

Provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione di un impianto eolico

Cons. Stato, Sez. IV 7 luglio 2025, n. 5888 - Carbone, pres.; Conforti, est. - Comune di San Godenzo (avv.ti Angotti, Orlando) c. Regione Toscana (avv. Ciari) ed a.

Ambiente - Realizzazione di un impianto eolico - Provvedimento autorizzatorio unico regionale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Comune di San Godenzo avverso la sentenza del T.a.r. per la Toscana n. 28 del 10 gennaio 2024.
2. Il giudizio ha ad oggetto l'impugnazione della delibera della Giunta Regionale della Toscana n. 107 del 7 febbraio 2022, avente ad oggetto il rilascio del "PAUR ex D.Lgs. n. 152/2006, art. 27-bis" relativo all'impianto eolico denominato "Monte Giogo di Villore" di potenza complessiva di 29,6 MW e localizzati nel territorio dei Comuni di Vicchio (FI) e Dicomano (FI), proposto dalla società AGSN AIM s.p.a., e alle relative opere ed infrastrutture accessorie, localizzate in San Godenzo (FI), Rufina (FI) e Dicomano (FI).
3. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.
- 3.1. In data 31 dicembre 2019, la società AGSM Verona s.p.a. (ora, AGSM AIM s.p.a.) ha richiesto alla Regione Toscana l'avvio del procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale ai sensi dell'art. 27-bis del d.Lgs. 152/2006 e dall'art. 73-bis della legge regionale n. 10/2010, per la realizzazione del progetto di un nuovo impianto eolico denominato "Monte Giogo di Villore".
Il progetto prevede la realizzazione di un impianto eolico composto da n. 7 aerogeneratori (8, nella configurazione iniziale) di altezza massima all'hub pari a 99 metri e potenza complessiva pari a 29,6 MW, nonché delle opere accessorie necessarie all'allaccio alla rete elettrica nazionale.
- 3.2. Per l'esame e l'autorizzazione del progetto, si è svolta la conferenza di servizi nelle riunioni del 16 marzo 2021, 5 maggio 2021, 17 giugno 2021, 26 luglio 2021 e 11 ottobre 2021.
Il 3 settembre 2021, la Regione ha svolto una riunione dei propri servizi per coordinarne le posizioni da esprimere, attraverso il rappresentante unico.
Nell'ambito della conferenza di servizi, il Comune di San Godenzo, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le province di Prato e Pistoia e, in un primo momento, il settore V.i.a. della Regione Toscana hanno espresso un parere negativo sulla realizzazione dell'opera.
Nei giorni 10 gennaio 2022 e 12 gennaio 2022, la conferenza dei servizi ha concluso i propri lavori ed assunto la determinazione conclusiva.
In particolare, in allegato al verbale del 10 gennaio 2022 è stata rilasciata l'autorizzazione unica ambientale.
- 3.3. Con la delibera di giunta regionale n. 107 del 7 febbraio 2022 (pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) del 16 febbraio 2022) è stato pertanto rilasciato il PAUR, contenente la valutazione di impatto ambientale favorevole alla realizzazione dell'opera, ricomprensente, a sua volta, anche gli esiti della valutazione d'incidenza.
- 3.4. Con la nota del 18 febbraio 2022, il Ministero della cultura ha formulato l'opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi ai sensi dell'art.14-quinquies della legge 241/1990, facendo proprie le valutazioni espresse dalla Soprintendenza di Firenze nel proprio parere negativo.
4. Con il ricorso straordinario notificato il 30 dicembre 2022, il Comune di San Godenzo ha impugnato il provvedimento unico.
- 4.1. Il 27 gennaio 2023, la società controinteressata ha proposto opposizione al ricorso straordinario, domandandone la trasposizione in sede giurisdizionale.
- 4.2. Con atto di trasposizione notificato il 24 febbraio 2024 e depositato il 3 marzo 2024, il Comune ha incardinato il giudizio innanzi al T.a.r. per la Toscana.
- 4.3. Si sono costituite in giudizio la Regione Toscana e la società controinteressata, resistendo al ricorso.
- 4.4. Nelle more del processo di primo grado, con la deliberazione espressa il 1° settembre 2022, il Consiglio dei Ministri ha respinto l'opposizione del Ministero della cultura.
5. Con la sentenza n. 28/2024, il T.a.r. ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di lite.
6. Il Comune ha proposto appello, formulando sei motivi, alcuni dei quali a loro volta articolati in più censure.
- 6.1. Si sono costituiti in giudizio la Regione Toscana e la società controinteressata, proponendo eccezioni di rito e difese di merito.
- 6.2. Il 20 giugno 2024, l'associazione di volontariato "Atto primo: salute ambiente cultura" e il signor Saverio Zeni, hanno



proposto intervento *ad adiuvandum*.

