

Questioni relative ad una istanza di procedura abilitativa semplificata per la realizzazione di un impianto fotovoltaico su terreni a destinazione agricola e alla conformità con il Regolamento edilizio vigente

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 4 dicembre 2024, n. 3464 - Nunziata, pres.; Caccamo, est. - Biwo Rinnovabile S.r.l. (avv.ti Pinella e Muscettola) c. Comune di Casnate con Bernate (avv. Colombo).

Ambiente - Istanza di procedura abilitativa semplificata per la realizzazione di un impianto fotovoltaico su terreni a destinazione agricola - Progetto risultava non conforme al Regolamento edilizio vigente - Parziale illegittimità del diniego.

(Omissis)

FATTO

1. Biwo Rinnovabile S.r.l. (di seguito solo “Biwo Rinnovabile”), società attiva nel settore delle energie rinnovabili, ha presentato in data 22.12.2023 un’istanza di procedura abilitativa semplificata (di seguito, “P.A.S.”) al Comune di Casnate con Bernate, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di 4,3 MW su terreni a destinazione agricola.

2. Con pec del 27.12.2023, prot n. 12860, trasmessa a mezzo della piattaforma “procedimenti” della Regione Lombardia, l’amministrazione ha comunicato alla società che il progetto risultava “non conforme al Regolamento edilizio vigente adottato con Delibera di Consiglio comunale n. 42 del 14/12/2023”.

3. Avverso il suddetto provvedimento è insorta la ricorrente con il ricorso introduttivo del presente giudizio, formulando le seguenti conclusioni: “(ii) in via principale, dichiarare la nullità ai sensi dell’art. 21 septies della Legge 241/1990 dell’Allegato E del Regolamento Edilizio del Comune di Casnate con Bernate, adottato con Deliberazione del Consiglio Comunale del 14 dicembre 2023 n. 42 e pubblicato in data 22 dicembre 2023; (iii) in subordine, annullare l’Allegato E del Regolamento Edilizio del Comune di Casnate con Bernate; (iv) in ogni caso, dichiarare la nullità o in alternativa disporre l’annullamento dell’Atto n. 1 del 27 dicembre 2023, n. 12860 del Comune di Casnate con Bernate, comunicato a mezzo della piattaforma “Procedimenti” della Regione Lombardia in data 27 dicembre 2023”.

4. A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato plurime censure così sintetizzabili:

- il Regolamento Edilizio comunale dovrebbe ritenersi nullo ex art. 21 septies della Legge n. 241/1990 per difetto assoluto di attribuzione, con conseguente illegittimità anche dell’impugnato atto comunale del 27 dicembre 2023; infatti, ai sensi dell’art. 117 Cost. la materia della “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia” rientrerebbe tra le materie di legislazione concorrente di Stato e Regioni e non esisterebbe alcuna norma che conferisce ai Comuni la facoltà di regolamentare o addirittura vietare la localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, trattandosi di disciplina rimessa unicamente alle Regioni;

- all’art. 10 dell’Allegato E al Regolamento Edilizio, l’ente locale avrebbe individuato una lunga lista di “aree non idonee” dove non sarebbe consentita la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, mentre solo le Regioni e le Province autonome potrebbero “procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”;

- a differenza di quanto previsto dal Regolamento Edilizio comunale, non esisterebbero, secondo la legislazione vigente, aree nelle quali è in assoluto vietata la realizzazione di impianti fotovoltaici, ma piuttosto “aree tutelate”, rispetto alle quali l’autorità procedente dovrebbe effettuare una valutazione in concreto al fine di trovare, laddove possibile, una forma di temperamento dei diversi interessi coinvolti. Tale valutazione non solo non sarebbe minimamente contemplata dal Regolamento Edilizio, ma neppure sarebbe stata svolta in concreto dall’amministrazione comunale con riferimento alla domanda di P.A.S. presentata dalla ricorrente;

- l’art. 9 dell’Allegato E del Regolamento Edilizio sarebbe illegittimo, in quanto subordinerebbe a una lunga serie di stringenti condizioni progettuali non ammesse dalla normativa statale la costruzione di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole.

