

Obbligo dell'Amministrazione di esercitare i propri poteri di controllo sulla CIL per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica

T.A.R. Umbria, Sez. I 14 giugno 2024, n. 473 - Agrovolt 01 S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Comune di Castiglione del Lago (avv. Frenguelli) ed a.

Ambiente - Comunicazione di inizio lavori per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica - Disciplina regionale per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Area idonea ad ospitare impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili - Obbligo dell'Amministrazione di esercitare i propri poteri di controllo sulla CIL.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – In data 17.05.2023, Agrovolt 01 S.r.l. presentava al Comune di Castiglione del Lago, ai sensi dell'art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021, la comunicazione di inizio lavori per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica di potenza pari a 18.960,48 kW in un'area a destinazione industriale.

Secondo quanto riferito da Agrovolt (e non specificamente contestato dal Comune di Castiglione del Lago), l'area in questione:

- è area idonea ad ospitare impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 20, co. 8, lett. c-quater), del d.lgs. n. 199/2021;

- non è area non idonea ad ospitare i medesimi impianti ai sensi del decreto ministeriale del 10.09.2010 e del regolamento regionale n. 7/2011, così come modificato dal regolamento regionale n. 4/2022.

2. – Con nota del 23.05.2023, il Comune di Castiglione del Lago comunicava, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990, il preavviso di irricevibilità della CIL per «*contrasto con il R.R. n. 7/2011 del 29 luglio 2011 così come modificato dal R.R. n. 4/2022 del 12 luglio 2022*».

3. – Agrovolt presentava a mezzo PEC del 25.05.2023 le proprie osservazioni, con le quali, in sintesi, deduceva che:

- le limitazioni previste dal regolamento regionale non possono impedire la realizzazione dell'impianto, non potendo l'applicabilità della normativa statale di cui al d.lgs. n. 199/2021, come modificato dal d.l. n. 13/2023, essere condizionata da norme di carattere locale;

- il regolamento edilizio del Comune di Castiglione del Lago non ha mai recepito le disposizioni del regolamento regionale sulle limitazioni riguardanti la realizzazione di impianti fotovoltaici in aree industriali, non essendo dunque previsto alcun limite di carattere urbanistico alla realizzazione dell'impianto.

4. – Il Comune di Castiglione del Lago riscontrava le osservazioni di Agrovolt con nota del 23.06.2023 del seguente tenore testuale:

«In relazione alla Vs missiva pervenuta tramite pec ed assunta con prot. n. 17155 del 26/05/2023, preme ricordare che il Regolamento Regionale 29 luglio 2011, n. 7 così come modificato dal Regolamento Regione Umbria 12 luglio 2022, n. 4 e più precisamente all'art. 12 recita testualmente "Le norme di cui al presente regolamento prevalgono sugli strumenti urbanistici..." e che "La Giunta regionale può apportare eventuali modifiche e integrazioni agli allegati del presente regolamento...". Quindi, nonostante le sue riflessioni sulla mancanza di limitazioni nel nostro Testo Regolamentare, siamo costretti ad applicare il testo regionale.

Inoltre, per l'installazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra con potenza superiore a 1000 kWe, il citato Regolamento Regionale prevede l'assoggettamento dell'istanza ad autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003 e non l'attività edilizia libera come proposto dalla Vs società».

5. – Con ricorso notificato il 20.09.2023 e depositato il 21.09.2023, Agrovolt ha impugnato dinanzi a questo Tribunale amministrativo regionale gli atti comunali sopra indicati e i regolamenti regionali n. 7/2011 e n. 4/2022.

Con il primo motivo di ricorso, Agrovolt deduce l'illegittimità degli atti impugnati per violazione degli artt. 1 e 20 del d.lgs. n. 199/2021 e dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, del d.m. del 10.09.2010 e della dir. 2018/2001/UE, nonché per eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: secondo la ricostruzione della ricorrente, le Regioni sarebbero competenti solo alla individuazione delle aree non idonee, mentre non potrebbero procedere alla individuazione delle aree idonee prima dell'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, né avrebbero il potere di disciplinare le aree idonee ad ospitare gli impianti per la generazione di energia da fonti rinnovabili; sarebbe di conseguenza illegittimo il regolamento regionale n. 7/2011, così come modificato dal regolamento regionale n. 4/2022, nella parte in cui, agli artt. 6 e 6-bis, assoggetta la realizzazione di detti impianti in aree agricole o produttive idonee o,

comunque, non idonee a limitazioni espresse in termini di potenzialità fotovoltaica intesa quale superficie massima utilizzabile per l'ubicazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, determinandosi per tale via la concreta inutilizzabilità di aree idonee o non idonee per rilevanti estensioni.

