

ENERGIA: 1. Impugnazione di una a.u. ex art. 12 D.Lgs. n. 387 del 2003 da parte dell'Amministrazione comunale - Inammissibilità delle censure che esulano dalla sfera di attribuzioni di stretta competenza dell'Amministrazione ricorrente.

2. Progettazione di un impianto eolico su aree su cui non insistono vincoli paesaggistico-ambientali - Parere del Mibact non vincolante - Valutazione e bilanciamento di tale parere nell'ambito della conferenza di servizi da parte dell'Amministrazione procedente.

3. Principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili - Limitazione della potestà regionale alla sola individuazione di specifici siti non idonei.

4. Art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e le linee guida di cui al decreto M.I.S.E. del 10 settembre 2010 - Corpus normativo che assume valenza di principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale in materia di installazione ed esercizio di impianti FER.

5. Decreto del M.I.S.E. del 10 settembre 2010 recante la disciplina del corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio e sul territorio - Compito di individuare le aree non idonee ad ospitare tali impianti demandata solo alle Regioni.

TAR Lazio, Roma, Sezione Seconda, 4 ottobre 2023, n. 14706.

1. " [...] Il Collegio osserva, in via pregiudiziale, che come già rilevato nell'ordinanza di rigetto dell'istanza cautelare, e come eccepito anche dalla difesa della Provincia di Viterbo, il presente ricorso si appalesa parzialmente inammissibile per quanto concerne le censure che esulano dalla sfera di attribuzioni dell'Amministrazione ricorrente per rientrare in quella propria delle diverse autorità preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Posto, infatti, che il Comune è intervenuto nella conferenza di servizi quale titolare di funzioni in materia urbanistica, la sua legittimazione a ricorrere deve ritenersi circoscritta alla tutela delle proprie specifiche attribuzioni [...]."

2. "[...] nelle aree oggetto dell'intervento non insistono vincoli paesaggistico-ambientali e, pertanto, il parere del Ministero non è vincolante, bensì confluisce nell'ambito dei lavori della conferenza essendo oggetto di valutazione e bilanciamento da parte dell'Amministrazione procedente. ... Tale parere, tuttavia, non essendo vincolante, non può assumere valenza ostativa al progetto qualora, come nella fattispecie, esso sia stato superato da una valutazione più ampia degli interessi coinvolti, valutazione assistita da una congrua motivazione (cfr., TAR Lazio, Roma, I-quater, sentenza n. 4793/2020; Consiglio di Stato 2983/2021) [...]."

3. "[...] 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 “[...]."

4. "[...] La giurisprudenza amministrativa ritiene che, in materia di installazione ed esercizio di impianti di generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili “l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e le linee guida costituiscono, nella loro integrazione, un corpus normativo che assume valenza di

principi fondamentali vincolanti per lo stesso legislatore regionale, secondo pacifica giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo Corte Cost., 16 luglio 2014, n. 199)” (come richiamata in Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2018, n. 5564, nonché Corte Cost. n. 14 del 2018 e n. 69 del 2018, richiamata da Cons. Stato, Sez. VI 25 novembre 2019 n. 8020) [...].”

5. *“[...]La valutazione relativa alle modalità di realizzazione e installazione di impianti eolici è effettuata dal Decreto del M.I.S.E. del 10 settembre 2010, che contiene la disciplina del corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio e sul territorio, e che demanda, come detto, solo alle Regioni il compito di individuare le aree non idonee a ospitare tali impianti.*

Né l’art. 117 della Costituzione, né il D.Lgs. n. 387/2003, né le Linee Guida nazionali affidano alcun potere normativo ai Comuni in materia di localizzazione di impianti eolici, come risulta confermato da plurime decisioni della Corte Costituzionale (cfr. ex multis, anche Corte Cost. 30 gennaio 2014, n. 13, che sancisce che “le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono, secondo il modello sopra delineato, unicamente alla Conferenza Unificata in via generale (mediante linee guida c.d. statali) ed alle Regioni in via meramente attuativa; non anche a province e comuni, i quali potranno tutt’al più provvedere, ai sensi dell’art. 117, sesto comma, Cost., alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e regionali [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Viterbo e di Ewt Italia Development S.r.l. e di Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 19 luglio 2023 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il Comune ricorrente impugna la Deliberazione Dirigenziale con la quale la Provincia di Viterbo ha rilasciato in favore della società odierna

controinteressata l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonte rinnovabile eolica ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003.

