 18 ottobre 2021, non emerge da alcuno dei punti della motivazione la circostanza – pure processualmente rilevante – dell’avvenuta riproposizione dei motivi di ricorso implicitamente assorbiti, né – e tale circostanza si palesa dirimente per l’accoglimento della fase rescindente del giudizio – all’esito della declaratoria di accoglimento dei motivi di appello, il Collegio ha proceduto alla disamina dei motivi di ricorso (terzo, quarto e quinto motivo) ritualmente riproposti. Inoltre, dall’esame complessivo della motivazione non emerge alcun punto della decisione dalla quale traspaia che il motivo di censura articolato con il quinto motivo sia stato tenuto in considerazione e valutato per giungere alla decisione finale sulla controversia.

5.5. L’insieme di queste circostanze induce a ritenere che, per mera svista, il Collegio non si sia avveduto che l’atto di costituzione in giudizio della società conteneva l’avvenuta riproposizione delle doglianze.

5.6.1. A prescindere dal numero di motivi riproposti nell’originario giudizio di appello, in ossequio al principio dispositivo, questo Consiglio dovrà ora procedere, in sede rescissoria, all’esame del quinto motivo di ricorso di primo grado – perché in tal senso è la richiesta di parte (si veda pagina 15 e poi quanto espressamente dedotto nelle richieste a pagina 17 [“*la sentenza merita di essere revocata nella parte in cui non ha esaminato il quinto motivo del ricorso di primo grado*”]) – il cui contenuto è stato sostanzialmente riprodotto nel ricorso per revocazione, per valutare se dalla disamina di questa censura, implicitamente dichiarata assorbita dal T.a.r., ritualmente riproposta nel giudizio di impugnazione innanzi a questo Consiglio e non esaminata in quel giudizio, discenda un diverso esito processuale.

5.6.2. Ed invero, il ricorso per revocazione risulta incentrato, per un verso, soltanto sui profili di diritto e di fatto concernenti la fase rescissoria del presente giudizio e, per altro verso, soltanto sulla riproposizione delle argomentazioni che avevano sostenuto nei gradi di giudizio innanzi al T.a.r. e al Consiglio di Stato il quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, non venendo invece riproposte, come detto, le altre censure decise con la sentenza impugnata per revocazione.

6. Può dunque procedersi alla fase rescissoria del giudizio, che avrà conseguentemente il *thema decidendum* delineato nei paragrafi §§. 5.6.1. e 5.6.2.

6.1. Con il quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società appellante si duole della circostanza che, nel corso della conferenza di servizi e nel provvedimento conclusivo della stessa,

l'amministrazione procedente non abbia ponderato l'interesse di carattere paesaggistico con quello ambientale. Questa omissione dell'istruttoria del procedimento e della motivazione del provvedimento comporterebbe, in tesi, l'illegittimità del provvedimento (e, dunque, avrebbe dovuto comportare, sempre in tesi, la reiezione dell'appello proposto dai Ministeri).

6.2. La censura articolata nel quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, pur pregevolmente dedotta e suggestiva nelle sue argomentazioni, non merita però accoglimento.

6.3. Si premette che le valutazioni che si compiono nella conferenza di servizi coinvolgono molteplici aspetti fattuali e, soprattutto, molteplici interessi, ed implicano l'esercizio di un'ampia discrezionalità da parte dell'amministrazione procedente, la quale non è chiamata a valutare numericamente le posizioni favorevoli e contrarie emerse, bensì ad operare un giudizio di carattere sintetico al fine di enucleare l'interesse "*prevalente*".

6.4. Dalla disamina della motivazione del provvedimento, che richiama *per relationem* i verbali delle riunioni svolte tra le amministrazioni partecipanti, sia nelle sue parti analitiche che nelle sue considerazioni di carattere globale, emerge che la valutazione operata dall'amministrazione procedente non risulta né illogica, né irragionevole né contraria alle finalità correlate alla normativa applicata.

6.5. Analiticamente, dall'esame delle motivazioni emergenti dal verbale della conferenza di servizi del 10 luglio 2020 e dalla determinazione conclusiva della conferenza emerge che:

i) l'ufficio della Regione Basilicata, preposto alla cura dell'interesse ambientale è stato invitato a prendere parte alla conferenza di servizi, pur risultando "assente" e ha comunicato il suo "*parere favorevole, con prescrizioni di non assoggettabilità alla procedura di V.I.A. per il progetto di che trattasi*", con la nota prot. n.173182/23AB del 16/10/2018;

ii) non risulta allegato in atti che il servizio di tutela ambientale della Regione Basilicata abbia espresso particolari considerazioni sui profili ambientali, tali da inclinare la ponderazione dell'interesse ambientale nel senso di una sua prevalenza (nel senso auspicato dal ricorrente) rispetto a quello di carattere paesaggistico poi ritenuto prevalente;

iii) non si evincono dagli atti o risultano essere state operate nel corso del procedimento specifiche e peculiari deduzioni della società interessata sui profili ambientali, tali da indurre (o da dover indurre) l'amministrazione procedente a una particolare considerazione dell'interesse di carattere ambientale in sé e in rapporto con l'interesse poi ritenuto prevalente;

iv) la peculiare valenza dell'interesse ambientale prospettata in astratto "non collima", in concreto, con la circostanza, affermata dall'interessato, che l'impianto non autorizzato era preordinato alla produzione di un quantitativo tutto sommato esiguo di energia elettrica, sicché l'argomento

utilizzato dalla parte per prospettare l'illegittimità dell'istruttoria e del provvedimento s'infrange contro la concretezza dei fatti che l'amministrazione era chiamata a valutare.

6.7. Globalmente, dal complesso delle motivazioni esposte emerge che la Regione Basilicata ha inteso dare preponderanza alle valutazioni di carattere paesaggistico, in considerazione delle criticità rappresentate dalla Soprintendenza preposta alla salvaguardia del relativo interesse, trattandosi di un progetto che ricade in un'area già compromessa paesaggisticamente a causa della presenza di numerosi aerogeneratori, con motivazione adeguata, congrua ed esente da qualsiasi profilo di illogicità o manifesta irragionevolezza.

7. In conclusione, dunque, accolto il ricorso per revocazione quanto alla fase rescindente, decidendo nel conseguente giudizio rescissorio, la Sezione respinge il quinto motivo di ricorso di primo grado, riproposto in appello e qui ora esaminato.

8. Il tenore della vicenda controversa giustifica la compensazione delle spese del giudizio di revocazione, rimanendo a carico della società il pagamento del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso n.r.g. 5621/2022:

- in sede rescindente accoglie il ricorso per revocazione;
- in sede rescissoria respinge il quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, riproposto dalla ditta Edison Rinnovabili s.p.a., e, per l'effetto, in conferma della sentenza di questo Consiglio 23 dicembre 2021, n. 8545, sull'appello n.r.g. 3648/2021, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del giudizio di revocazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Michele Conforti**

**IL PRESIDENTE**

**Vincenzo Neri**

## IL SEGRETARIO