

Annulata l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico per parere negativo del Comune

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 16 marzo 2022, n. 144 - Settesoldi, pres.; Sinigoi, est. - Comune di Manzano (avv. Stella) c. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (avv.ti Croppo e Pisani) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico a terra per la produzione di energia elettrica e delle relative opere ed infrastrutture connesse - Opposizione del sindaco - Annullamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Oggetto del presente giudizio sono gli atti conclusivi del procedimento avviato su istanza della società Parco Solare Friulano 3 S.r.l., volto all'ottenimento dell'autorizzazione unica ex art. 12 L.R. 19/2012 per la costruzione di un impianto fotovoltaico a terra e delle relative opere ed infrastrutture, con potenza nominale pari a 165,95 MW, da realizzarsi nel Comune di Manzano.

Il Comune, con ricorso introduttivo in data 21 luglio 2021 e ricorso per motivi aggiunti in data 26 ottobre 2021, contesta, invero, la legittimità del verbale della seduta della Conferenza di Servizi in forma simultanea e in modalità sincrona del 6 maggio 2021, con cui è stato approvato il progetto in questione con le prescrizioni espresse dalle amministrazioni durante il procedimento, e l'autorizzazione che lo presuppone, rilasciata alla società istante in esito al procedimento stesso, in particolare, laddove, viene precisato che il Presidente della Conferenza, udita la contrarietà alla realizzazione dell'impianto ribadita dal Sindaco del Comune di Manzano, ha rilevato che detta posizione *“non può essere considerata quale espressione di un parere negativo ai sensi dell'art. 14, comma 9, della l.r. 19/2012 in quanto carente del previo parere del Consiglio Comunale, conseguentemente ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7, della legge 241/1990 si considera acquisito l'assenso senza condizioni del Comune di Manzano”*.

Questi i motivi di impugnazione:

Avverso il verbale della seduta del 6 maggio 2021 della Conferenza di Servizi e, in via derivata, avverso il decreto n. 3388/AMB del 29/06/2021 (Autorizzazione unica):

1. *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 9, della legge regionale n. 19/2012. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta”*, con cui viene denunciata l'errata interpretazione (estensiva) della norma in rubrica, intesa, per l'appunto, nel senso di vincolare anche le modalità di rappresentazione (o espressione) di un parere negativo, in quanto lesiva degli interessi e delle prerogative del Comune, al quale è stata in tal modo preclusa la possibilità di poter esprimere (legittimamente) il proprio parere all'interno della Conferenza dei Servizi conclusasi con l'approvazione del progetto presentato dalla Società nonostante il dissenso manifestato dal medesimo Ente Locale.

2. *“Violazione dell'art. 14 ter, comma 7, della legge 241/1990. violazione dell'art. 97 della costituzione. Eccesso di potere per sviamento”*, con cui viene denunciata l'erronea applicazione, in ragione dell'asserita violazione dell'art. 14, comma 9, della l.r. 19/2012, dell'art. 14 ter, comma 7, della l. 241/1990, che prevede in casi tassativi e specifici l'applicazione del silenzio assenso, che non ricorrono nel caso di specie. Nel caso di specie, il Presidente della Conferenza di servizi ha deciso di espungere il parere negativo, diffusamente motivato, espresso dal Sindaco del Comune di Manzano con l'imposizione (arbitraria) di un assenso (silenzio) senza condizioni.

In vista dell'udienza pubblica del 9 febbraio 2022, fissata per la trattazione del ricorso, il Comune ha, poi, sinteticamente ribadito gli assunti difensivi già svolti.

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, costituita, dopo aver ricostruito la fattispecie fattuale e offerto la propria lettura delle norme di riferimento, ha, invece, controdedito alle avverse censure a difesa della legittimità dell'attività amministrativa posta in essere, insistendo, in particolare, sul fatto che al Comune era stato espressamente richiesto di esprimersi *“con parere del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 14, comma 9, della L.R. 19/2012 sulla documentazione integrativa qui trasmessa ed anticipare via PEC detta Delibera allo scrivente Servizio”* ovvero sugli elaborati grafici e normativi di variante urbanistica presentati in corso di procedimento dalla società interessata.