Con il secondo mezzo, la società ricorrente deduce l'illegittimità delle note comunali per violazione del d.m. del 10.09.2010, del d.lgs. n. 199/2021 della dir. 2018/2001/UE, del d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, dei regolamenti UE 2021/241, 2018/1999, 2022/2057 e del PNIEC, nonché l'eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: secondo la ricorrente, le previsioni del regolamento regionale n. 7/2011, come modificate dal regolamento regionale n. 4/2022, determinerebbero, nella sostanza, la non idoneità dell'area ad ospitare l'impianto, nonostante la sua idoneità *ex lege*, ed in contrasto anche con il principio secondo cui la non idoneità di un'area non comporta *tout court* il divieto di realizzare su di essa impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, gravando comunque sull'amministrazione l'onere di una puntuale istruttoria sul progetto proposto al fine del bilanciamento degli interessi in gioco; ne conseguirebbe l'illegittimità delle note del Comune di Castiglione del Lago, che avrebbero negato la possibilità della realizzazione dell'impianto sulla base dell'automatica applicazione della normativa regolamentare regionale.

Con il terzo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'art. 47, co. 1, lett. b), del d.l. n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023, della dir. 2018/2001/UE, del Piano RePower EU del 18.05.2022, della raccomandazione C(2022)/3219/final e del PNRR, nonché l'eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: secondo la ricorrente, le note comunali impugnate sarebbero illegittime perché con esse l'Amministrazione comunale avrebbe disconosciuto l'applicabilità alla fattispecie della semplificazione introdotta con l'art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021 in materia riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Con il quarto ed ultimo motivo, Agrovolt denuncia l'illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di motivazione, deducendo che l'uso della congiunzione "*inoltre*" nella nota comunale del 23.06.2023 lascerebbe intendere che l'Amministrazione si sia determinata alla dichiarazione di "irricevibilità" della CIL per motivi ulteriori rispetto alla necessità dell'autorizzazione unica, motivi ulteriori che, però, non si rinverrebbero nella prima parte del provvedimento, che sarebbe pertanto viziato anche per violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990.

6. – Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso tanto il Comune di Castiglione del Lago quanto la Regione Umbria.

L'Amministrazione comunale ha eccepito l'inammissibilità dei primi due motivi di ricorso in quanto fondati su profili – quali quelli relativi all'idoneità o meno dell'area destinata ad accogliere l'impianto e all'applicabilità delle limitazioni in termini di "potenzialità fotovoltaica" di cui agli artt. 6 e 6-bis del regolamento regionale n. 7/2011, come modificato dal regolamento regionale n. 4/2022 – che il Comune non avrebbe preso in considerazione nel caso di specie.

7. – In vista della discussione della causa, le parti hanno scambiato ulteriori memorie e repliche.

8. – All'udienza pubblica del 4 giugno 2024, le parti hanno discusso la causa, che è stata quindi trattenuta in decisione.

9. – Dalla lettura della nota del 23.05.2023, recante la comunicazione *ex art. 10-bis* della legge n. 241/1990, e di quella del 23.06.2023, impugnate dalla ricorrente, non si evince, al di là della questione della necessità dell'autorizzazione unica, quale circostanza abbia indotto l'Amministrazione comunale a ritenere "irricevibile" la CIL depositata dalla società ricorrente per la realizzazione dell'impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

Infatti, con la nota del 23.05.2023, il Comune di Castiglione del Lago comunicava ad Agrovolt l'intenzione di adottare un provvedimento di irricevibilità per un non meglio specificato «*contrasto con il R.R. n. 7/2011 del 29 luglio 2011 così come modificato dal R.R. n. 4/2022 del 12 luglio 2022*».

La successiva nota del 23.06.2023, dopo avere rilevato che «*il Regolamento Regionale 29 luglio 2011, n. 7 così come modificato dal Regolamento Regione Umbria 12 luglio 2022, n. 4 e più precisamente all'art. 12 recita testualmente "Le norme di cui al presente regolamento prevalgono sugli strumenti urbanistici..." e che "La Giunta regionale può apportare eventuali modifiche e integrazioni agli allegati del presente regolamento..."*». Quindi, nonostante le sue riflessioni sulla mancanza di limitazioni nel nostro Testo Regolamentare, siamo costretti ad applicare il testo regionale», si limita a considerare che «*Inoltre, per l'installazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra con potenza superiore a 1000 kW_e, il citato Regolamento Regionale prevede l'assoggettamento dell'istanza ad autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003 e non l'attività edilizia libera come proposto dalla Vs società*».