5. Con riferimento all’atto n. 1 del 27.12.2023, prot. n. 12860, la ricorrente deduce, inoltre, violazione dell’art. 10 bis della Legge n. 241/1990 per mancata trasmissione del preavviso di rigetto e difetto assoluto di motivazione, avendo l’amministrazione omesso l’indicazione delle ragioni sottese al rigetto dell’istanza di P.A.S.

6. Si è costituito in giudizio il Comune di Casnate con Bernate per resistere al ricorso, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

7. Con ordinanza n. 304 del 27.03.2024 di questo Tribunale l’istanza cautelare è stata accolta alla luce del tenore dell’atto di rigetto della domanda di P.A.S., rappresentato “da una comunicazione telematica che si limita a dichiarare l’istanza del ricorrente di attivazione della Procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) per l’installazione di un impianto fotovoltaico “non conforme al Regolamento Edilizio vigente adottato con delibera di consiglio Comunale n. 42 del

14.12.2023””.

8. Successivamente, con ricorso per motivi aggiunti depositato il 14.05.2024, la ricorrente ha impugnato la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 del 29.02.2024, pubblicata in data 7.03.2024, con cui il Comune di Casnate con Bernate ha approvato il Regolamento Edilizio adottato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 42 del 14.12.2023

9. A sostegno del gravame è stata dedotta l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato dall'illegittimità dei precedenti atti presupposti, sia *sub specie* di “invalidità a effetto caducante” – tale per cui la Deliberazione n. 7/2024, si porrebbe in un rapporto consequenziale rispetto alla Deliberazione n. 42/2023, di adozione del predetto Regolamento, venendo travolta dall'eventuale pronuncia di annullamento o declaratoria di nullità di quest'ultima – sia *sub specie* di “invalidità a effetto viziante” in relazione agli stessi vizi già dedotti nel ricorso introduttivo.

10. Ha resistito in giudizio l'amministrazione con deposito di documenti e memoria difensiva, ribadendo che i criteri contenuti nell'Allegato E del Regolamento Edilizio in merito all'installazione di impianti di energia rinnovabile sono “*frutto di valutazioni tecniche e discrezionali, di natura prettamente edilizia e di ordinato e corretto sviluppo del territorio, che sono state svolte dall'Amministrazione in sede di adozione e approvazione del menzionato Regolamento*” (cfr. memoria del Comune del 19.06.2024, pag. 7).

11. All'esito della nuova camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare presentata nel ricorso per motivi aggiunti, questo Tribunale ha sospeso l'efficacia dell'Allegato E del Regolamento Edilizio del Comune di Casnate limitatamente al solo art. 9, ritenendo che “*l'esame delle questioni sollevate nel ricorso per motivi aggiunti quanto al corretto esercizio del potere amministrativo di pianificazione, con specifico riferimento ai limiti posti all'insediamento di impianti di energie rinnovabili sul territorio comunale, richiedono il compiuto approfondimento proprio della fase di merito della causa*” e risultando “*già fissata la pubblica udienza per la trattazione della causa nel merito per la data del 9.10.2024, alla quale è opportuno pervenire re adhuc integra, tenuto conto, tra l'altro, dell'insussistenza di ragioni a ciò ostative connesse alla tutela di interessi pubblici prevalenti*”.

12. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi in vista della trattazione di merito dei ricorsi e, all'udienza del 9.10.2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Ritiene il Collegio che, stante la gradazione delle domande articolata dalla ricorrente nelle conclusioni del ricorso introduttivo, vadano innanzitutto esaminate le doglianze – riprodotte anche nel ricorso per motivi aggiunti – relative alla contestata legittimità dell'Allegato E del Regolamento Edilizio del Comune di Casnate, trattando unitariamente le questioni sollevate in entrambe le sedi stante la sostanziale analogia delle stesse.

2. Occorre prioritariamente muovere dallo scrutinio dei motivi con cui Biwo Rinnovabile denuncia la nullità dell'Allegato E, ritenendo che l'amministrazione comunale avrebbe esorbitato in termini assoluti dalle proprie competenze attraverso la previsione, all'art. 10 del predetto Allegato, di aree inidonee all'insediamento di impianti di energia rinnovabile, laddove una simile potestà sarebbe ripartita esclusivamente tra Stato e Regioni.