La società Parco Solare Friulano 3 s.r.l., pure costituita - dopo avere sottolineato che *“il parere del Comune non può mai essere ostativo al rilascio dell'autorizzazione unica per un impianto da fonti rinnovabili”* e ritenuto *“dirimente il fatto che il Comune ha reso un dissenso inammissibile perché illogico, immotivato e carente del previo necessario pronunciamento del proprio Consiglio, come invece prescritto dalla normativa nazionale e regionale di riferimento”* ovvero *“frutto di un'aprioristica e pretestuosa opposizione al progetto fotovoltaico della Società tanto è vero che (...) non ha mai svolto un'istruttoria effettiva sull'istanza della Società, omettendo di coinvolgere il proprio Consiglio”*, nonché offerto la propria ricostruzione della fattispecie fattuale - ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso del Comune, come integrato dal successivo atto di motivi aggiunti, per:

a) carenza di legittimazione attiva in capo al Comune ricorrente, in quanto non è portatore di un *"interesse prevalente"* e non può opporsi al rilascio del provvedimento di autorizzazione unica né proponendo l'opposizione al Presidente del Consiglio di Ministri né impugnando l'autorizzazione unica davanti al TAR;

b) carenza di interesse, attesa la mancanza della *"concreta possibilità di perseguire un bene della vita attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto"* in considerazione del fatto che *"l'autorizzazione unica gravata non ha comportato alcuna effettiva lesione della sfera giuridica del Comune"*. La società ha, peraltro, ricordato che il provvedimento di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 387/2003, ove necessario, *"costituisce di per sé variante allo strumento urbanistico"* con la conseguenza che la localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili non può trovare un limite o una restrizione in atti di pianificazione espressione della competenza urbanistica di un ente comunale, come il Comune di Manzano.

Ha, poi, contestato la fondatezza delle avverse censure e concluso per la reiezione del ricorso.

Il Ministero della Cultura – Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio del Friuli Venezia Giulia si è costituito con memoria di stile.

Il Ministero dello Sviluppo economico, costituito, si è limitato ad evidenziare che la sua funzione nell'ambito delle Conferenze di Servizi indette per l'autorizzazione unica di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ex art. 12 della l.r. 19/2012 ed ex art. 12 del d.lgs. 387/2003 è unicamente quella di valutare, tramite l'Ispettorato Territoriale competente nella Regione, *"la compatibilità delle condutture elettriche o delle tubazioni metalliche sotterrate progettate come opere connesse dell'impianto di produzione di energia elettrica con le preesistenti linee di telecomunicazione e rilasciare conseguentemente un nulla osta alla costruzione sui relativi progetti, ai sensi e per gli effetti degli artt. 111, 112 e 120 del r.d. n. 1775/1933, dell'art. 95 del d.lgs. 01.08.2003 n. 259 e del d.m. Min. Com. 4 luglio 2005"*, con la precisazione che *"il nulla osta dell'Ispettorato è un atto autorizzativo dovuto allorché la documentazione progettuale e gli atti necessari per l'istruttoria risultino (...) completi e sufficienti a dimostrare la progettazione degli impianti nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di coesistenza ed interferenze con le linee e gli impianti di telecomunicazione e non gravati da carenze documentali (mancanza di atti o dichiarazioni propedeutiche previste ex lege) o di progettazione"*.

Ha, quindi, osservato che le censure proposte dal Comune di Manzano *"non risultano essere afferenti alle determinazioni assunte od all'azione amministrativa esercitata dall'Ispettorato..."* e, poi, comunque, concluso per la reiezione e/o l'inammissibilità del ricorso.

Il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno, costituiti con separate memorie, dopo avere sottolineato che *"l'attività amministrativa resa riveste (...) natura meramente endo-procedimentale, caratteristica che ne rende inammissibile l'autonoma impugnazione"*, hanno entrambi concluso per il rigetto del ricorso e comunque per l'inammissibilità della proposizione del gravame nei loro confronti.

