



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1

Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: IMPIANTI FER – CONFERENZA DI SERVIZI – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1872 dd. 5 marzo 2025 – autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 - parere contrario della Sovrintendenza in conferenza di servizi: per essere superato impone l'esplicitazione delle ragioni per ritenerlo recessivo rispetto agli altri pareri favorevoli - l'effetto automatico di variante dello strumento urbanistico si produce solo se il procedimento sia stato adeguatamente istruito e sia fornita congrua motivazione della necessaria variante

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto da Italia Nostra ed alcuni residenti, annullando gli atti con i quali la Regione Toscana aveva autorizzato la realizzazione di un parco eolico nel territorio di un Comune toscano, nonostante avessero espresso parere contrario al progetto il MIC e l'Unione dei Comuni. In particolare, ad essere impugnati erano, tra l'altro: l'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, applicabile *ratione temporis*, nonché i verbali delle sedute della conferenza dei servizi, all'esito della quale la Regione Toscana, quale amministrazione procedente *"sulla base delle posizioni prevalenti e dell'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto, comunica la decisione di procedere all'adozione della determinazione di conclusione del procedimento favorevole alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto in oggetto, fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 quater co. 3 e dall'art. 14 quinquies della l. 241/1990"*. Era stato impugnato, altresì, l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la quale era stata ritenuta improcedibile l'opposizione ex art. 14 quinquies l. n. 241 del 1990 presentata dal Ministero della Cultura, a fronte di una valutazione negativa della Sovrintendenza secondo cui *"per localizzazione, tipologia e sviluppo verticale l'opera non può essere mitigata"*. L'improcedibilità era stata dichiarata per il sopravvenire della novella apportata dall'art. 30, comma 2, d.l. n. 77 del 2021, convertito in l. 108 del 2021, di modifica dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 in materia di procedimenti autorizzativi degli impianti di produzione di energia elettrica, in base a cui il Ministero della Cultura *"si esprime nell'ambito della conferenza dei servizi con parere obbligatorio non vincolante"* sicché il rimedio dell'opposizione di cui all'art. 14 quinquies l. n. 241 del 1990 non sarebbe stato attivabile.

In primo grado il TAR aveva respinto il ricorso; la sentenza in commento ribalta la decisione ponendo una serie di principi in materia di realizzazione di impianti FER in area sottoposta a vincolo paesaggistico, in particolare affermando che *"il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella rinveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. In altri termini, il paesaggio si manifesta in tali casi quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche di matrice costituzionale."*

Innanzitutto, afferma la sentenza, il soggetto che propone il progetto è tenuto a svolgere una *"analisi del territorio attraverso una attenta e puntuale ricognizione e indagine degli elementi caratterizzanti e qualificanti il paesaggio, effettuata alle diverse scale di studio (vasta, intermedia e di dettaglio) in relazione al territorio interessato alle opere e al tipo di installazione prevista. Le analisi debbono non solo definire l'area di visibilità dell'impianto, ma anche il modo in cui l'impianto viene percepito all'interno del bacino visivo"*.

Pertanto, a fronte di un parere negativo articolato, come quello fornito dalla Sovrintendenza la sentenza chiarisce che la Regione non poteva superare tale parere contrario con il mero richiamo, da un lato, alla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 4 del 3 dicembre 2018, per la quale l'amministrazione procedente è chiamata a valutare quali tra le varie posizioni assunte, ancorché contrastanti, presenti un peso specifico superiore *"per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato al procedimento in esame"*, e, dall'altro affermando *"prevalente l'interesse all'incremento delle fonti di energia rinnovabili e alla realizzazione dell'opera di cui trattasi"*. Ad avviso del Giudice di appello, pur riconoscendo il favor del legislatore verso la diffusione delle energie rinnovabili ed alternative a quelle di matrice fossile – come per l'appunto è l'energia eolica – il ragionamento effettuato dall'amministrazione regionale non ha esplicitato i propri presupposti, ossia non ha dato spiegazione del perché il "peso" dei pareri

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

contrari della Soprintendenza e dell'Unione dei Comuni siano stati ritenuti recessivi rispetto ai pareri di altre amministrazioni che sono preposte alla tutela di interessi più settoriali rispetto a quello della tutela del paesaggio.

Con riferimento, poi, all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prevede che l'autorizzazione unica sia rilasciata nel rispetto *"delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico... e che essa costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico"*, la sentenza precisa che la disposizione prevede che il procedimento di autorizzazione unica, essendo un modulo procedimentale di semplificazione dell'*iter* autorizzativo, possa costituire, "ove occorra", variante allo strumento urbanistico, ma tale previsione non toglie rilevanza agli oneri di fornire una motivazione adeguata e di effettuare una istruttoria completa da parte dell'amministrazione procedente nel caso in cui siano state formalizzate, in conferenza di servizi e/o con appositi atti argomentate obiezioni, da parte delle amministrazioni locali, nel senso della non conformità del progetto da autorizzare agli strumenti urbanistici di pianificazione. In altri termini, l'effetto automatico di variante dello strumento urbanistico per l'autorizzazione ex art. 12 d.lgs. 387/2003 avviene solo ove il procedimento di autorizzazione unica sia stato adeguatamente istruito rispetto alle difformi previsioni pianificatorie e sia fornita congrua motivazione della necessaria variante alle stesse.

Link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202206310&nomeFile=202501872_11.html&subDir=Provvedimenti