

Istanza di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico e competenza delle Regioni

Cons. Stato, Sez. IV 22 gennaio 2025, n. 466 - Lopilato, pres.; Fratamico, est. - Chiron Energy Spv 15 s.r.l. (avv. Cassar) c. Regione Umbria (avv.ti Benci, Gobbo) ed a.

Ambiente - Istanza di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di un impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile fotovoltaica - Competenza delle Regioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal provvedimento adottato dalla Regione Umbria in data 14 dicembre 2022 di declaratoria della “non ricevibilità” dell’istanza della Chiron Energy SPV 15 s.r.l. di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di un impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile fotovoltaica di potenza elettrica nominale pari a 1.913,60 kW e delle relative opere ed infrastrutture connesse, ubicato nel Comune di Umbertide (PG) – Loc. Pian d’Assino Nucleo;
- dal provvedimento adottato dalla Regione Umbria in data 11 gennaio 2023 di richiesta di integrazione della documentazione relativa alla medesima istanza;
- da ogni ulteriore atto consequenziale, connesso e/o presupposto del procedimento, con particolare riguardo al regolamento regionale 29 luglio 2011, n. 7, recante “*Disciplina regionale per l’installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*”, pubblicato nel B.U.R. Umbria n. 34 del 5 agosto 2011, come integrato dal successivo regolamento regionale 12 luglio 2022, n. 4.

2. La Chiron Energy SPV 15 s.r.l., oltre a domandare l’accertamento della formazione del silenzio-assenso sulla procedibilità della sua istanza di autorizzazione unica secondo quanto previsto dal punto 14.4 delle Linee Guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, ha impugnato tali provvedimenti dinanzi al T.a.r. per l’Umbria sulla base dei seguenti motivi:

- a) violazione degli artt. 2 comma 8bis e 20 della l.n. 241/1990, violazione del paragrafo 14.4 del d.m. 10 settembre 2010, dell’art. 1 della l.n. 241/1990 e dei principi di trasparenza, efficienza della p.a. e del giusto procedimento, del principio di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di buona fede nei rapporti tra p.a. e privato, abusività;
- b) violazione e falsa applicazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee Guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, violazione e falsa applicazione dell’art. 117 comma 3 Cost., dell’art. 6 comma 9bis del d.lgs. n. 28/2011, irragionevolezza e illogicità manifesta, dei principi di proporzionalità e necessità, degli artt. 3, 41 e 97 Cost., degli artt. 16 e 17 del d.P.R. n. 380/2001, eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione, nonché per violazione dei principi di buona amministrazione e non aggravio del procedimento amministrativo;
- c) violazione degli artt. 1 e 20 del d.lgs. n. 199/2021, violazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee Guida, dell’art. 10bis del d.l. n. 17/2022 dell’art. 6 comma 9 bis del d.lgs. n. 28/2011 e dell’art. 31 comma 7bis del d.l. 77/2021, violazione e falsa applicazione dell’art. 117 commi 1 e 3 Cost., dell’art. 194 par. 1 del TFUE, della direttiva 2018/2001 dell’11 dicembre 2018 e del regolamento 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità e necessità, eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, violazione del principio di non aggravio del procedimento amministrativo;
- d) violazione e falsa applicazione dell’art. 117 commi 1 e 3 Cost., dell’art. 194 par. 1 del TFUE, della direttiva UE 2018/2001 dell’11 dicembre 2018 e del regolamento 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, della comunicazione del 18 maggio 2022, della direttiva 96/92/CE e delle direttive 2001/77 e 2009/28/CE, irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità e necessità, eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, violazione del principio di non aggravio del procedimento amministrativo.

3. Con la sentenza n. 723 del 13 dicembre 2023 il T.a.r. per l’Umbria ha rigettato il ricorso, compensando le spese tra le parti costituite.

4. La Chiron Energy SPV 15 s.r.l. ha, quindi, chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:

I – *error in procedendo e in iudicando*, violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, violazione dell’art. 64 c.p.a., carenza di motivazione, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà;

II – *error in procedendo e in iudicando*, violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, violazione dell’art. 64 c.p.a., carenza di motivazione, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta (in relazione al motivo I di ricorso recante “violazione degli artt. 2 comma 8bis e 20 della l.n. 241/1990, violazione del paragrafo 14.4 del d.m. 10 settembre 2010, dell’art. 1 della l.n. 241/1990 e dei principi di trasparenza, efficienza della p.a. e del giusto procedimento, del principio di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di buona fede nei rapporti tra p.a.



e privato, abusività”);

III – *error in procedendo* e *in iudicando*, omessa pronuncia, violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, violazione dell’art. 64 c.p.a., carenza di motivazione (in relazione ai motivi II, III e IV di ricorso).