6.3. Nel corso del giudizio le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

7. All'udienza del 27 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. *In limine litis*, in applicazione del criterio della ragione più liquida, il Collegio ritiene che non sia necessario procedere alla disamina delle eccezioni pregiudiziali, formulate dalla Regione e dalla società controinteressata, bensì che si possano esaminare direttamente i motivi di impugnazione, essendone palese la loro infondatezza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.).

9. Con il primo motivo di appello, il Comune censura il capo della sentenza che ha respinto il primo motivo di ricorso, relativo all'asserita illegittimità del giudizio di compatibilità ambientale, insistendo, in particolare, sulla doglianza relativa al difetto di motivazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi rispetto a tale valutazione.

La sentenza sarebbe errata perché *“la Regione non ha indicato le ragioni concrete per le quali, a fronte delle determinazioni contrarie emerse nell'istruttoria, ha assegnato valenza prevalente alle determinazioni favorevoli”* e *“la Regione ha espresso una motivazione meramente tautologica...”*.

9.1. Il primo motivo di appello è infondato.

9.2. Giova richiamare i consolidati principi espressi da questo Consiglio, sull'ampia discrezionalità insita nelle valutazioni di compatibilità ambientale, che si riflettono sull'onere di motivazione del provvedimento.

Segnatamente, va premesso che la V.i.a. è un procedimento complesso nel quale, pur se l'impatto è valutato rispetto all'incidenza ambientale e paesaggistica di una determinata infrastruttura o opera sull'ambiente circostante, si valorizza e si tiene conto anche delle implicazioni sociali, economiche e produttive correlate all'opera stessa (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5380; Sez. V, 21 maggio 2018, n. 3034; Sez. V, 11 luglio 2016, n. 3059; Sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225; Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361), sicché come è stato condivisibilmente statuito *“non si è perciò in presenza di un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati”* (Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021 n. 3112; Sez. II, 07 settembre 2020, n. 5380; Sez. V, 9 aprile 2015, n. 1805).

Dalla disamina della giurisprudenza (internazionale e nazionale) emerge, dunque, la natura ampiamente discrezionale delle scelte effettuate con il giudizio di compatibilità ambientale, giustificate alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761; Corte Giust., 25 luglio 2008, c-142/07; Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367, cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74, co.1, e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.).

9.3. Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita, dunque, una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022 n. 1761).

9.4. Conseguentemente, il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali:

i. deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti;

ii. non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa;

iii. deve tenere distinti i profili meramente accertativi da quelli valutativi (a più alto tasso di opinabilità) rimessi all'organo amministrativo, potendo esercitare più penetranti controlli, anche mediante c.t.u. o verifica, solo avuto riguardo ai primi (Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021 n. 3112 e ivi ulteriore giurisprudenza.).

9.5. Nella vicenda in esame, come correttamente rilevato dal T.a.r., la determinazione conclusiva del procedimento è sorretta da un'esauritiva motivazione che dà pienamente conto della volontà di far prevalere l'interesse alla diffusione delle fonti di produzione di energia rinnovabile nell'ottica del conseguimento degli obiettivi fissati in sede europea e recepiti in ambito nazionale e che risulta logicamente ineccepibile e priva di profili di contraddittorietà, incongruenza, illogicità, difetto di proporzionalità, con cui la Regione Toscana ha ritenuto prevalente la posizione favorevole alla realizzazione dell'opera.

10. Con il secondo motivo di appello, il Comune impugna il capo della sentenza che ha respinto le censure formulate con il secondo motivo di ricorso, anch'esse rivolta avverso il giudizio di compatibilità ambientale esternato con il PAUR, articolando più censure, alcune delle quali ulteriormente sotto-articolate al loro interno.

Con la prima censura (pagine da 18 a 19), che viene criticamente riproposta, il Comune lamenta che le misure mitigative sarebbero inidonee a superare l'ostacolo alla localizzazione dell'opera costituito dai divieti localizzativi del PIT-PPR e dal PTCP della Regione Toscana.

Si deduce che *“L'asserita mitigazione degli impatti sulle aree boscate [...] non rappresenta che uno dei molteplici aspetti di criticità dedotti nel ricorso, complessivamente dimostrativi della illegittima scelta localizzativa operata.”*.