2.1 La censura come prospettata è inammissibile, non avendo la ricorrente alcun interesse al suo scrutinio. La domanda di P.A.S., difatti, non è stata rigettata per contrasto con l'art. 10 dell'Allegato E sulla base della collocazione dell'impianto in area non idonea, ma esclusivamente perché il progetto dell'opera violerebbe le disposizioni di cui all'art. 9 dell'Allegato medesimo, che sono state emanate nell'ottica della predisposizione di una disciplina di carattere edilizio che presieda non alla localizzazione dell'opera, ma alla sua realizzazione concreta sul territorio. Dunque, la questione dell'idoneità dell'area nei termini prospettati dalla ricorrente non ha alcun rilievo nell'odierna vicenda contenziosa, in cui, peraltro, non è contestato tra le parti che l'impianto in progetto ricada su area idonea all'insediamento di impianti fotovoltaici a terra, in coerenza con le previsioni dell'Allegato 13 del Programma Regionale Energia Ambiente e Clima (PREAC).

3. Ciò posto, è possibile passare a esaminare il secondo motivo di ricorso con cui Biwo Rinnovabile deduce l'illegittimità di talune previsioni contenute all'art. 9, comma 4 dell'Allegato E.

3.1 Preliminarmente occorre delimitare l'ambito del contendere, tenuto conto dell'affermazione di parte ricorrente secondo cui il mezzo in esame non sarebbe «*teso a contestare la sola illegittimità dell'art. 9 dell'Allegato E del Regolamento ma tutto l'Allegato E, che per espressa previsione “costituisce strumento per disciplinare, nell'intero territorio comunale, la realizzazione di impianti fotovoltaici”*» (cfr. memoria di replica della ricorrente, pag. 8).

Ritiene il Collegio che tale argomentazione non sia fondata. Difatti, a prescindere dalla specificità delle doglianze articolate in modo puntuale e con riferimento a specifiche disposizioni dell'art. 9 dell'Allegato E, non può predicarsi in assoluto e in maniera automatica la totale assenza di potere in capo all'ente locale laddove venga in considerazione l'installazione di un impianto fotovoltaico all'interno dei confini comunali, essendo quest'ultima pur sempre un'attività costruttiva e di trasformazione del territorio. Sebbene al Comune venga sottratta la scelta propriamente localizzativa, ovvero l'individuazione di aree ritenute non idonee a ospitare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, esso mantiene comunque in astratto il potere di disciplinare i profili prettamente edilizi attinenti alla realizzazione dell'opera. In tale prospettiva, l'azione amministrativa deve essere contenuta entro criteri di rigorosa necessità e proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite, non potendo trasmodare nella creazione di una disciplina sorretta dal chiaro



intento di impedire, limitare o ostacolare irragionevolmente la collocazione di detti impianti sul territorio comunale. La questione del corretto esercizio di tale potere, entro i limiti che gli sono propri, è dunque sindacabile sul piano della legittimità del provvedimento.

3.2 Occorre adesso scrutinare le doglianze con cui la ricorrente contesta la legittimità delle seguenti previsioni dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E del Regolamento Edilizio:

a) *“il rapporto tra la superficie dei pannelli e la proprietà fondiaria disponibile nel territorio comunale non potrà essere superiore a 1/15 per impianti fino ad (1) Mw, 1/20 per impianti fino a (2) Mw e 1/25 per impianti superiori a (2) Mw”* (art. 9, comma 4, primo alinea);

b) *“l'impresa agricola e/o proprietà fondiaria, potrà realizzare un unico impianto anche a seguito di trasferimento o frazionamento di proprietà, successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento”* (art. 9, comma 4, terzo alinea);

c) *“all'interno dell'area dell'impianto dovranno essere previste e realizzate opere di mitigazione in congrua misura”* (art. 9, comma 4, quarto alinea);

d) *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico ed i confini di proprietà non dovrà essere inferiore a cinquanta metri”* (art. 9, comma 4, quinto alinea);

e) *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e le strade comunali e provinciali non dovrà essere inferiore a cinquanta metri”* (art. 9, comma 4, sesto alinea);

f) *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e le strade vicinali non dovrà essere inferiore a trenta metri”* (art. 9, comma 4, settimo alinea);

h) *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e gli edifici o complessi edilizi riconosciuti quali beni culturali ai sensi del D.Lgs. n° 42/2004 e s.m.i. non dovrà essere inferiore a duecento metri”* (art. 9, comma 4, nono alinea);

g) *“non potrà essere alterata la morfologia dei suoli e sono ammesse variazioni della pendenza dei terreni entro il limite dell'1%”* (art. 9, comma 4, dodicesimo alinea);

h) *“i terreni non dovranno avere pendenza massima superiore al 10%”* (art. 9, comma 4, tredicesimo alinea).

