

Pubblicato il 06/08/2024

N. 00589/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01008/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1008 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto dai signori James Percy Malise Graham e Maura Lodolo D'Oria, rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Pilade Chiti e Simona Sacripanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angela Mariani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di RWE Renewables Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Vivani, Elisabetta Sordini e Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura, del Ministero delle imprese e del made in Italy, del Comune di Orvieto, del Comune di Castel Giorgio e del Comune di Castel Viscardo, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

dell'Associazione Amici della Terra Onlus, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Pilade Chiti e Simona Sacripanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare

per quanto riguarda il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti presentati il 19.12.2023

- della delibera del Consiglio dei ministri del 27.06.2023, recante “*giudizio positivo di compatibilità ambientale*” in relazione al Progetto di impianto eolico composto da n. 7 aerogeneratori, da 6 MW ciascuno, denominato “**Phobos**”, della potenza nominale di 42 MW, e delle relative opere civili ed elettriche connesse ed infrastrutture indispensabili, da realizzarsi nei Comuni di Castel Giorgio (TR) ed Orvieto (TR) e relativa nota di trasmissione, pubblicata sul sito *web* istituzionale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in data 20.10.2023;
- del parere n. 98 del 7.12.2022 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Commissione tecnica PNRR-PNIEC, allegato alla delibera del Consiglio dei ministri del 27.06.2023, pubblicato sul sito *web* del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in data 26.10.2023;
- del parere ambientale unitario *ex art.* 24 del d.lgs. n. 152/2006, favorevole, della Regione Umbria, a firma del Presidente della CTR-VA, del 18.10.2022, recante raccomandazioni e proposte di condizioni sul Progetto e della relativa nota di trasmissione al Ministero della transizione ecologica, prot. n. 0129971 del 19.10.2022;

- della determina n. G17113 del 5.12.2022 della Regione Lazio e della relativa nota di trasmissione al Ministero della transizione ecologica, prot. n. 124004 del 7.12.2022;

- nonché tutti gli atti presupposti, prodromici e consequenziali comunque collegati e/o connessi ancorché ignoti, tra cui il comunicato stampa ufficiale del Governo, Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 41 del 27.06.2023; ad esclusione del parere istruttorio del Ministero della cultura, soprintendenza speciale per il PNRR del 13.12.2022, prot. n. 6857-P;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Regione Lazio e di RWE Renewables Italia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2024 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – I sigg. James Percy Malise Graham e Maura Lodolo D'Oria sono proprietari di un compendio immobiliare (casale e terreni) sito nei comuni di Bagnoregio (Viterbo) e Orvieto (Terni).

2. – Riferiscono di avere avuto notizia tramite comunicato stampa ufficiale del Governo della deliberazione del Consiglio di Ministri n. 41 del 27.06.2023, recante giudizio positivo di compatibilità ambientale del progetto di impianto eolico denominato “**Phobos**” composto da sette aerogeneratori, da realizzarsi nei comuni di Castel Giorgio e Orvieto (entrambi nel territorio provinciale di Terni), presentato da RWE Renewables Italia S.r.l. (di seguito solo “RWE”) il 5.08.2021, progetto non finanziato con fondi derivanti dal PNRR e sottoposto a procedura di VIA di competenza statale in quanto compreso tra i progetti elencati nell'allegato II alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

3. – Nell'ambito del procedimento di VIA, con nota del 15.06.2022, la Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura riteneva necessaria l'acquisizione di documentazione integrativa rispetto a quella presentata da RWE con il progetto in relazione alla tutela dei beni culturali e del paesaggio (elaborazioni integrative con cartografie in scala e ortofoto; fotoinserimenti realistici; tavole di confronto di foto e fotoinserimenti; elaborati grafici rappresentanti gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili già realizzati, in corso di realizzazione e autorizzati; elaborati grafici delle strade panoramiche del territorio umbro e di quello laziale nelle aree interessate; approfondimenti sull'intervisibilità; etc.) ed alla tutela dell'interesse archeologico (per le potenziali interferenze dell'impianto con beni archeologici, alcuni dei quali non riportati o segnalati non correttamente nella relazione archeologica a corredo del progetto).

4. – Veniva inoltre espresso dalla Regione Umbria il parere unitario della Commissione tecnica regionale per le valutazioni ambientali del 19.10.2022, che si esprimeva favorevolmente sul progetto con raccomandazioni e proposte di condizioni, sia *ante operam* (sui profili relativi all'atmosfera e al rumore, ai beni culturali e al paesaggio, al solo e al sottosuolo ed al monitoraggio ambientale sulle acque sotterranee), sia in corso d'opera (su atmosfera, rumore e acque sotterranee).