Hanno, poi, fatto seguito le repliche della società interessata, del Comune ricorrente e della Regione intimata a conferma e/o migliore intelligenza delle posizioni già in precedenza rispettivamente espresse e/o a confutazione di quelle avversarie. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio delle Dogane di Udine, già costituita con memoria di stile, dopo avere sottolineato la propria estraneità alla *res controversa*, ha, invece, concluso *"per il rigetto del ricorso, (...), per difetto di legittimazione passiva e comunque per infondatezza nel merito, non sussistendo i presupposti del suo accoglimento, essendo i motivi e le istanze del ricorso inammissibili ed infondate nel merito"*.

Celebrata l'udienza su indicata, l'affare è stato introitato per essere deciso.

Vanno, in primo luogo, disattese le eccezioni preliminari di rito sollevate dalla difesa della società controinteressata.

Non pare, in effetti, potersi dubitare della legittimazione e dell'interesse a ricorrere del Comune, quale soggetto pubblico regolarmente convocato alla Conferenza di servizi e partecipante alla stessa con diritto di voto, in quanto ritenuto competente al rilascio degli atti di assenso relativi all'istanza.

Prova ne è che oggetto di discussione è proprio la modalità con cui il Comune ha espresso la propria contrarietà al progetto, ritenuta dal Presidente della Conferenza *tamquam non esset*, in quanto non declinata nelle forme ritenute dovute, e, anzi, considerandola, per converso, come un assenso senza condizioni.

Tale *"assenso"* ha, infatti, indubbiamente inciso, inficiandolo, il processo di formazione della volontà della struttura regionale competente in materia di energia deputata a rilasciare l'autorizzazione unica a conclusione del procedimento di cui all'articolo 14 della l.r. 11 ottobre 2012, n. 19.

Un tanto è, peraltro, agevolmente evincibile anche dalla mera lettura della motivazione addotta a sostegno della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi di approvazione del progetto con le prescrizioni espresse dagli enti partecipanti alla Conferenza stessa durante il procedimento, che ne costituisce presupposto fondante, ove – come si vedrà in seguito – viene, per l'appunto, erroneamente considerato *"acquisito l'assenso senza condizioni del Comune di Manzano"*.

Trattasi, infatti, di elemento fattuale che vale di per sé ad inficiare alla radice la determinazione e che nulla ha a che vedere con la circostanza che, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241/1990 [applicabile allo specifico procedimento in virtù del rinvio espresso di cui all'art. 14, comma 8, della l.r. n. 19/2012 e con i limiti nello stesso stabiliti: *"Il procedimento relativo all'istanza di autorizzazione unica per gli impianti di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a), si*

svolge secondo quanto previsto al paragrafo 14 dell'allegato al decreto ministeriale 10 settembre 2010, nonché all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 387/2003, compatibilmente con quanto previsto dalla legge regionale n. 7/2000 e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (...)", "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".

Laddove fosse stato dato correttamente atto del dissenso manifestato dal Comune, l'amministrazione procedente non avrebbe, invero, potuto esimersi dallo svolgere, proprio in motivazione, argomentazioni idonee a dare contezza della sua superabilità ovvero ad esplicitare, in maniera espressa, le ragioni per cui l'ha ritenuto non ostativo alla definitiva approvazione del progetto.