4. Nei confronti di tali disposizioni la ricorrente deduce plurime osservazioni critiche, evidenziando, in estrema sintesi, che le stesse imporrebbero limiti eccessivi alla realizzazione di impianti fotovoltaici su area dichiarata *ex lege* idonea e tali da impedirne di fatto l'installazione, limiti non previsti in alcun caso – neppure nelle aree agricole c.d. “tutelate” – dalla normativa nazionale e da quella regionale, in particolare dall'Allegato 13 del Programma Regionale Energia Ambiente e Clima (PREAC) che regola la localizzazione degli impianti fotovoltaici nella Regione Lombardia.

4.2 Inoltre, la ricorrente lamenta che l'amministrazione avrebbe omesso completamente di considerare la disciplina relativa alle aree idonee all'insediamento di impianti di energie rinnovabili, sia al fine di modulare in termini coerenti la disciplina contenuta nell'Allegato E del Regolamento Edilizio, sia nell'ambito del procedimento di P.A.S. relativo al progetto presentato dalla società, nonostante dalla documentazione progettuale fosse evidente che quest'ultimo ricadesse in area idonea secondo quanto previsto dall'art. 20 comma 8 lett. c-ter, n.1) del D.Lgs. n. 199/2021.

5. Ritene il Collegio che tale ordine di doglianze sia fondato e che le disposizioni dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E sopra richiamate vadano, nel complesso, a delineare una disciplina non coerente con il quadro normativo di riferimento, ponendosi in contrasto con i contenuti e le finalità perseguite sia dal D.Lgs. n. 199/2021 che dalle fonti regionali.

6. Va innanzitutto premesso che, nel caso *sub iudice*, non è contestato tra le parti che l'impianto fotovoltaico in progetto sia previsto su area idonea ex art. 20, comma 8, lett. c-ter, n.1) del D.Lgs. n. 199/2021, a mente del quale *“nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1”* – ovvero i decreti interministeriali con cui dovranno essere stabiliti principi e criteri omogenei per la definizione delle zone, all'interno del territorio, deputate all'installazione di impianti a fonti rinnovabili – *“sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere”*. Tale disposizione risulta applicabile *ratione temporis* al caso in esame, poiché alla data di emanazione dei provvedimenti impugnati – dicembre del 2023 e febbraio 2024 – non erano ancora stati adottati i succitati decreti interministeriali.

7. Sul punto, la difesa dell'ente ha confermato che il Comune di Casnate con Bernate, *“ben conscio della disciplina nazionale e regionale contenuta nel PREAC, ha confermato l'idoneità dell'area scelta da Biwo Rinnovabile per l'installazione dell'Impianto (cfr. doc. 2 e doc. 11). Tuttavia, ha evidenziato la non conformità della stessa alla disciplina dettata dal Regolamento Edilizio che nulla ha a che vedere con le scelte localizzative e di idoneità demandate ex lege alla Regione”* (cfr. memoria ex art. 73 c.p.a., pag. 9). Così, anche la relazione del responsabile del servizio riconosce che l'area oggetto dell'intervento risulta *“idonea all'installazione dei pannelli fotovoltaici, come previsto nell'allegato n. 13 del “PREAC” di Regione Lombardia”* (cfr. doc. 11 dell'amministrazione), cioè l'allegato del Programma Regionale Energia Ambiente e Clima contenente un'apposita *“Ricongnizione delle caratteristiche progettuali e localizzative relative all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonte rinnovabile in aree tutelate del territorio lombardo”*.

