Il Consiglio di Stato sulla ripartizione fra Regioni e Comuni del compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

Nota Redazionale

Il Consiglio di Stato si è pronunciato sul tema del riparto di competenza fra Regioni e Comuni nell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

In particolare, con la Sentenza in commento, ha stabilito che tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione delle linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle relative linee guida assegnano alle Regioni (e alle Province autonome) – e non ai Comuni – il compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. Gli eventuali atti di pianificazione comunale operano una valutazione di «primo livello», ma non possono creare preclusioni assolute e aprioristiche.

La vicenda trae origine dalla presentazione, nel 2014, da parte di una azienda agricola, di una domanda alla Regione Veneto per il rilascio dell'autorizzazione unica, per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato a biogas, che veniva negata all'esito di una Conferenza dei servizi, indetta dalla Regione in quanto amministrazione procedente.

L'azienda procedeva quindi a impugnare l'esito della Conferenza dinnanzi al TAR Veneto, e con un primo ricorso per motivi aggiunti estendeva l'impugnazione anche alla Delibera regionale che, all'esito della Conferenza, procedeva formalmente a rigettare la domanda.

Sennonché nel 2016 il Comune di appartenenza dell'azienda approvava con una Delibera la seconda variante tematica al Piano degli interventi per la disciplina delle zone agricole, che all'articolo 17/d, comma 3, lett. e) prevedeva, rispetto alle aree con elevato valore ambientale o paesaggistico (come quella cui afferisce l'area di proprietà dell'azienda agricola) l'impossibilità di costruire impianti per la produzione di energia alimentati da biogas e per la produzione di biometano. Di conseguenza, con un secondo ricorso per motivi aggiunti, l'azienda procedeva a impugnare anche tale previsione, lamentando il difetto di competenza del Comune ad agire in tal senso.

Il TAR adito riteneva inammissibile il ricorso introduttivo, respingeva in toto il primo per motivi aggiunti, ma accoglieva il secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti, ritenendo che "*Sussiste, infatti, il lamentato difetto di competenza del Comune [...] in ordine alla individuazione, in linea generale ed astratta e mediante strumenti di pianificazione urbanistica efficaci erga omnes, delle aree ove non è possibile costruire ed installare impianti per la produzione di energia alimentati da biogas e per la produzione di biometano, stante il chiaro disposto di cui all'art. 12, comma 10, D.L.N. ove si prevede che, in attuazione delle Linee Guida(approvate con D.M. 12 settembre 2010 ed aventi efficacia sussidiaria in caso di mancato tempestivo adeguamento della normativa regionale) le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*", dichiarando di conseguenza l'annullamento della previsione impugnata per incompetenza del Comune.

Sia l'azienda agricola, con appello principale, che il Comune, con appello incidentale, hanno quindi proceduto a impugnare la pronuncia del TAR di fronte al Consiglio di Stato.

Il primo appello veniva ritenuto inammissibile, mentre il secondo infondato: per i fini che qui ci interessano, è importante analizzare soprattutto le motivazioni che hanno condotto il Supremo consesso amministrativo a respingere l'appello incidentale formulato dal Comune.

In particolare, il Consiglio di Stato si è soffermato sui principi affermati dalla Corte Costituzionale con una Sentenza, la n. 27 del 23 febbraio 2023, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità di una Legge regionale che garantiva la possibilità ai Comuni di individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili "*limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali*."

La Corte, in particolare, ha espresso tre principi fondamentali, richiamati dal Consiglio di Stato a fondamento della propria decisione:

1) sulla base del D.Lgs. n.387 del 2003, il compito di individuare le aree non idonee alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili spetta alle Regioni;

2) È possibile il coinvolgimento dei Comuni nella definizione dell'atto di programmazione, ma è preclusa alla Regione la possibilità di "*demandare a essi un compito che le è stato*

assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili";

3) Gli atti di pianificazione operano sì una valutazione di primo livello, ma non possono "*creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa*".

Proprio sulla scorta di tali principi e della loro estendibilità agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili da biomassa, il Consiglio di Stato ha ritenuto corretta e ha quindi confermato la declaratoria di illegittimità della previsione Delibera comunale impugnata.

Con la Sentenza in commento, quindi, il Consiglio di Stato ha ribadito, sulla scorta delle conclusioni della giurisprudenza costituzionale, l'importanza di un riparto chiaro delle competenze in materia di energie rinnovabili, al fine di garantire un equo bilanciamento tra gli interessi in gioco e un ordinato sviluppo del settore, contribuendo a fare ulteriore chiarezza su un tema tradizionalmente controverso.