5. – Con atto del 5.12.2022 si esprimeva favorevolmente anche la Direzione ambiente della Regione Lazio, «*in quanto gli interventi previsti non rischiano di compromettere la conservazione nel tempo dei valori ambientali tutelati dai Siti Natura 2000*».

6. – Nella procedura di VIA venivano acquisite anche le osservazioni di persone fisiche e giuridiche private, tra le quali quelle di Italia Nostra del 8.06.2022 e quelle dell'Associazione Amici della Terra del 8.06.2022.

7. – In data 13.09.2022 RWE depositava un aggiornamento dello studio di impatto ambientale per venire incontro alle richieste formulate dal Ministero della transizione ecologica con nota n. 5555 del 4.08.2022.

8. – In data 16.11.2022, la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la Provincia di Viterbo e per l'Etruria meridionale depositava nel procedimento il proprio “contributo istruttorio”, con il quale evidenziava diversi profili di incompatibilità delle opere progettate con la tutela paesaggistica delle aree interessate e concludeva esprimendo *«il proprio PARERE NEGATIVO avverso le opere previste in progetto»*.

9. – Con atto del 13.12.2022, la Soprintendenza speciale per il PNRR esprimeva sul progetto il proprio parere contrario, ai fini della pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006.

10. – La Commissione tecnica PNRR-PNIEC presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica concludeva l'istruttoria ai fini della valutazione di impatto ambientale con il parere n. 98 del 7.12.2022, con il quale, esaminati il progetto, gli allegati e le successive integrazioni, i pareri espressi e le osservazioni presentate dalle persone fisiche e giuridiche private, si esprimeva favorevolmente sulla compatibilità ambientale, sull'assenza di incidenza negativa significativa sui siti Natura 2000 e sulla conformità del piano preliminare delle terre e rocce da scavo alle disposizioni del D.P.R. n. 120/2017, formulando quindici condizioni e prescrizioni *ante operam*, in fase di cantiere, in corso d'opera e di esercizio e in fase di dismissione.

11. – Essendosi determinato un contrasto tra il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il procedimento veniva rimesso al Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. *c-bis*), della legge n. 400/1988.

Con la deliberazione n. 41 del 27.06.2023, sopra citata, il Consiglio di Ministri esprimeva il proprio giudizio positivo di compatibilità ambientale del progetto di impianto eolico.

12. – Con ricorso notificato il 25.09.2023, i sigg. Graham e Lodolo D'Oria hanno impugnato dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gli atti indicati in epigrafe.

13. – Con ordinanza n. 18880 del 15 dicembre 2023, il TAR Lazio ha dichiarato la propria incompetenza per territorio a decidere il ricorso, indicando come competente questo Tribunale amministrativo regionale.

14. – Con atto notificato e depositato il 15.12.2023, i sigg. Graham e Lodolo D'Oria hanno quindi riassunto il giudizio dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale.

Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021, dell'art. 47 del decreto legge n. 13/2023 convertito dalla legge n. 41/2023, e del d.lgs. n. 42/2004: secondo gli istanti, il Consiglio dei ministri non avrebbe tenuto conto del fatto che la citata disposizione del d.lgs. n. 199/2021 espressamente esclude che possa essere considerata idonea *ex lege* l'area che ricade nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004, precisando che *«ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici»*.

Con il secondo mezzo, viene denunciata la violazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006: i ricorrenti si dolgono del fatto che, alla luce di quanto a loro conoscenza al momento della proposizione del ricorso, la delibera del Consiglio dei ministri non sarebbe rispettosa delle disposizioni di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, non spiegando le ragioni del superamento della posizione negativa espressa dal Ministero della cultura.

Con la terza censura, i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria: i pareri favorevoli espressi dalla Regione Umbria e dalla Regione Lazio sarebbero illegittimi perché le Amministrazioni regionali non avrebbero rilevato gli impatti negativi del progetto **Phobos** sui rispettivi territori.

15. – Con atto notificato il 18.12.2023 e depositato il 19.12.2023, i sigg. Graham e Lodolo D'Oria hanno poi proposto dinnanzi a questo Tribunale

amministrativo regionale motivi aggiunti avverso gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo.