9. È dunque centrale rilevare, ai fini del decidere, che il sito scelto per l'installazione dell'impianto fotovoltaico ricade su area dichiarata idonea *ex lege*, per cui, a fronte di tale circostanza, all'ente locale non rimane alcuno spazio valutativo in ordine all'insediabilità dell'opera – cioè alla sua localizzazione – in quelle zone del territorio comunale che presentano le caratteristiche indicate dalla norma. Il Comune non ha invero il potere di stabilire, neppure indirettamente attraverso previsioni che vorrebbero limitarsi a disciplinare lo *ius aedificandi*, in quali aree possano essere installati detti impianti, essendo la competenza relativa alla localizzazione degli stessi ripartita unicamente tra Stato e Regioni. Del resto, *“avendo già provveduto la legge al necessario bilanciamento dei contrapposti interessi pubblici (...) dichiarando idonea all'installazione dell'impianto l'area individuata dalla ricorrente, nessun potere amministrativo discrezionale può essere esercitato al riguardo dall'amministrazione comunale”* (cfr. TAR Firenze, Sez. III, 25.07.2024, n. 979).

10. L'unico margine discrezionale che residua all'amministrazione comunale attiene alla possibilità di introdurre una regolamentazione prettamente edilizia relativa ad aspetti costruttivi, che deve tuttavia muoversi entro confini rigorosi ed essere declinata secondo un principio di stretta proporzionalità per rimanere tale e non trasmodare nella surrettizia previsione di criteri ostativi all'insediamento di tali fonti energetiche. L'ente locale, in sostanza, può sì disciplinare le attività edilizie che si svolgono sul proprio territorio, a tutela dell'interesse comune al suo ordinato sviluppo, ma non può imporre previsioni che – pur apparentemente limitate alla disciplina costruttiva – rendono di fatto impossibile, eccessivamente gravoso o del tutto privo di convenienza economica l'investimento nella realizzazione di impianti di energia rinnovabile.

11. Ora, ritiene il Collegio che nel caso in esame le previsioni regolamentari censurate finiscono proprio per introdurre criteri esorbitanti rispetto alle competenze proprie dell'ente locale, che si traducono, al di là della volontà di ricondurre gli stessi all'esercizio di poteri di governo del territorio, in un'indebita restrizione all'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

12. In particolare, non rientra nelle competenze dell'amministrazione comunale la facoltà di stabilire limiti alla superficie utilizzabile per l'ubicazione degli impianti fotovoltaici, tramite l'indicazione di una misura edificabile massima o *sub specie* di percentuale sulla superficie del fondo destinato all'insediamento dell'impianto (cfr. art. 9, comma 4 dell'Allegato E). Invero, ai sensi dall'art. 20, comma 1 del D.Lgs. n. 199/2021, con appositi decreti ministeriali, adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata, verranno stabiliti *“principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8”*. Ai sensi dell'art. 20, comma 4, poi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti e *“conformemente ai principi e criteri”* ivi stabiliti, le Regioni sono tenute ad individuare con legge le aree idonee, ferma restando la speciale disciplina transitoria di cui all'art. 20, comma 8 del D.Lgs. n. 199/2021.

Non può essere dunque l'amministrazione comunale a disciplinare direttamente tali aspetti con proprio regolamento, atteso che la relativa competenza è divisa tra la fonte statale e quella regionale, senza margine per un intervento diretto e sostitutivo dell'ente locale. Del resto, ciò comporterebbe la creazione di una disciplina frammentaria adottata in assenza dei *“principi e criteri omogenei”* che il legislatore ha ritenuto necessario previamente stabilire con decretazione affidata ai Ministeri, al fine di garantire certezza della disciplina applicabile e adeguato sviluppo della rete di fonti energetiche rinnovabili sull'intero territorio nazionale.

13. Analoghe considerazioni valgono anche con riferimento alla previsione dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E che impone di osservare, nella realizzazione degli impianti fotovoltaici, la distanza minima di duecento metri rispetto a *“edifici o complessi edilizi riconosciuti quali beni culturali”*, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 20, comma 3 del D.Lgs. n. 199/2021, *“nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio (...)”*. Trattasi di valutazione complessa che va effettuata, come previsto dalla predetta disposizione, *“privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate (...) nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, (...) compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa”*.