In particolare, nell'ambito della pianificazione PIT-PPR risulterebbe stabilito l'obiettivo generale per l'invariante strutturale *"I caratteri idrogeomorfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici"* (Documento 2 Disciplina del piano Invariante I, Obiettivi generali), che prescrive la *"protezione degli elementi geomorfologici che connotano il paesaggio, quali i crinali montani e collinari, unitamente alle aree di margine e ai bacini neogenici, evitando interventi che ne modifichino la forma fisica e la funzionalità strutturale"*.

Secondo l'appellante, la sentenza avrebbe respinto la relativa doglianza di primo grado ponendo a fondamento di questa decisione il verbale della Conferenza di servizi del 3 settembre 2021, in cui, tuttavia, non sarebbe stata presa in considerazione, rispetto ai possibili impatti, l'invariante strutturale a cui appartiene la sopracitata disciplina.

Con la seconda censura (pagine da 19 a 22), il Comune impugna diversi capi della sentenza.

Con la prima sub-censura (da pagina 19 a 20, indicata come "A") che ha respinto la censura relativa alla violazione dell'Allegato 1b punto 2.1., nel quale è previsto il divieto di realizzazione degli aerogeneratori nelle aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 d.lgs. n. 42/2004, perché *"...si è limitata a considerare che il progetto non ricade in aree vincolate ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 42/2004"* senza considerare che *"nell'area di visibilità dell'impianto sono presenti siti dichiarati di notevole interesse pubblico"*. L'impatto del progetto *"avrebbe dovuto essere valutato non solo con riferimento alle aree direttamente vincolate, ma anche in relazione alle aree contermini"* in ragione cd. *"effetto di irradiazione del regime vincolistico"* che assiste i beni paesaggistici, nel caso specifico di opere di rilevante impatto visivo.

Con la seconda sub-censura (pagine da 20 a 21, indicata come "B"), il Comune impugna il capo della sentenza che ha respinto la doglianza strettamente collegata alla precedente e relativa al divieto di cui all'Allegato 1b, punto 2.7, con cui si prevede il divieto di localizzare nei parchi e nelle aree contigue impianti eolici salvo quelli specificamente previsti dallo strumento di pianificazione dell'area protetta.

Si deduce che il T.a.r.:

- i. non avrebbe valutato l'impatto visivo dell'opera sulle aree tutelate e contigue;
 - ii. avrebbe implicitamente accolto l'apodittica eccezione della difesa regionale, che aveva negato la visibilità (per altro oggettiva e desumibile anche da alcuni specifici elaborati) dell'impianto dall'area protetta, ma senza alcun supporto documentale probatorio;
 - iii. non si sarebbe avveduto che il proponente non ha mai prodotto fotoinserimenti riguardo ai *"punti di eccezionalità"* e *"punti più importanti per la frequentazione del Paesaggio"*, contravvenendo ai paragrafi 7.1.2 e 7.1.3 delle Linee Guida.
- Con la terza sub-censura (pagina da 21 a 22, indicata come "C"), il Comune si duole del mancato accoglimento della censura con la quale si lamentava la violazione del divieto di cui all'Allegato 1b, punto "2.18" delle linee guida regionale, ove è disposto che: *"Nelle aree di valore estetico percettivo la cui immagine è storicizzata ricadenti all'interno di conifere e bacini visivi non sono ammessi impianti eolici ad eccezione di singoli generatori con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro, posti ad una distanza dall'impianto più vicino già autorizzato pari ad almeno otto volte la media delle altezze, comprensive della pala, dell'aerogeneratore in progetto e dell'aerogeneratore più vicino autorizzato"*.

Viene dedotto che sarebbe errato quanto statuito in sentenza, ossia che il Comune non avrebbe indicato le aree di valore estetico percettivo e che sarebbe errata la motivazione quando assume che le aree indicate non presentino eccezionali caratteristiche di valore storico, trattandosi di un requisito non contemplato dalle linee guida.

10.1. Le prime tre censure del secondo motivo di appello possono essere esaminate congiuntamente, tenuto conto della palese infondatezza dei mezzi di gravame e della connessione logica che li avvince.

Si tratta, infatti, di censure che, globalmente considerate, risultano preordinate, in sintesi, a censurare l'errato apprezzamento dei profili di incidenza paesaggistica dell'opera e il mancato accoglimento di tale complessiva doglianza ad opera del Giudice di primo grado.

10.2. Senza ripetere, per dovere di sintesi ai sensi dell'art. 3 c.p.a., i principi precedentemente espressi nel corso della disamina del primo motivo di appello, ci si limita ad aggiungere rispetto alle doglianze qui in esame che, secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, il sindacato del giudice amministrativo in materia di valutazione d'impatto ambientale è necessariamente limitato alla manifesta illogicità e incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria ovvero quando l'atto sia privo di idonea motivazione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 5451 del 2020; sez. II, n. 5379 del 2020; sez. V, n. 1783 del 2013; sez. VI, n. 458 del 2014).