5. Con memorie del 25 e 26 luglio 2024 e repliche del 5 settembre 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

6. All’udienza pubblica del 26 settembre 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo l’odierna appellante ha ribadito il proprio interesse alla decisione della causa, rilevando di non poter procedere (anche successivamente alle modifiche normative intervenute nel settore) *“con la presentazione della comunicazione di attività in edilizia libera (dovendo)...necessariamente attivare il procedimento di autorizzazione unica. rendendosi indispensabile imporre il vincolo preordinato all’esproprio su parte dei terreni interessati dalle opere di connessione”*. Al riguardo, la Chiron ha, poi, sostenuto che con l’art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021 fossero, in realtà, venuti meno, anche se per il futuro, entrambi gli ulteriori requisiti illegittimamente introdotti dalla Regione per la realizzazione di un impianto fotovoltaico in area industriale, costituiti dalla convenzione/atto d’obbligo e, soprattutto, dalla “potenzialità fotovoltaica”, attinente alla superficie massima utilizzabile per la relativa struttura.

8. Con il secondo motivo l’appellante ha precisato di aver inteso contestare con il suo ricorso non il mancato ottenimento *per silentium* dell’autorizzazione unica, *“ma il mancato avvio in limine del procedimento”* che, determinando la tardività delle richieste di integrazione rivolte dall’Amministrazione, avrebbe, a suo dire, dovuto condurre alla concreta disamina del progetto, nonché *“al superamento di ogni criticità, dal momento che l’impianto fotovoltaico insiste(va) in area idonea ope legis e occupa(va) una superficie inferiore alla metà dell’area industriale su cui insiste(va)”*.

9. Con l’ultimo gruppo di censure l’originaria ricorrente ha, quindi, lamentato la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, poiché il T.a.r., trattando congiuntamente i motivi II, III e IV, si sarebbe espresso, in realtà, solamente *“sull’asserita conformità degli atti gravati all’art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, omettendo, tuttavia, una motivazione puntuale sul motivo II e sul IV”*. La Chiron Energy ha, in particolare, dedotto che l’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e le Linee Guida nazionali approvate con d.m. del 10 settembre 2010 avrebbero precluso in radice e in via generale alla Regione sia di introdurre il requisito della “potenzialità fotovoltaica” come ulteriore ostacolo all’installazione di impianti FER, sia di subordinare l’avvio del procedimento di autorizzazione unica alla dimostrazione della disponibilità di terreni non interessati dall’impianto stesso e alla stipula di una convenzione/atto d’obbligo, costituendo *“pacificamente espressione dei principi fondamentali della materia <<produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia>> e limite inderogabile per il legislatore regionale”*. Contrariamente ai suddetti principi, la Regione Umbria avrebbe, invece, introdotto, secondo l’appellante, *“requisiti minimi di procedibilità dell’istanza autorizzatoria ultranei”*, finendo per imporre un *“divieto preventivo e uniforme allo sviluppo di impianti fotovoltaici in area industriale”* e per sottrarre *“ad ogni esame concreto in conferenza di servizi, il singolo progetto, in totale violazione della riserva di procedimento autorizzativo”*, nonché dei canoni di proporzionalità ed uniformità del favor per la promozione e lo sviluppo delle energie rinnovabili su tutto il territorio nazionale.

10. Nella sentenza appellata il T.a.r. per l’Umbria avrebbe, infine, errato, a parere dell’originaria ricorrente, da un lato, nel ritenere che la scadenza del termine di cui all’art. 20 comma 1 del d.lgs. n. 199/2021 (*“180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”*) per l’adozione da parte del Ministero dei decreti volti a dettare i *“principi e criteri omogenei”* per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili avesse legittimato la Regione ad introdurre una regolamentazione autonoma sul punto, quale *“necessaria integrazione”* del sistema, dovendo nelle more dell’intervento ministeriale trovare diretta ed automatica applicazione il regime transitorio previsto al comma 8 dallo stesso art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, dall’altro, nel non prendere posizione sulla denunciata violazione del diritto comunitario.

