

# *il* PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

**MISURE RETROATTIVE  
PER COLPIRE LE RINNOVABILI,  
CI RISIAMO!**

Simone Togni

Intervista a  
**LUCA BIANCHI**

Direttore Svimez

GENNAIO  
2022

*Carta, penna e diritto*

Avv. Massimo Ragazzo  
*Gerosa, Sollima e Associati*

# **Localizzazione degli impianti eolici, Pas e poteri dei Comuni**

Una recentissima decisione del Supremo Consesso giurisdizionale Amministrativo (Cons. Stato, Sez. II, 2 novembre 2021, n. 7357) consente di fare il punto sui poteri delle amministrazioni locali in tema di autorizzazione e di localizzazione degli impianti eolici.

L'esigenza di garantire la massima semplificazione normativa (e procedimentale), la tutela dell'ambiente e del paesaggio ha determinato la sostanziale

locali, private dal legislatore dei loro ordinari poteri di programmazione e gestione del territorio, hanno cercato in qualche misura di riappropriarsene, esprimendo il loro dissenso in sede procedimentale.

A tal proposito, uno degli aspetti di maggiore frizione è rappresentato dalla scelta sulla localizzazione degli impianti energetici, considerato l'impatto che queste opere possono avere sul paesaggio. L'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 ha previsto, da un lato, la possibilità di ubicare gli impianti anche in zone classificate agricole dalla pianificazione urbanistica e, dall'altro lato, la facoltà per le Regioni di individuare sui territori le aree non idonee alla costruzione di dette opere energetiche.

Occorre però aggiungere che questo potere di zonizzazione regionale non è privo di limiti: la norma statale, infatti, dispone che le Regioni debbano "adeguarsi" ai criteri contenuti in apposite linee guida ministeriali emanate allo scopo di "assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio". Dunque, lo Stato, nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di tutela ambientale e paesaggistica, ha previsto in via generale la possibilità di ubicare questi impianti energetici anche in zone classificate come agricole, assegnando poi alle Regioni un potere di contingentamento da esercitarsi nel rispetto delle linee guida ministeriali. Sul tema del rapporto tra pianificazione urbanistica comunale e impianti di energia rinnovabile si sono registrati due opposti indirizzi: il primo, secondo cui, ai sensi dell'art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387 del 2003, i Comuni possono comunque prevedere, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del

## Il potere di zonizzazione regionale

recessività delle competenze legislative regionali. Infatti, la "spinta" europea a razionalizzare e a semplificare il quadro normativo e autorizzativo ha indotto il legislatore nazionale a prevedere un procedimento autorizzativo "unico", il cui atto finale sostituisce tutti i titoli autorizzativi che, ordinariamente, sono previsti a tutela dei diversi interessi coinvolti.

Proprio perché retto dai principi di massima celerità e semplificazione, il procedimento unico (di competenza regionale) ha determinato una compressione delle competenze amministrative degli enti locali minori (in particolare, della competenza comunale di pianificazione urbanistica).

Di riflesso, il conflitto si è spostato in sede di iter autorizzativo, ove si registrano frequentemente aspri conflitti tra le amministrazioni coinvolte; detto altrimenti, le amministrazioni



territorio, aree specificamente destinate o meno a tal fine, mediante varianti allo strumento urbanistico (si veda, in tal senso, Tar Umbria, Sez. I, 15 giugno 2007, n. 518).

Il secondo, in base al quale si deve invece escludere la possibilità per il Comune di utilizzare lo strumento urbanistico generale per intervenire, condizionandola, sulla competenza regionale finalizzata alla individuazione dei siti non idonei alla localizzazione dei predetti impianti. Si veda, in tale direzione, Tar Sardegna, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271, secondo cui “non è ravvisabile una funzione autonoma del Comune in materia di localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili (in specie degli impianti eolici). Il tema, infatti, è attratto nell’ambito della competenza regionale finalizzata alla individuazione dei siti non idonei alla localizzazione dei predetti impianti, escludendo conseguentemente la possibilità per il Comune di

utilizzare lo strumento urbanistico generale per condizionare tali profili”.