2. Avverso il suddetto provvedimento, il Comune ricorrente ha articolato le seguenti censure:

A) Violazione di legge per errata interpretazione delle linee guida di cui al Decreto del M.I.S.E. del 10/09/2010;

B) - 1. Violazione di legge per mancata applicazione delle linee guida Regolamento M.I.S.E. - D.M. 29/10/2010. 2 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e/o insufficiente motivazione.

3. Si sono costituite in giudizio sia la società controinteressata che le Amministrazioni intime.

4. All'udienza del 19 luglio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il Collegio osserva, in via pregiudiziale, che come già rilevato nell'ordinanza di rigetto dell'istanza cautelare, e come eccepito anche dalla difesa della Provincia di Viterbo, il presente ricorso si appalesa parzialmente inammissibile per quanto concerne le censure che esulano dalla sfera di attribuzioni dell'Amministrazione ricorrente per rientrare in quella propria delle diverse autorità preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Posto, infatti, che il Comune è intervenuto nella conferenza di servizi quale titolare di funzioni in materia urbanistica, la sua legittimazione a ricorrere deve ritenersi circoscritta alla tutela delle proprie specifiche attribuzioni.

6. Nella fattispecie, il Ministero dei Beni Culturali, autorità preposta alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, non solo ha espresso un parere sfavorevole senza indicare possibili correttivi al progetto, ma non ha nemmeno ritenuto di presentare opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 14 *quinquies* l. n. 241/90 avverso gli atti con i quali la Provincia di Viterbo si è determinata a rilasciare l'autorizzazione oggetto della controversia, ovvero di proporre autonoma impugnazione in sede giurisdizionale.

7. Nel merito, si osserva comunque che nelle aree oggetto dell'intervento non insistono vincoli paesaggistico-ambientali e, pertanto, il parere del Ministero non è vincolante, bensì confluisce nell'ambito dei lavori della conferenza essendo oggetto di valutazione e bilanciamento da parte dell'Amministrazione procedente.

8. Il DM del 10 settembre 2010, recante Linee Guida per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, consente la realizzazione di impianti in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. In mancanza di vincoli sull'area interessata dal progetto, viene prevista la partecipazione al procedimento del Ministero per i beni e le attività culturali, partecipazione che, nel caso di specie, è stata assicurata invitando la Soprintendenza alla conferenza di servizi e giustificando le ragioni per le quali l'autorità procedente si è discostata dal parere della stessa Soprintendenza, oltre tutto privo di specifiche prescrizioni per mitigare l'impatto paesaggistico dell'opera.

9. Tale parere, tuttavia, non essendo vincolante, non può assumere valenza ostativa al progetto qualora, come nella fattispecie, esso sia stato superato da una valutazione più ampia degli interessi coinvolti, valutazione assistita da una congrua motivazione (cfr., TAR Lazio, Roma, I-quater, sentenza n. 4793/2020; Consiglio di Stato 2983/2021).

10. Come ritenuto dalla giurisprudenza consolidata in materia, la determinazione conclusiva ed il rilascio dell'autorizzazione unica sono infatti il frutto 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.

7. Per quanto concerne, invece, le censure svolte dal Comune ricorrente che riguardano l'asserito contrasto del progetto con le previsioni di cui al Regolamento Comunale n. 34/2016 che stabiliscono delle distanze dalle abitazioni superiori rispetto a quelle prescritte dalla disciplina nazionale del DM 10 settembre 2010, le stesse si appalesano infondate come già rilevato in sede cautelare.

8. 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.

9. 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).

10. 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”.

11. 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 [...]”.

12. 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.).*

13. 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 Costituzionale, 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).

14. 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.

15. Secondo le Linee Guida, dunque, “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).

16. Alla luce della normativa statale applicabile, dunque, 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).

17. La giurisprudenza amministrativa ritiene che, in materia di installazione ed esercizio di impianti di generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili “*l’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e le linee guida costituiscono, nella loro integrazione, un corpus normativo che assume valenza di principi fondamentali vincolanti per lo stesso legislatore regionale, secondo pacifica giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo Corte Cost., 16 luglio 2014, n. 199)*” (come richiamata in Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2018, n. 5564, nonché Corte Cost. n. 14 del 2018 e n. 69 del 2018, richiamata da Cons. Stato, Sez. VI 25 novembre 2019 n. 8020).