In particolare, si è affermato che la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in *"un mero atto (tecnico) di gestione"* in relazione alla astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero (*ex multis*, Cons. Stato Sez. II, 07 settembre 2020, n. 5380).

10.3. Coerentemente, per potersene dedurre l'illegittimità risulta necessario allegare e dimostrare che l'eventuale "errore tecnico" in cui sarebbe incorsa l'amministrazione abbia poi inciso sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, causando lo sviamento, l'erroneità, l'illogicità, il difetto di proporzionalità o l'irragionevolezza manifesta della valutazione di carattere politico-amministrativo posta a fondamento del giudizio favorevole di compatibilità ambientale.

Nel caso di specie, in disparte ogni valutazione circa la sussistenza dei dedotti "errori tecnici" commessi

dall'amministrazione competente nel corso dell'istruttoria sui profili di valutazione di incidenza paesaggistica dell'impianto, dalla motivazione del provvedimento impugnato si evince che l'amministrazione competente, pur dando conto della sussistenza delle posizioni sfavorevoli emerse in conferenza di servizi rispetto ai profili di criticità paesaggistica del progetto autorizzato, rimarcati in particolar modo dall'amministrazione preposta alla cura del relativo vincolo, ha poi deciso, non tanto e non soltanto ritenendo le *“iniziative di mitigazione monitoraggio [...] idonee ad assicurare la compatibilità del progetto [...] con lo stato delle componenti ambientali interessate”*, bensì dando assoluto rilievo ed enfatizzando particolarmente la prevalenza dell'interesse all'espansione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, come emerge in maniera evidente dallo sforzo motivazionale profuso relativamente in proposito.

Quelle prospettate con le censure costituiscono, insomma, circostanze ininfluenti sulla scelta finale considerato che l'amministrazione competente ha esternato in maniera espressa nella delibera n. 107 del 7 febbraio 2022 che: *“a seguito dell'attività istruttoria svolta e come sopra descritta e del bilanciamento degli interessi prevalenti circa i benefici derivanti dalla realizzazione dell'opera in considerazione degli impatti che da esso derivano e con specifico riferimento ai rilievi formulati dalla sopra citata Soprintendenza e dal Comune di San Godenzo riguardo agli aspetti paesaggistici, gli studi e le elaborazioni effettuati dal Proponente, le previste iniziative di mitigazione e monitoraggio, nonché le specifiche misure definite nel quadro prescrittivo di cui al verbale della riunione conclusiva della Conferenza dei Servizi, sono da ritenersi idonee ad assicurare la compatibilità del progetto in esame e l'esercizio della relativa attività con lo stato delle componenti ambientali interessate, in ordine agli impatti originati e in considerazione degli interessi prevalenti tenuti in considerazione”*.

10.4. La prevalenza di questo interesse è poi cristallizzato nell'ambito della deliberazione del 1° settembre 2022, rimasta inoppugnata, con il quale il Consiglio dei ministri ha respinto l'opposizione proposta dal Ministero della cultura (autorità preposta, *ex lege*, alla tutela dell'interesse e del vincolo paesaggistico) e ha (ulteriormente) rimarcato l'assoluta centralità degli interessi di politica energetica stabiliti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC), mettendo espressamente in rilievo la preponderanza dell'interesse costituzionale alla *“libertà di iniziativa economica privata”* in quanto preordinato *“all'utilità sociale”* e dell'interesse euro-unitario alla *“massima diffusione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”* rispetto all'interesse *“alla tutela paesaggistico-ambientale di cui all'art. 9 della Costituzione”*.

10.5. Con la quarta censura articolata nel secondo motivo di appello (pagine da 24 a 25), il Comune ha dedotto il mancato accoglimento della corrispondente censura di primo grado relativa alla violazione dei vincoli impeditivi enunciati dal PIT e dal PTCP.

10.6. La quarta censura è per una sua parte inammissibile e per la rimanente parte infondata.

10.6.1. Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità della censura nella parte relativa al PIT, perché non individua con la prescritta precisione (art. 40 comma 1 lett. d c.p.a.) a quali parti di questa pianificazione si stia facendo riferimento.

10.6.2. Nondimeno, e nei limiti in cui è possibile individuare i punti a cui l'appellante si riferisce, si evidenzia che, come la precedente, anche questa censura muove da un presupposto errato e cioè che il PIT e il PTCP conterebbero divieti localizzativi idonei a precludere la localizzazione dell'impianto.