Gli indici rivelatori di tale competenza regionale sono molteplici ma qui non vi è lo spazio per approfondirne l’esame. Basti ricordare che le linee guida nazionali emanate con DM 10 settembre 2010, sul punto specifico dei poteri regionali, prevedono al paragrafo 1.2 che “le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico e pianificatorio per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell’ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17”.

Il paragrafo 17 delle linee guida in questione, in particolare, prevede al comma 17.1 una disciplina di dettaglio per individuare le aree inidonee che contempla lo svolgimento, sempre da parte delle Regioni, di una specifica e apposita istruttoria.



A sua volta l'Allegato 3 alle Linee guida contiene i criteri generali per individuare le aree non idonee. In primo luogo, rileva la dichiarazione di principio di cui al primo periodo: "L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti".

Inoltre, rilevano alcuni degli specifici criteri ivi previsti, segnatamente alle lettere d), e) ed f). Come detto, non si tratta di poteri privi di limiti, poiché neppure alle Regioni è consentita l'individuazione di limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime (Corte cost. n. 13 del 2014).

Proprio la lettura delle succitate disposizioni non può che confermare la natura della delega alle Regioni. In particolare, il riferimento alla "elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni", effettivamente declinato nella norma, è chiaramente ancorato ai compiti di "mappatura" preventiva che la sovraordinata e inderogabile normativa nazionale di riferimento ha assegnato alla sola Regione (ovvero, per delega di quest'ultima, alle Province, ma in ogni caso non ai Comuni), la quale deve basare la propria individuazione dei siti non idonei su una complessiva

"ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, delle biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non

compatibili con l'insediamento in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti", proprio e solo allo scopo di alleggerire il compito dei Comuni, senza tuttavia sfociare in perimetrazioni territoriali arbitrariamente ostative. In sintesi, lo snellimento procedurale è attuato innanzitutto attraverso l'individuazione dei luoghi che all'esito di apposita istruttoria regionale, funzionale alla tutela di prioritari interessi pubblici, non possono essere destinati all'insediamento degli impianti della tipologia pure individuata preventivamente.

La prognosi di negatività della valutazione dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione, cioè, è "spostata" a monte, valorizzando le caratteristiche del territorio.

Dunque, ai Comuni è consentita solo l'adozione di provvedimenti riproduttivi o, comunque, meramente attuativi delle disposizioni regionali; ovvero, quanto agli strumenti urbanistici, l'adozione di piani perfettamente coerenti con le prescrizioni regionali e provinciali.

Nel sistema delineato dall'art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, non è ravvisabile una funzione autonoma del Comune in materia di localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili (in specie degli impianti eolici), essendo il tema attratto nell'ambito della competenza regionale finalizzata alla individuazione dei siti non idonei alla localizzazione dei predetti impianti, con conseguente esclusione per il Comune della possibilità di utilizzare lo strumento urbanistico generale per condizionare tali profili (cfr. Tar Sardegna, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271; contra - ma non persuade - Tar Puglia, Bari, Sez. I, 12 luglio 2021, n. 1190).

Conclusione, questa, che trova una ulteriore conferma anche in quanto previsto



dall'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387 cit., nella parte in cui dispone che l'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico"; il che non può avere altro significato se non di rendere di per sé irrilevanti eventuali norme urbanistiche o norme tecniche di attuazione contrastanti con le scelte di localizzazione effettuate dalla Regione, conformemente alle indicazioni evincibili dalle linee guida nazionali (paragrafo 1.2; paragrafo 17 e Allegato 3 alle stesse linee guida) e, conseguentemente, esclude una competenza del Comune in punto di localizzazione di detti impianti.

Certo, non è possibile di per sé ritenere illegittime tutte le norme urbanistiche adottate dai Comuni in materia; non si può aprioristicamente ritenere che i Comuni siano sprovvisti dei relativi poteri, con effetti che si dispieghino anche nel campo delle iniziative finalizzate alla realizzazione di impianti alimentati da Fer: occorre verificare, di volta in volta, il contenuto di queste disposizioni.