13.1 In sostanza, è il Ministero della Cultura – unitamente agli altri indicati dall'art. 20, comma 1 del D.Lgs. n. 199/2021 – a dover individuare a monte e in termini omogenei le regole per garantire adeguata protezione ai beni culturali, valorizzandone la rilevanza nell'ottica del complessivo bilanciamento dei diversi interessi sottesi all'insediamento di impianti di energie rinnovabili sul territorio nazionale. Peraltro, rileva il Collegio che la prescrizione di una distanza minima da rispettare tra l'impianto fotovoltaico e i singoli beni culturali si atteggia, nella sostanza, come una prescrizione di *“tutela indiretta”* di questi ultimi, secondo il modello delineato dall'art. 45 del D.Lgs. n. 42/2004, che affida tale specifica competenza al Ministero nell'esercizio della propria infungibile discrezionalità valutativa (*“1. Il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro”*).

14. Parimenti illegittime sono le disposizioni che impongono speciali distanze minime tra gli impianti fotovoltaici da strade e i confini di proprietà, vale a dire, 50 metri da strade comunali e provinciali e 30 metri da strade vicinali, nonché 50 metri dai confini di proprietà, in luogo delle distanze minime di legge pari rispettivamente a 20 metri per le strade urbane di tipo “D”, 30 metri per le strade di tipo “C” e 10 metri per le strade di tipo “F” (cfr. artt. 26 e 28 del D.P.R. n. 495/1992) e metri 3 dai confini di proprietà (art. 873 c.c.).

14.1 Sotto un primo profilo, la previsione di distanze minime sensibilmente maggiori rispetto a quelle di legge difetta di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto non risulta percepibile il collegamento funzionale di siffatte limitazioni con gli interessi astrattamente protetti, né tantomeno emerge, sotto alcun profilo, per quale ragione è stato ritenuto necessario o adeguato introdurre le stesse. Inoltre, neppure è chiaro a quali strade “comunali” l’amministrazione si riferisca, se cioè a quelle interne ai centri abitati o a quelle poste all’esterno degli stessi, oppure se abbia ritenuto di coniare una regolamentazione unitaria per tutte le strade sul territorio comunale, adottando così una soluzione altrettanto irragionevole date le sostanziali differenze che già risultano dalla disciplina normativa di riferimento.

14.2 Sotto un secondo profilo, il lamentato difetto di proporzionalità, in uno con l’assoluta carenza di motivazione in ordine alle ragioni sottese all’introduzione di detta disciplina, vale anche con riferimento alla previsione di una distanza minima di 50 metri tra l’impianto fotovoltaico e le costruzioni esistenti, a fronte della distanza minima di 3 metri prevista dall’art. 873 c.c. Va premesso, per maggiore chiarezza, che nella presente sede non è in discussione la possibilità per l’ente locale di introdurre distanze costruttive maggiori con funzione integrativa delle previsioni legali contenute nel codice civile, a tutela dell’integrità del territorio e del suo sviluppo armonioso nell’interazione coi fattori antropici. Ciò non esclude, tuttavia, che l’esercizio di tale potere discrezionale sia comunque soggetto all’ordinario controllo di legittimità laddove si appalesi illogico, irragionevole o sproporzionato alla luce delle esigenze di tutela che l’ente intende perseguire e in rapporto al parametro di legge – che indica una distanza assolutamente inferiore – rispetto al quale si pone in funzione integrativa.

14.3 Le distanze minime così stabilite non sono quindi legittime, perché fungono da criterio concorrente di localizzazione delle fonti di energia rinnovabile e di delimitazione delle zone concretamente disponibili per l’installazione di detti impianti, anche nei casi in cui le stesse, com’è nella fattispecie, presentino caratteristiche tali da rientrare nella casistica delle aree idonee. In detti termini si pone, peraltro, l’insegnamento della Corte Costituzionale che ha escluso per le Regioni – e viepiù il principio deve valere per i Comuni – la possibilità di imporre, rispetto all’insediamento di impianti di energia da fonti rinnovabili, *“limiti generali, valevoli sull’intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea”* (cfr. Corte Costituzionale, sent. 13/2014).