Quanto a quello che l'appellante designa come *“ambito 7 obiettivo 2”* e che deve essere più precisamente essere designato come *“Scheda ambito di paesaggio”* n. 7 *“Mugello”*, al cui interno si colloca il paragrafo 6, al cui interno si colloca l'obiettivo 2 (pagina 60 di 63), si evidenzia che l'obiettivo in questione è rubricato come: *“Tutelare i rilievi dell'Appennino Tosco-Romagnolo di monte Giovi e della Calvana per i loro valori idrogeologici, naturalistici, storico-culturali e scenici, salvaguardare i centri minori montani, il loro rapporto con il territorio e contenere i processi legati all'abbandono”*.

Tale obiettivo consiste in una serie di *“direttive correlate”* inerenti ai futuri processi di pianificazione del governo del territorio e di settore, che si estrinsecano in finalità da perseguire di carattere chiaramente programmatico.

A dispetto di quanto affermato dall'appellante, non si evidenzia dunque alcuna valenza impeditiva.

10.6.3. Quanto all'art. 7 (Tutela del territorio aperto) delle n.t.a. del Piano territoriale di coordinamento provinciale, l'appellante Comune ne riporta il contenuto nel gravame.

La norma prevede che: *“all'interno del territorio aperto si devono tutelare e valorizzare le risorse più consone ai caratteri dell'ambiente, alle attività tradizionali ed a quelle nuove compatibili con tali caratteri, nonché il quadro paesistico d'insieme naturale ed antropico, oltre che i singoli fatti di pregio naturalistico, storico-culturale, considerati come risorsa culturale ed economica”*.

Viene richiamato altresì l'art. 10 delle medesime n.t.a. che istituisce gli *“Ambiti di reperimento per l'istituzione di parchi, riserve e aree naturali protette di interesse locale”* definiti *“ambiti del territorio aperto che, per caratteristiche ambientali e naturali, possono essere oggetto di istituzione ad area protetta; essi sono in particolare caratterizzati da singolarità naturale, geologica, flori-faunistica, ecologica, morfologica, paesaggistica, di coltura agraria ovvero da forme di antropizzazione di particolare pregio per il loro significato storico, formale e culturale e per i loro valori di civiltà. Tali ambiti, con salvezza dei servizi e delle attrezzature di cui all'art. 24, costituiscono invariante strutturale”*.

La serena lettura di quanto previsto nelle due norme consente di escludere qualsivoglia profilo impeditivo alla realizzazione dell'impianto nell'area prescelta.

11. Con il terzo motivo di appello, si censura la sentenza di primo grado per aver ritenuto legittimamente espresso la

favorevole valutazione d'incidenza integrata nel giudizio di compatibilità ambientale espresso unitamente al rilascio del P.A.U.R.. Secondo l'appellante quanto alla valutazione della Regione Emilia Romagna essa sarebbe viziata per la mancata acquisizione dell'apporto istruttorio del Parco nazionale delle Foreste Casentinesi sui siti ricadenti in Emilia-Romagna e, inoltre, la valutazione della Regione Toscana non terrebbe conto del parere negativo del medesimo Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, nella sua qualità di Ente Gestore dei siti "Natura 2000" ricadenti in Toscana.

11.1. Il terzo motivo di appello è infondato.

11.2. In attuazione dell'art. 6 della Direttiva n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992, la disciplina nazionale (art. 5, d.P.R. 8 settembre 1997 n. 357) prevede che le autorità nazionali competenti danno il loro accordo sul progetto che possa avere incidenze significative su di un sito designato quale zona speciale di conservazione soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito, a meno che, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, tale progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica. In questo caso, l'autorità competente è tenuta ad adottare *"ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata"* informandone la Commissione (e salve le ulteriori peculiarità previste per quei siti in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari).

La valutazione di incidenza costituisce, quindi, il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso (Cons. Stato, Sez. IV, 13 settembre 2017 n. 4327).