Né pare poter assumere rilievo la disposizione di cui all'art. 14-quinquies, comma 1, della legge n. 241/1990 (*"Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente"*), nel senso di escludere il Comune dal novero delle amministrazioni pubbliche aventi titolo a contestare la determinazione conclusiva assunta dalla Conferenza di servizi e l'autorizzazione unica, poi, rilasciata sulla sua scorta, atteso che - in disparte il fatto che la disciplina dettata dall'art. 14 e ss. della legge n. 241/1990 è calibrata su un procedimento di competenza statale, che va necessariamente adattato a quello oggetto di scrutinio (ove è la Regione ad essere l'amministrazione procedente), come, del resto, lascia pacificamente intuire l'art. 22, comma 2, della l.r. 20 marzo 2000, n. 7 (*"Ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 7, della legge 241/1990, nei casi in cui l'amministrazione procedente sia la Regione o un ente locale del Friuli-Venezia Giulia, le attribuzioni di cui all'articolo 14-quinquies, ogniqualvolta ricorrano i termini Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Consiglio dei Ministri sono riferite rispettivamente al Presidente della Regione, alla Presidenza della Regione e alla Giunta regionale"*) - parrebbe, in ogni caso, più pertinente, con gli adattamenti richiesti dal caso concreto, la disposizione di cui all'art. 14-quinquies, comma 2, l. n. 241/1990 (*"Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza"*), derivandone che al Comune - che, come si è già avuto modo di sottolineare, è stato regolarmente convocato, in quanto ritenuto competente al rilascio degli atti di assenso relativi all'istanza - deve essere riconosciuta anche la facoltà di opposizione, al pari di quella spettante alle amministrazioni regionali nello *"schema tipo"* di Conferenza di servizi disciplinata dall'art. 14 e ss. L.n. 241/1990.

In tal senso, conforta, del resto, la disposizione di cui all'art. 22, comma 3, della l.r. n. 7/2000, atteso che, laddove prevede che *"Qualora l'amministrazione dissenziente sia un'amministrazione dello Stato resta ferma la disciplina prevista dall'articolo 14-quinquies della legge 241/1990"*, lascia chiaramente aperta la possibilità che in caso di dissenso di altra amministrazione possa trovare applicazione una diversa disciplina.

Ad avviso del Collegio, un tanto basta, dunque, per ritenere sussistenti in capo al Comune ricorrente legittimazione e interesse a ricorrere, anche in ragione del fatto che il progetto assentito, da realizzarsi nel territorio del Comune di Manzano, comporta necessariamente una variante al PRGC vigente, che avrebbe meritato, per lo meno, un po' di *"attenzione"* motivazionale, che, invece, è totalmente mancata.

Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

Sono, infatti, passibili di favorevole considerazione le deduzioni del Comune ricorrente, laddove si soffermano ad evidenziare che il procedimento esitato nella determinazione conclusiva della Conferenza di servizi e, poi, nell'autorizzazione unica rilasciata alla società controinteressata è afflitto da un palese, grave e, come tale, insuperabile vizio, laddove il Presidente della Conferenza dei Servizi ha ritenuto che il dissenso del Comune avrebbe dovuto essere necessariamente manifestato nella forma di cui all'art. 14, comma 9 della l.r. n. 19/2012 (e non, come avvenuto, dal Sindaco durante la riunione della Conferenza, alla quale - sottolinea il Collegio - ha ritualmente e legittimamente partecipato) e, conseguentemente, ritenuto l'ipotesi occorsa sussumibile nella fattispecie astratta di cui all'art. 14-ter, comma 7, seconda parte, l. n. 241/1990 (*"Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza"*).

Invero - in disparte il fatto che l'art. 14-ter, comma 3, della l.n. 241/1991 stabilisce che *"Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso"*, lasciando chiaramente intendere che il luogo normalmente deputato alla manifestazione delle posizioni dei soggetti partecipanti alla Conferenza, qualunque sia il loro tenore e/o contenuto, è la riunione della stessa e senza imporre forme particolari per la loro manifestazione - s'appalesa dirimente la disposizione di cui all'art. 14, comma 9, della l.r. n. 19/2012 (*"Per gli impianti e le infrastrutture*

energetiche lineari di cui al presente titolo, per i quali la pubblica utilità consegua da disposizioni di legge o sia dichiarata ai sensi dell'articolo 12, comma 4, ovvero ai sensi dell'articolo 18, comma 2, nei casi in cui non vi sia conformità fra il progetto e lo strumento urbanistico comunale vigente e in sede di conferenza di servizi il rappresentante del Comune abbia espresso il suo assenso sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale, fatte salve le vigenti norme in materia di ambiente, tutela della salute, paesaggio e beni culturali, l'autorizzazione unica costituisce approvazione di variante allo strumento urbanistico stesso senza necessità di esperire la relativa ordinaria procedura di adozione, ivi compresa la valutazione ambientale strategica”), la cui formulazione letterale s'appalesa di per sé alquanto eloquente.