Dunque i due atti appena citati indicano, quale unica specifica ragione ostativa alla realizzazione dell'impianto, l'assoggettamento dell'istanza, secondo le previsioni del regolamento regionale n. 7/2011, al regime dell'autorizzazione unica e non a quello dell'attività edilizia libera.

Le altre considerazioni svolte dall'Amministrazione nelle note sopra ricordate fanno riferimento a generiche ragioni di contrasto con il regolamento regionale e di prevalenza di quest'ultimo sugli strumenti urbanistici, ragioni che però non risultano essere mai specificate.

10. – Le premesse di cui sopra inducono il collegio a scrutinare le doglianze proposte dalla società ricorrente prendendo le mosse da quella affidata al terzo motivo di ricorso, relativa alla mancata applicazione del meccanismo di semplificazione di cui all'art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021.

L'art. 22-bis appena citato, come introdotto dall'art. 47, co. 1, lett. b), del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, ha disposto che «*L'installazione, con qualunque modalità, di impianti*

fotovoltaici su terra e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale (...) è considerata attività di manutenzione ordinaria e non è subordinata acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati, fatte salve le valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove previste».

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio”, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio (cfr. Corte cost., sentt. n. 282 del 2016, n. 49 del 2016, n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 309 del 2011, n. 303 del 2003).

Orbene, la sopravvenienza di una norma statale di principio in materia di legislazione concorrente (quali sono sia quella del governo del territorio, sia quella della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell’energia) determina l’automatica abrogazione, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge n. 62/1953, della preesistente norma regionale in contrasto con essa (sul meccanismo abrogativo appena sintetizzato possono vedersi Corte cost., sentt. n. 117 del 2015, n. 223 del 2017, n. 498 del 1993; sull’applicazione del meccanismo cfr. TAR Toscana, sez. III, 3 marzo 2022, n. 273; TAR Piemonte, sez. I, 9 agosto 2017, n. 965; TAR Liguria, sez. I, 29 maggio 2013, n. 851).

Infatti, l’art. 9 della legge n. 62/1953 dispone, al comma 1, che «*L’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall’articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano dalle leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti*». Ai sensi del successivo art. 10, «*Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell’articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse*» (comma 1), imponendosi ai consigli regionali di adottare i necessari adeguamenti alla legislazione regionale entro i successivi novanta giorni (comma 2).

Nel caso di specie, è incontestata la destinazione industriale dell’area destinata ad ospitare l’impianto fotovoltaico progettato dalla società ricorrente.

Dunque, dovendo ritenersi implicitamente abrogata, per effetto dell’entrata in vigore dell’art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021, ogni disposizione regionale avente l’effetto di subordinare l’installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale all’acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati, fatte salve le valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, ove previste, il provvedimento del Comune di Castiglione del Lago, nella parte in cui dichiara la “irricevibilità” della CIL presentata da Agrovolt in ragione della necessità dell’autorizzazione unica, è da ritenersi illegittimo e deve pertanto essere annullato.

11. – Per quanto riguarda le rimanenti doglianze di parte ricorrente, la mancanza di qualsiasi specificazione di ulteriori ragioni a sostegno della “irricevibilità” della CIL presentata dalla società ricorrente nella parte che, nella motivazione del provvedimento impugnato, precede la congiunzione copulativa “*inoltre*” impedisce di ritenere che l’atto dell’Amministrazione comunale sia basato su considerazioni relative alla idoneità dell’area o alla c.d. “potenzialità fotovoltaica” di cui agli artt. 6 e 6-bis del regolamento regionale n. 7/2011, come modificato dal regolamento regionale n. 4/2022.

Al contempo, però, la stessa circostanza inficia il provvedimento per violazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990 ed eccesso di potere sotto il profilo sintomatico della insufficienza e della perplessità della motivazione, dovendo pertanto essere accolto il quarto motivo di ricorso di Agrovolt, con assorbimento dei primi due motivi.

12. – In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso di Agrovolt deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, essendo pertanto l’Amministrazione comunale resistente chiamata a riesercitare i propri poteri di controllo sulla CIL presentata dalla società ricorrente alla luce del contenuto delle disposizioni vigenti e dare adeguatamente e specificamente conto in motivazione delle valutazioni compiute.

13. – La particolarità e la novità delle questioni trattate induce il collegio a disporre la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti in causa.

(Omissis)