A proposito della valutazione di incidenza, costituente lo strumento predisposto dall'ordinamento per valutare gli effetti di piani, programmi o interventi su *habitat* e specie di interesse euro-unitario, la giurisprudenza ha affermato che essa *"...è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso. La rete Natura 2000 comprende le Zone di protezione speciale. Tale procedura è stata introdotta dall'articolo 6, comma 3, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" con lo scopo di salvaguardare l'integrità dei siti attraverso l'esame delle interferenze di piani e progetti non direttamente connessi alla conservazione degli habitat e delle specie per cui essi sono stati individuati, ma in grado di condizionarne l'equilibrio ambientale. [...] La valutazione d'incidenza, per come costantemente interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali, si applica pertanto sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (e delle Zone di protezione speciale), sia a quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito. L'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, infatti, subordina il requisito dell'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato. Tenuto conto, in particolare, del principio di precauzione, un tale rischio esiste qualora non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato. La valutazione del rischio dev'essere effettuata segnatamente alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto. Nel contesto normativo italiano la valutazione di incidenza (VINCA) viene disciplinata dall'art. 6 del D.P.R. n. 120 del 2003 (in G.U. n. 124 del 30 maggio 2003), che ha sostituito l'art. 5 del D.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione dei paragrafi 3 e 4 della citata direttiva "Habitat" [...] L'obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il Legislatore, europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all'interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma idonei comunque ad incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto"* (Cons. Stato, Sez. IV, 2 novembre 2023, n. 9440, che riprende quanto affermato da Sez. VI, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5092. Va puntualizzato, per opportuna chiarezza, che la disciplina dell'istituto è ancora enunciata dall'art. 5 d.P.R. n. 357/1997 come sostituito dall'art. 6 d.P.R. n. 120/2003).

11.3. Ai sensi dell'art. 5, comma 7, d.P.R. 357/1997, inoltre, quando la valutazione di incidenza di un intervento interessa siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991 n. 394, essa è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa.

La norma prescrive, dunque, l'acquisizione da parte dell'autorità competente di un apporto istruttorio o, secondo taluni, di un vero e proprio parere obbligatorio da parte dell'ente gestore dell'area naturale protetta (*"sentito l'ente di gestione dell'area stessa"*), di cui l'autorità competente dovrà tenere conto.

11.4. Il Collegio rileva, pertanto, che la prima censura è infondata, in quanto in atti vi è prova che l'apporto procedimentale del Parco è stato consapevolmente indirizzato alle due Regioni e ha dunque tenuto conto dell'incidenza del progetto relativamente ai siti collocati nel territorio di ambedue le regioni (cfr. doc. 27, primo grado, Regione Toscana, protocollo

regionale n. 0230131 del 03 luglio 2020).

In ragione di quanto appena rilevato, risulta dunque apodittica la doglianza del Comune che lamenta che *“non risulta acquisita agli atti del procedimento la valutazione del competente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi circa i siti Natura 2000 ricadenti in Emilia – Romagna”* (atto di trasposizione del ricorso straordinario) e che *“la valutazione di incidenza è stata espressa dalla sola Regione”* (appello).

11.5. Quanto alla seconda censura, si evidenzia che l'art. 5, comma 7, d.P.R. 357/1997 prescrive l'acquisizione da parte dell'autorità competente di un apporto istruttorio o, secondo taluni, di un vero e proprio parere obbligatorio (*“sentito l'ente di gestione dell'area stessa”*), di cui l'autorità competente – evidentemente non coincidente in questo caso con l'ente di gestione del “sito Natura 2000” – dovrà tenere conto.

Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto nella censura in esame, nessuna norma della disciplina attuativa della Direttiva 92/43/CEE né alcun principio generale della funzione amministrativa prescrive la *“confutazione analitica”* di questo apporto procedimentale reso dall'ente parco, come invece lamentato nel motivo di appello, né quest'ultimo – che pure si esprime in termini di *“incidenza negativa significativa”* e ritiene *“la realizzazione dell'impianto eolico in esame come potenzialmente contraria alla salvaguardia della biodiversità e alla conservazione in uno stato soddisfacente, degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche di interesse comunitario...”* - risulta vincolante ai fini della decisione finale dell'amministrazione competente.

Del resto, in punto di diritto, va ricordato come la natura del giudizio prognostico reso all'esito della valutazione d'incidenza, nonostante l'ancoraggio a dati tecnici e scientifici, si caratterizza quale giudizio espressione di ampia discrezionalità oltre che di tipo tecnico anche amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici ambientali in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera (Cons. Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2019 n. 505) e che, in definitiva, persino in caso di valutazione d'incidenza negativa e persino nei siti in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, non sussiste *«un “divieto assoluto” di nuovo progetto, ma solo un divieto di quel progetto che, avendo innanzi tutto ricevuto una valutazione negativa, non rientri in una delle considerazioni “derogatorie” espressamente indicate dalla norma.»* (Cons. Stato, Sez. IV, 29 novembre 2018 n. 6773).

Nel caso di specie, dunque, l'apporto istruttorio di carattere negativo non assume di per sé portata preclusiva rispetto al giudizio favorevole che le due Regioni hanno inteso rilasciare all'intervento nell'esercizio della rispettiva discrezionalità amministrativa (nel caso della Regione Toscana *“a condizione che siano rispettate determinate prescrizioni, così come riportato nei documenti valutativi...”*).