Il primo dei motivi aggiunti ricalca sostanzialmente le doglianze già formulate con il primo motivo del ricorso introduttivo, con la precisazione che l'ultimo inciso dell'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021, secondo cui «*resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387*», dovrebbe intendersi nel senso di mantenere fermo il ruolo del Ministero della cultura ove si faccia questione della realizzabilità di un impianto FER in area idonea sottoposta a tutela culturale e di rendere assolutamente ostativa alla localizzazione dell'impianto la presenza di altri impedimenti (rispetto alla mera non idoneità dell'area) come appunto la necessità di osservare le fasce di rispetto a tutela di beni culturali.

Con il secondo dei motivi aggiunti viene dedotto l'eccesso di potere per sviamento e per carenza di istruttoria: secondo parte ricorrente, per un verso, la deliberazione del Consiglio dei ministri traviserebbe i contenuti del parere della Soprintendenza speciale per il PNRR del 13.12.2022 in relazione all'incidenza dell'impianto progettato sulle fasce di rispetto a tutela di beni paesaggistici e archeologici, le cui conclusioni contrarie alla realizzazione dell'opera hanno determinato il deferimento della decisione al Consiglio dei ministri ai fini della composizione del dissenso con la posizione espressa dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e, per altro verso, non considererebbe adeguatamente le osservazioni critiche espresse da diversi soggetti pubblici e privati nel corso del procedimento di VIA, assumendo quale dato incontrovertibile il parere istruttorio della Commissione tecnica PNRR-PNIEC.

Con il terzo dei motivi aggiunti viene dedotta la violazione dell'art. 5, co. 2, lett. *c-bis*), della legge n. 400/1988: i ricorrenti deducono che la deliberazione del Consiglio dei ministri, pur dichiarando l'intenzione di operare il

bilanciamento tra il principio della libertà di iniziativa economica e quello di derivazione europea della massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, da una parte, e l'esigenza di tutela paesaggistico-ambientale di cui all'art. 9 Cost., dall'altra, avrebbe omesso di compiere una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, favorendo la spinta per lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili senza operare alcuna composizione con altri interessi pubblici di rilievo costituzionale come quello della tutela dell'ambiente, del paesaggio e degli ecosistemi, per di più in considerazione dell'incidenza dell'opera su fasce di rispetto a tutela di beni culturali, che secondo parte ricorrente avrebbe dovuto essere ritenuta ostativa alla realizzazione dell'impianto, con conseguente irrilevanza, sotto questo profilo, di qualsiasi possibile eccezione sulla sindacabilità delle valutazioni tecniche dell'amministrazione procedente.

Con il quarto dei motivi aggiunti parte ricorrente deduce la violazione del diritto dell'Unione europea, e in particolare della direttiva 2018/2001/UE del 11.12.2018 e del regolamento n. 2022/2577 del 22.12.2022: secondo i ricorrenti, la deliberazione del Consiglio dei ministri, nel richiamare il diritto dell'Unione, ne avrebbe dato distorta applicazione perché esso, pur esprimendo un *favor* nei confronti della diffusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non determina alcun automatismo decisionale, dovendo tale *favor* essere misurato e composto mediante la considerazione di altri interessi pubblici, specie se costituzionalmente rilevanti come quelli di cui all'art. 9 della Costituzione, e potendo comunque incontrare limitazioni nei principi generali dell'azione amministrativa (come quelli di proporzionalità e necessità) e nella considerazione dell'interesse pubblico prevalente (anche in determinate parti del territorio), elementi che trovano nel procedimento amministrativo il luogo di ponderazione e composizione.

Con il quinto dei motivi aggiunti viene denunciata la violazione dell'art. 8, co. 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006, in relazione all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e l'eccesso di potere per carenza

di motivazione e difetto di istruttoria: secondo i ricorrenti, nel parere n. 98 del 2022 della Commissione tecnica PNRR-PNIEC sarebbe stato illegittimamente omesso di approfondire l'impatto dell'opera sull'avifauna; inoltre, la stessa Commissione avrebbe illegittimamente espresso il proprio parere favorevole, nonostante lo studio di incidenza ambientale eseguito dal proponente considererebbe solo la zona di protezione speciale ZPS lago di Bolsena, Isole Bisentina e Martana, omettendo di considerare le possibili incidenze del progetto su un altro sito Natura 2000, quello dei Monti Vulsini, più vicino all'impianto, con conseguente violazione della direttiva habitat; sotto altro aspetto, in relazione alla questione del rischio di rottura per collisione degli organi rotanti, la società proponente avrebbe preso in considerazione la sola ipotesi del distacco di un'intera pala, e non anche di un suo frammento; infine, i ricorrenti deducono che gli studi presentati dalla società proponente sulla ventosità del sito sarebbero affetti da grossolani errori.