La norma è, infatti, chiara ed esplicita.

Vale, invero, unicamente a consentire l'approvazione, in via definitiva, della variante urbanistica secondo una procedura semplificata (ovvero “senza necessità di esperire la relativa ordinaria procedura di adozione”), purché l'assenso al progetto non conforme allo strumento urbanistico venga espresso dal rappresentante del Comune sulla scorta del previo parere favorevole del Consiglio comunale, necessario per non esautorare l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente civico dei poteri che gli competono in materia di piani territoriali e urbanistici ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000.

Nulla di più.

Analoga esigenza non è, invece, ravvisabile nel caso inverso ovvero laddove il rappresentante del Comune manifesti il dissenso dell'ente, in quanto è proprio la volontà già in precedenza espressa dall'organo consiliare e consegnata nel piano urbanistico vigente ad essere difesa e ribadita.

Richiedere, pertanto, in tale ipotesi un passaggio in Consiglio comunale si tradurrebbe in un inutile aggravio procedimentale, peraltro assolutamente non imposto dalla norma.

Ne deriva che la Regione intimata, nella persona del Presidente della Conferenza di servizi, ha erroneamente interpretato e applicato la disposizione su indicata, laddove ha ritenuto di estendere, imponendolo al Comune ricorrente, l'iter aggravato, espressamente previsto, invece, per la (sola) manifestazione di assenso al progetto contrastante con le previsioni di piano regolatore e, poi, ritenuto il dissenso espresso dal Sindaco nel corso della seduta inidoneo ad esprimere un parere negativo, al punto da considerare “acquisito l'assenso senza condizioni del Comune di Manzano”.

La lettura che ne ha dato, oltre a non trovare riscontro nella sua chiara formulazione, confligge, in definitiva, anche con quei basilari principi di semplificazione, cui, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, va informato lo svolgimento del procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate e in esito al quale viene rilasciata l'autorizzazione per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Senza trascurare, in ogni caso, di considerare che l'ipotesi cui la Regione ha ritenuto di dare fittiziamente forma (ovvero parere negativo espresso al di fuori degli schemi ritenuti operanti e, per tale motivo, reputato inidoneo ad assolvere alla funzione sua propria) non è, in alcun modo, sussumibile in quelle contemplate dall'art. 14-ter, comma 7, seconda parte, della l. n. 241/1990 (rappresentante dell'amministrazione che non ha partecipato alle riunioni ovvero che, pur partecipandovi, non ha espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero che ha espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza), al ricorrere delle quali “si considera acquisito l'assenso senza condizioni” dell'amministrazione.

In conclusione, ad essere compromesso è stato il corretto dispiegarsi del procedimento in Conferenza di servizi, che poi si è riverberato sulla determinazione conclusiva della stessa e sull'autorizzazione che la presuppone.

Il ricorso va pertanto – come detto – accolto e, per l'effetto, vanno annullate la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi di cui al verbale in data 6 maggio 2021 e l'autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica e delle relative opere ed infrastrutture connesse da realizzarsi nel comune di Manzano, conseguentemente rilasciata alla società controinteressata con decreto n. 3388/AMB del 29/06/2021 a firma del Titolare di posizione organizzativa “Energia sostenibile e autorizzazioni uniche energetiche” della Direzione Centrale Difesa dell'Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile - Servizio Energia della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare per intero le spese di lite tra le parti, attesa la non agevole ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La Regione sarà, però, tenuta a rimborsare al Comune ricorrente (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto e il provvedimento impugnati.

Spese compensate.

Dà atto che la Regione sarà tenuta a rimborsare al Comune ricorrente (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

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

(Omissis)