12. Con il quarto motivo, il Comune impugna il capo della sentenza che ha respinto la censura relativa alla mancata valutazione di alternative progettuali.

Secondo il Comune, la censura riguardante le alternative (opzione zero, alternative di localizzazione e layout di progetto) sarebbe stato in realtà molto più articolata e complessa, e da considerare quantomeno sotto più prospettive rispetto a quanto valutato dal T.a.r..

12.1. Il quarto motivo di appello è infondato.

12.2. Nell'ambito della disamina su questo profilo della complessiva valutazione d'impatto ambientale, il giudice amministrativo, può valutare, con i poteri di cognizioni propri della sua giurisdizione di legittimità, la logicità, la congruità e la completezza dell'istruttoria che ne hanno determinato l'esito, ma non può sostituire alla ponderazione dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento in particolare nel valutare l'*“alternativa/opzione – zero”* o le *“alternative localizzative o progettuali”*, poiché tale giudizio - ossia quello che si spinge a mettere in discussione financo la realizzabilità dell'opera – è quello che più si approssima alla scelta di merito (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 settembre 2023 n. 8187, con riferimento, in particolare, all'opzione zero, ma con affermazione di principio estensibile anche alle altre “alternative” sia di carattere localizzative che di carattere progettuale).

12.3. Con ampia e articolata motivazione, il Giudice di primo grado ha osservato che la parte proponente e l'amministrazione competente hanno prospettato e valutato le alternative “zero”, localizzative e di progetto.

Il T.a.r. pertanto ha correttamente esercitato il suo sindacato giurisdizionale, dando compiutamente conto della presenza sia nello studio di impatto ambientale che nel verbale della conferenza di servizi del 3 settembre 2021 (pagine 7 e 8) dell'avvenuta valutazione da parte del proponente nello studio di impatto ambientale predisposto, e dell'amministrazione competente, nell'ambito della conferenza di servizi, delle alternative “zero”, “localizzative” e “progettuali”, che risultano “ragionevoli” in relazione al progetto. Si evince, altresì, anche in considerazione della mancanza di specifiche censure di parte, che le alternative enucleate come elemento di confronto sono state ritenute, evidentemente, inidonee, rispetto alla scelta effettuata.

Rispetto a queste valutazioni, il motivo in esame non evidenzia, in maniera adeguata e convincente, secondo il Collegio, profili di illogicità, manifesta irragionevolezza e difetto di proporzionalità né, tantomeno, eventuali errori di carattere tecnico o di applicazione della regola tecnica capaci di incidere sulla valutazione finale favorevole alla realizzazione dell'opera.

13. Con il quinto motivo, il Comune impugna il capo della sentenza che ha respinto la corrispondente censura di primo grado con cui l'ente si doleva dell'illegittimità della V.i.a. per essere stata resa sulla base di un progetto definitivo redatto in violazione del d.m. 207/2010, in quanto non sarebbe stato indicato il modello preciso di aerogeneratore che sarebbe

stato adoperato.

13.1. Il quinto motivo di appello è infondato.

13.2. Il motivo di appello reitera, in buona sostanza, la censura di primo grado, rispetto alla quale la motivazione del T.a.r. è priva di errori in diritto.

13.3. Risulta infatti errato il riferimento normativo da cui muove la censura di parte l'appellante, ossia la necessaria applicazione del d.m. 207/2010 per definire il dettaglio del progetto da sottoporre a V.i.a..

La valutazione di impatto ambientale ha infatti ad oggetto lo studio di impatto ambientale che a mente dell'art. 22 deve contenere *“almeno le seguenti informazioni:*

a) una descrizione del progetto, comprendente informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alle sue dimensioni e ad altre sue caratteristiche pertinenti;

b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione;

c) una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi;

d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali;

e) il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, che include le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio;

f) qualsiasi informazione supplementare di cui all'allegato VII relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di una tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio.”.

14. Con il sesto motivo, l'appellante censura il capo della sentenza che ha respinto il motivo di ricorso inerente al mancato rilascio del “parere preventivo”, ai fini del rilascio del nulla osta sismico.

Si deduce, in particolare, che il competente settore regionale in materia sismica non avrebbe espresso alcun parere preventivo, ma solo alcune “considerazioni generali”, sicché il PAUR sarebbe stato rilasciato in totale e palese mancanza del suddetto parere.

Il T.a.r. avrebbe dunque equivocato il tenore della censura essendosi limitato ad affermare che *“non vertendosi in sede di progettazione esecutiva, non era necessaria l'autorizzazione sismica”* e limitandosi a riportare *“sul punto stralci del verbale della Conferenza di servizi del 3.9.2021 recanti il contributo del Settore regionale sismica.”.*

14.1. Il sesto motivo è infondato.

14.2. Il Collegio evidenzia che, pur dovendosi meglio puntualizzare la motivazione del Giudice di primo grado, la censura vada comunque respinta.