15. La ricorrente contesta, inoltre, le previsioni dell’art. 9, comma 4 dell’Allegato E secondo cui *“i terreni non dovranno avere pendenza massima superiore al 10%”* e *“non potrà essere alterata la morfologia dei suoli e sono ammesse variazioni della pendenza dei terreni entro il limite dell’1%”*, denunciandone l’irragionevolezza e lamentando che si tratterebbe di prescrizioni estremamente restrittive, per le quali il Comune di Casnate con Bernate non avrebbe fornito alcuna motivazione (né giuridica, né tantomeno tecnica) per giustificare simili limitazioni alla realizzazione di impianti fotovoltaici, viepiù se, come nella specie, collocati su aree idonee.

Anche in questo caso, le censure colgono nel segno.

15.1 In assenza di alcuna motivazione – tanto in sede provvedimentale, quanto nel corso del presente giudizio – in ordine alle ragioni che hanno indotto l’amministrazione a introdurre tali prescrizioni e alle finalità costruttive cui rispondono, le stesse si appalesano irragionevoli e ingiustificatamente restrittive della facoltà di installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su aree riconosciute come idonee. Né tantomeno simili disposizioni sono immediatamente riconducibili a una chiara regola tecnica che si imponga per ragioni legate a esigenze di natura edilizia, sicché, allo stato, esse si espongono alle critiche della ricorrente, fuoriuscendo dall’ambito della *“disciplina delle modalità costruttive”* cui è preposta l’adozione del regolamento edilizio comunale (cfr. art. 4 del D.P.R. n. 380/2001).

15.2 Da ultimo, rileva il Collegio come l’introduzione a livello prettamente locale di un sistema di regole volte a restringere l’ambito delle aree concretamente utilizzabili per l’insediamento di impianti fotovoltaici, senza chiare motivazioni che giustificano l’introduzione di tali misure in funzione della tutela di interessi concorrenti potenzialmente pregiudicati e parimenti meritevoli di salvaguardia, nonché in violazione del principio di stretta proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite, si ponga in contrasto anche con il *favor* manifestato dalla legislazione eurounitaria, in particolare dal Regolamento (UE) 2022/2577 del 22.12.2022, secondo cui *“la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa, gli impianti di stoccaggio sono considerati d’interesse pubblico prevalente e d’interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi”*.

16. Il Collegio non ritiene illegittima, invece, la previsione dell’art. 9, comma 4 dell’Allegato E, secondo cui *“all’interno dell’area dell’impianto dovranno essere previste e realizzate opere di mitigazione in congrua misura”*. La disposizione in parola, difatti, si limita a prevedere l’adozione di misure di mitigazione – quindi di carattere non patrimoniale – volte a ridurre l’impatto dell’opera sul territorio, specificando che le stesse debbano essere realizzate *“in congrua misura”*, così da risultare di fatto proporzionate alle caratteristiche dell’impianto e parametrare alle effettive esigenze che dovessero

emergere anche in relazione al contesto in cui l'opera si colloca. Tale precisazione rende la previsione in esame coerente con le indicazioni fornite dalla giurisprudenza, secondo cui è possibile prevedere misure di compensazione per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili purché esse non discendano, quale conseguenza automatica, dalla sola circostanza *“che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, a prescindere da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull'ambiente”* (cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 4.06.2018, n. 536).

Del resto, la previsione in questione risulta astrattamente compatibile anche se riferita alle aree qualificate come idonee *ex lege*, poiché la circostanza che il territorio, in quella parte, si presti all'insediamento produttivo non esclude l'adozione di interventi volti a non aggravarne le condizioni e a evitare l'ulteriore compromissione del sito. Sarà dunque in sede provvedimentale che l'amministrazione dovrà valutare se effettivamente sussiste l'esigenza di misure di mitigazione e di che tipologia, alla luce delle concrete caratteristiche del progetto e tenuto conto dei suoi eventuali impatti sul territorio.

17. Infine, la ricorrente contesta anche la previsione dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E secondo cui *“l'impresa agricola e/o proprietà fondiaria, potrà realizzare un unico impianto anche a seguito di trasferimento o frazionamento di proprietà, successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento”*, ritenendo che essa limiti la possibilità di installare di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili solo all'impresa agricola ovvero a soggetti aventi la proprietà fondiaria ed escludendo, dunque, coloro che possono vantare sull'area interessata un diverso titolo di disponibilità.