Ma, in ogni caso, da un lato, deve trattarsi

di norme comunque intese a precisare il contenuto delle disposizioni di cui al Dpr n. 380 del 2001 e non a disporre in difformità da esse; dall'altro, deve trattarsi di disposizioni che non siano intese a individuare aree idonee o meno alla localizzazione di siffatti impianti.

Invero, in presenza di una normativa statale che, con disposizioni di legge adottate in attuazione di direttive comunitarie e successivamente con le linee guida nazionali di cui al DM 10 settembre 2010, ha provveduto all'adozione dei criteri comuni per tutto il territorio nazionale, deve ritenersi negata ai Comuni la possibilità di provvedere autonomamente alla localizzazione dei siti inidonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità - per contrasto non solo con l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, ma con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione della funzioni normative e amministrative - degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla stessa legge statale.



In definitiva, ai Comuni, in una qual certa misura, non si può sottrarre il potere di introdurre prescrizioni in materia. Tuttavia, se si volesse riconoscere ai Comuni la facoltà di individuare, mediante la strumentazione urbanistica e/o con atti di natura regolamentare, zone sottratte e zone destinate all'installazione di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, non in coerenza ma difformemente dalle previsioni normative nazionali e regionali (come pure in passato la giurisprudenza ha fatto; per tutte, la cit. Tar Umbria, 15 giugno 2007, n. 518), un eventuale diniego frapposto dalla Regione o dalla Provincia delegata, solo sulla base del divieto posto dallo strumento urbanistico comunale (in caso di autorizzazione unica), ovvero (in caso di Pas) dallo stesso Comune, dovrebbe reputarsi illegittimo.

Gli aspetti sin qui considerati non vanno però confusi con quelli afferenti alla necessità di avviare il procedimento autorizzativo mediante istanza di autorizzazione unica, piuttosto che mediante Pas, laddove si tratti di derogare alla pianificazione urbanistica. La richiamata disposizione dell'art. 12, comma 3, del D.Lgs. n. 387 del 2003, è stata interpretata dalla più recente e condivisibile giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato, nel senso di ritenere che la possibilità ivi prevista di derogare alla zonizzazione comunale con la realizzazione di impianti eolici in zona agricola deve necessariamente esse-

re esercitata dalla Regione nell'ambito dell'Autorizzazione Unica e non può, quindi, essere affidata alla decisione del privato in sede di Dia (o Pas).

Invero, posto che una deroga agli

strumenti urbanistici può essere apporata dalla P.A. solo nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, la necessità di derogare alla zonizzazione comunale per costruire un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un fattore ostativo all'utilizzo dello strumento procedimentale della Pas e impone il ricorso all'iter dell'autorizzazione unica, di cui all'art. 12, comma 3 del d.lgs. 387 del 2003, poiché solo quest'ultima può costituire, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, mentre l'effetto della Pas non può essere quello di consentire un intervento in deroga, perché è proprio la compatibilità urbanistico-edilizia del progetto a costituire il presupposto per la legittima realizzazione a mezzo di procedure semplificata (Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza n. 1298 del 22 marzo 2017; così, anche Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377).

Di talché, la compatibilità urbanistica ed edilizia degli impianti sfugge a qualunque presunzione e, ai sensi del più volte citato art. 6, comma 2, d.lgs. n. 28/2011 - ove a tale procedura semplificata si sia fatto ricorso - deve essere comprovata dai proponenti mediante relazione asseverata di un tecnico (Cons. Stato, Sez. II, 2 novembre 2021, n. 7357). Tale verifica è in concreto demandata al Comune, che è titolare di poteri di controllo (sulla dichiarazione, la relazione del progettista e gli elaborati progettuali), inibitori (con l'ordine motivato di non effettuare l'intervento) e conformativi (con l'indicazione delle modifiche e integrazioni necessarie per rendere la dichiarazione conforme alla normativa urbanistica ed edilizia), da esercitare nel termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione. ■