14.3. Proprio dal verbale della conferenza di servizi del 3 settembre 2021, cui si fa cenno nel motivo in esame e in parte riportato nella motivazione della pronuncia impugnata, si evince infatti che i profili relativi alla componente sismica sono stati comunque presi in esame dalla Regione.

Nel suddetto verbale, si dà conto che *“Il Proponente nella documentazione depositata in fase di avvio ha presentato la relazione geologica e caratterizzazione geotecnica e sismica dei terreni per definire appunto le condizioni geologiche, litologiche, morfologiche geotecniche/geomeccaniche e sismiche dell'area d'intervento attraverso le seguenti fasi:*

- realizzazione di un rilevamento geologico e morfologico di dettaglio dell'area oggetto di intervento;

- esecuzione di una campagna di indagini basata sulla realizzazione di prove penetrometriche dinamiche super pesanti (D.P.S.H.);

- realizzazione di un'indagine sismica a rifrazione;

- analisi geomeccanica degli ammassi rocciosi.

- analisi della cartografia specialistica di settore”;

e, dall'altro, *“Con riferimento alla sismicità il Proponente ha effettuato l'esame delle informazioni storiche e dei dati sismici strumentali disponibili. La progettazione ha tenuto conto della classificazione sismica dell'area e si è basata sulle norme tecniche delle costruzioni attualmente vigenti (NTC-2018)”.*

Nel medesimo verbale, si riporta, inoltre, che: *“Il competente Settore regionale Sismica considerato che il progetto presentato risulta presentato come “definitivo”, non ancora quindi ad un livello di progettazione strutturale esecutiva, ricorda che potrà esprimersi solo sulla progettazione esecutiva, completa degli elaborati di carattere strutturale e di dettaglio delle opere da realizzare.*

Sulla documentazione presentata nell'ambito del presente procedimento, evidenzia in particolare quanto segue:

1) l'impianto eolico di cui all'oggetto, essendo caratterizzato da infrastrutture di altezza maggiore di 40 metri, rientra nell'Elencazione degli “Interventi rilevanti (articolo 94bis, comma 1, lettera a)” di cui al paragrafo 3.2 della Deliberazione di Giunta Regionale n. 663/2019, e quindi è soggetto ad autorizzazione sismica preventiva ai sensi del d.p.r. 380/2001;

2) per quanto riguarda le indagini geologiche, geotecniche e sismiche in sito di supporto alla progettazione ai sensi delle

NTC 2018 data l'importanza e complessità dell'intervento, esse dovranno risultare adeguatamente approfondite per gli interventi in previsione, secondo la normativa e le disposizioni vigenti in materia.

Ricorda pertanto che, per quanto riguarda gli aspetti strutturali, prima della realizzazione dei lavori dovrà essere presentato il progetto esecutivo degli interventi al competente Settore Sismica della Regione Toscana, tramite il portale telematico PORTOS, per gli adempimenti previsti per l'inizio lavori nelle zone soggette a rischio sismico, ai sensi del D.P.R. 380/2001 art. 93-94-95, e ai sensi del Capo V ("Disciplina dei controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico") del Titolo VI della L.R. 65/2014 artt. Da 156 a 182; il progetto esecutivo degli interventi dovrà naturalmente essere supportato anche da adeguate indagini geologiche, geotecniche e sismiche, ai sensi delle NTC 2018, e del Regolamento regionale 36/R/2009".

14.4. Con la censura in esame, il Comune non allega argomenti in base ai quali ritenere che quelle che l'ente locale definisce le "considerazioni generali" del competente settore non costituiscano un vero e proprio apporto consultivo nell'ambito della conferenza di servizi, non consentendo dunque nel presente giudizio di valutare quali sarebbero, in tesi, le difformità dell'apporto "istruttorio" impugnato rispetto al paradigma legale di riferimento o ai principi che governano la funzione amministrativa.

15. In conclusione, dunque, per le motivazioni sin qui esposte, l'appello deve essere respinto.

16. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza nei confronti della Regione Toscana e della società Agsm Aim s.p.a sono liquidate in dispositivo, mentre sono compensate tra le altre parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune di San Godenzo alla rifusione, in favore della Regione Toscana e della società Agsm Aim s.p.a, delle spese del giudizio che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00), per ciascuna delle due parti, oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%). Compensa le spese del giudizio tra le altre parti.

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

(Omissis)