17.1 Ritiene il Collegio che tali contestazioni non siano fondate, poggiando esse su una lettura critica della disposizione regolamentare non condivisibile. Quest'ultima, infatti, non è volta a limitare l'ambito dei soggetti che possono presentare istanza per l'insediamento di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, individuando gli aventi titolo nei soli proprietari fondiari o nell'imprenditore agricolo; del resto, una simile prescrizione si porrebbe in chiaro contrasto con l'art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 28/2011, che ritiene legittimato alla presentazione della PAS *“il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse un unico impianto”*.

17.2 La norma stabilisce, piuttosto, che per ciascuna proprietà fondiaria o impresa agricola è ammessa la realizzazione di un solo impianto, introducendo una sorta di limite indiretto al trasferimento o frazionamento della proprietà finalizzato a costruire plurimi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, con il probabile intento di evitare operazioni speculative di eccessivo sfruttamento del territorio agricolo. Rispetto alla legittimità di tale disposizione, nel contenuto che le è proprio, non è dato pronunciarsi in assenza di censure da parte della ricorrente.

18. Dalle osservazioni che precedono rimane confermata, infine, anche l'illegittimità dell'atto n. 1 del 27.12.2023, prot. n. 12860 del Comune di Casnate con Bernate, comunicato a mezzo della piattaforma “Procedimenti” della Regione Lombardia, con cui è stata rigettata l'istanza di P.A.S. presentata dalla ricorrente sul presupposto della non conformità del progetto presentato con le previsioni – poi risultate illegittime al vaglio di questo Giudice – dell'art. 9 dell'Allegato E del Regolamento Edilizio comunale.

18.1 Peraltro, è parimenti fondata anche la censura con cui la ricorrente ha dedotto l'illegittimità dell'atto in questione per violazione dell'art. 10 *bis* della Legge n. 241/1990. Come già evidenziato sul punto nell'ordinanza cautelare n. 304/2024 emessa all'esito della camera di consiglio del 26.03.2024, il provvedimento di rigetto è stato emanato senza previa comunicazione alla ricorrente della sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza dalla medesima presentata, adempimento partecipativo necessario ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio endoprocedimentale prima della decisione finale dell'amministrazione.

19. In conclusione, il ricorso è in parte fondato nei termini esposti ai precedenti paragrafi, dovendosi per l'effetto annullare sia l'atto n. 1 del 27.12.2023, prot. n. 12860 del Comune di Casnate con Bernate, comunicato a mezzo della piattaforma “Procedimenti” della Regione Lombardia, sia le previsioni dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E del Regolamento Edilizio del Comune di Casnate con Bernate di seguito elencate: - *“il rapporto tra la superficie dei pannelli e la proprietà fondiaria disponibile nel territorio comunale non potrà essere superiore a 1/15 per impianti fino ad (1) Mw, 1/20 per impianti fino a (2) Mw e 1/25 per impianti superiori a (2) Mw”*; - *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico ed i confini di proprietà non dovrà essere inferiore a cinquanta metri”*; - *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e le strade comunali e provinciali non dovrà essere inferiore a cinquanta metri”*; - *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e le strade vicinali non dovrà essere inferiore a trenta metri”*; - *“la distanza minima tra l'impianto fotovoltaico e gli edifici o complessi edilizi riconosciuti quali beni culturali ai sensi del D.Lgs. n° 42/2004 e s.m.i. non dovrà essere inferiore a duecento metri”*; - *“non potrà essere alterata la morfologia dei suoli e sono ammesse variazioni della pendenza dei terreni”*; - *“i terreni non dovranno avere pendenza massima superiore al 10%”*.

20. Il ricorso è invece da respingere siccome infondato con riferimento all'azione di nullità *ex art. 21 septies* della Legge n. 241/1990 e alla domanda di annullamento relativa alle residue prescrizioni dell'art. 9, comma 4 dell'Allegato E, esaminate e ritenute legittime.

21. Le spese possono essere compensate in considerazione della soccombenza parziale reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, in parte li respinge e in parte li accoglie, nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)