18. Ricostruito così il quadro normativo-regolamentare, è priva di fondamento la tesi secondo cui il legislatore comunale può derogare alle Linee Guida statali attraverso un regolamento comunale che introduce prescrizioni limitative per la realizzazione di impianti di generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in palese contrasto con la normativa nazionale e il riparto di competenze sulla materia.

19. La valutazione relativa alle modalità di realizzazione e installazione di impianti eolici è effettuata dal Decreto del M.I.S.E. del 10 settembre 2010, che contiene la disciplina del corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio e sul territorio, e che demanda, come detto, solo alle Regioni il compito di individuare le aree non idonee a ospitare tali impianti.

20. Né l'art. 117 della Costituzione, né il D.Lgs. n. 387/2003, né le Linee Guida nazionali affidano alcun potere normativo ai Comuni in materia di localizzazione di impianti eolici, come risulta confermato da plurime decisioni della Corte Costituzionale (cfr. ex multis, anche Corte Cost. 30 gennaio 2014, n. 13, che sancisce che *“le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono, secondo il modello sopra delineato, unicamente alla Conferenza Unificata in via generale (mediante linee guida c.d. statali) ed alle Regioni in via meramente attuativa; non anche a province e comuni, i quali potranno tutt'al più provvedere, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e regionali (es. alcuni dei passaggi dell'art. 5 del regolamento provinciale impugnato, nella parte in cui si disciplina tra l'altro la documentazione progettuale da presentare e l'iter autorizzativo da osservare), non anche degli aspetti sostanziali come quelli che nella specie si è inteso in senso assolutamente prevalente regolare”*; nonché che *“nel sistema normativo delineato dal legislatore nazionale in attuazione della Direttiva Europea 2001/77/CE, il quale a sua volta va raccordato alla cornice costituzionale (cfr. art. 117 Cost. anche per l'obbligo di conformarsi ai vincoli eurounitari ed internazionali), come interpretato da plurime decisioni della Corte Costituzionale (cfr. ex multis Corte Cost. 30 gennaio 2014, n. 13), non è previsto alcun potere normativo comunale in materia di localizzazione degli impianti fotovoltaici, tale da sottrarre determinate zone del territorio comunale da tale utilizzazione o da prescrivere vincoli in materia di distanze, sia pure formalmente nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica” e che la stessa potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni “subisce, in concreto, stringenti limiti”, come, del resto, reso evidente da varie pronunce della Corte costituzionale, con cui sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni regionali che imponevano*

criteri sulla localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile più restrittivi rispetto a quelli stabiliti a livello statale (Corte Cost., sentenze 119 e n. 168 del 2010) o imponevano tetti massimi per la potenza installabile o per il numero degli impianti (Corte Cost. 282 del 2009 e 124 del 2010) o conferivano ai Comuni poteri relativi alle autorizzazioni”).

21. Ne deriva che soltanto alla Regione, e nel rispetto delle Linee Guida, è riconosciuto il potere di determinare, in via generale e astratta, le zone ritenute inidonee alla installazione di impianti da energia eolica (peraltro secondo limiti stringenti, come sovente rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale in materia: cfr. ex multis le recenti Corte Cost., 15 aprile 2019, n. 86; Corte Cost., 5 aprile 2018, n. 69).

22. La giurisprudenza amministrativa, ha anche avuto modo di affermare come sia *“quindi evidente l’illegittimità della deliberazione consiliare n. 16 del 30 maggio 2014 di adozione di variante normativa al P.U.C., che ha introdotto prescrizioni limitative dell’installazione e esercizio di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile la cui emanazione è preclusa persino al legislatore regionale speciale”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 27 settembre 2018, n. 5564), stigmatizzando dunque il comportamento dei comuni in contrasto con i principi suesposti.

23. Da quanto sin qui osservato, le censure del Comune ricorrente concernenti l’illegittimità degli atti impugnati per violazione di quanto disposto dalla disciplina comunale, si appalesano manifestamente infondate stante la prevalenza della disciplina statale e regionale applicabile e la conseguente necessaria disapplicazione delle invocate previsioni di cui al Regolamento comunale n. 34/2016.

24. In conclusione il ricorso deve essere dichiarato, in parte, inammissibile e, in parte, infondato.

25. Tenuto conto della natura degli interessi pubblici sottesi alla fattispecie, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti di legge per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e, in parte, lo rigetta per le ragioni di cui in motivazione.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

Michele Tecchia, Referendario