11. Tali censure sono in parte fondate e devono essere accolte nei limiti e per le ragioni di seguito illustrati.

12. Deve essere, in primo luogo, riconosciuta la valenza anche sostanziale – evidenziata dall’appellante – dell’art. 22-bis del d.lgs. n. 199/2021, che ha provveduto a “liberalizzare” l’attività di realizzazione di impianti fotovoltaici nelle aree industriali, stabilendo 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, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento, è considerata attività di manutenzione ordinaria e non è subordinata ad autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati”*.

13. Quanto, invece, al silenzio-assenso, questo, come ammesso anche dalla originaria ricorrente, in base allo stesso dettato normativo, non può considerarsi in alcun modo integrato sull’istanza di rilascio dell’autorizzazione unica, operando, piuttosto, sul piano della procedibilità dell’istanza, quale misura volta a determinare un’accelerazione procedimentale e a favorire un esame nel merito delle relative richieste.

14. Al di là dei suddetti aspetti, comunque marginali rispetto alla questione centrale della causa, le doglianze dell’odierna appellante risultano fondate sotto il profilo dell’impossibilità per la Regione, nel caso di specie, di frapporre validamente

alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio ostacoli non previsti dal legislatore statale e di intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei “*principi e criteri omogenei*” per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti stessi, comprese le “*modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili*” (cfr. art. 20 comma 1 lett. a).

15. Come, del resto, riconosciuto dal costante orientamento della giurisprudenza in materia, da un lato, infatti, “*l’elenco dei documenti che devono essere oggetto dell’istanza è previsto dalla normativa nazionale, la quale può essere ampliata dalle Regioni soltanto con ulteriori richieste rese necessarie dalla normativa di settore e non con ulteriore documentazione che costituisca inutile aggravio procedimentale. Pertanto, la norma regolamentare regionale, laddove prevede questa documentazione ulteriore come requisito di procedibilità, è illegittima e altresì contraria alla normativa comunitaria che impone la semplificazione dei procedimenti autorizzatori in materia di energia rinnovabile*” (Cons. di Stato, sez. V, 12 novembre 2013, n. 5417), dall’altro, rimane, appunto, precluso alle Regioni “*di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), (e) a fortiori... creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa*” (Corte Cost. n. 106/2020, n. 286/2019).

16. Da tali premesse deriva, come anticipato, contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r. nella sentenza appellata, l’illegittimità dei provvedimenti impugnati, in quanto l’effetto dell’introduzione da parte della Regione sia del requisito della “potenzialità fotovoltaica” sia dell’obbligo di sottoscrivere apposita convenzione/atto d’obbligo per l’utilizzo dell’area in esame è quello di rendere assai più difficile l’installazione di impianti di energie rinnovabili in zone già qualificate dal legislatore nazionale come idonee a tale utilizzazione ed anzi preferenziali per essa e di aggravare eccessivamente il procedimento, rendendo ingiustamente onerosa la realizzazione degli impianti stessi.

17. Come sottolineato dalla società appellante, in mancanza dei ricordati decreti ministeriali la Regione non avrebbe, invece, potuto validamente esercitare alcun potere sostitutivo, poiché tanto l’art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, quanto l’art. 12 comma 10 del d.lgs. n. 387/2003 ammettono un suo intervento regolamentare solo “a valle” di quello dell’autorità statale, al fine di poter salvaguardare l’uniforme applicazione della normativa energetica e l’esplicitarsi della libera concorrenza nel settore.

18. Una simile interpretazione della disciplina applicabile rappresenta anche la lettura maggiormente in linea con il diritto europeo e con gli obiettivi vincolanti di de-carbonizzazione fissati dall’UE per i prossimi decenni, con conseguente fondatezza anche delle doglianze di violazione del diritto unionale prospettate dalla Chiron nel ricorso di primo grado e riproposte dinanzi al questo Consiglio di Stato.

19. In conclusione, per le argomentazioni che precedono, l’appello deve essere, dunque, accolto, con accoglimento, in riforma della sentenza appellata, del ricorso di primo grado ed annullamento degli atti impugnati, per i profili suddetti, con possibilità di riesercizio del potere nel rispetto dei vincoli conformativi derivanti dalla presente sentenza e della conseguente normativa applicabile.

20. Per la complessità e novità delle questioni sussistono, tuttavia giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

(Omissis)