16. – Si sono costituite per resistere al ricorso RWE, la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Lazio.

16.1. – RWE, oltre a contestare la fondatezza delle doglianze di parte ricorrente, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti in quanto finalizzati a mettere in discussione il merito delle valutazioni espresse dal Consiglio dei ministri in sede di componimento del dissenso tra i dicasteri dell'Ambiente e della Cultura nell'esercizio di poteri di indirizzo politico-amministrativo connotati da ampi profili di discrezionalità, tali da escludere che su di essi possa esercitarsi il sindacato del giudice amministrativo.

16.2. – La stessa eccezione preliminare è stata formulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che qualifica la delibera del Consiglio dei ministri impugnata come atto di alta amministrazione.

17. – Con atto depositato il 5.01.2024 si è costituita *ad adiuvandum* l'Associazione Amici della Terra Onlus.

18. – Alla camera di consiglio del 9 gennaio 2024, preso atto della non imminenza dell'avvio dei cantieri per la realizzazione dell'opera, come

rappresentato dalle parti, e della opportunità della trattazione congiunta del presente ricorso e degli altri aventi ad oggetto il medesimo intervento, l'esame del merito del presente procedimento è stato rinviato all'udienza pubblica del 9 luglio 2024.

19. – In vista della discussione della causa le parti hanno scambiato memorie e repliche.

19.1. – Con memoria depositata il 7.06.2024, RWE ha sollevato ulteriori eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, in considerazione:

a) della mancata impugnazione dell'autorizzazione unica formatasi *per silentium* una volta decorso il termine di sessanta giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 27.06.2023 ai sensi dell'art. 7, co. 2, del decreto legge n. 50/2022, convertito con modificazioni nella legge n. 91/2022;

b) del difetto di legittimazione e della carenza di interesse in capo ai ricorrenti, non essendo stati dimostrati i pregiudizi che gli stessi in ipotesi subirebbero dalla realizzazione del progetto.

Con la stessa memoria, RWE ha ribadito l'eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti in considerazione del contenuto altamente discrezionale dell'atto impugnato ed ha poi eccepito l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Amici della Terra.

19.2. – Con memoria di replica del 17.06.2024, i ricorrenti hanno eccepito la tardività della memoria depositata da RWE alle ore 19,15 del 7.06.2024, e dunque oltre le ore 12,00 dell'ultimo giorno utile per il deposito delle memorie.

Con la stessa memoria, peraltro, i ricorrenti hanno argomentato su tutte le eccezioni preliminari sollevate da parte controinteressata, comprese quelle contenute nella memoria depositata il 7.06.2024, deducendone l'infondatezza.

20. – All'udienza pubblica del 9 luglio 2024 le parti hanno discusso la causa, trattando diffusamente anche le eccezioni di inammissibilità formulate da RWE con la memoria depositata il 7.06.2024.

La difesa della controinteressata ha chiesto la sospensione del presente ricorso, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., per pregiudizialità rispetto al ricorso n. 252/2024 reg. ric.; in subordine, ha chiesto che venga disposta la riunione del ricorso con gli altri attualmente pendenti relativi alla medesima vicenda.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

21. – Il collegio ritiene che non possa essere accolta l'istanza di sospensione del presente giudizio ai sensi dell'art. 295 c.p.c. in attesa che venga definito il ricorso n. 252/2024 proposto da RWE per ottenere la declaratoria della maturazione del silenzio assenso sull'istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 7, co. 2, del decreto legge n. 50/2022, convertito con modificazioni nella legge n. 91/2022.

Infatti, secondo quanto stabilisce la disposizione appena citata, la deliberazione del Consiglio dei ministri confluisce nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni e, se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

É dunque la deliberazione del Consiglio dei ministri a costituire il presupposto sostanziale perché, una volta che sia decorso il suddetto termine senza che l'amministrazione competente concluda il procedimento, l'autorizzazione possa intendersi rilasciata.

Ne discende che, se tra le due cause vi è rapporto di pregiudizialità/dipendenza, tale rapporto è da istituirsi nel senso inverso a quello prospettato dalla controinteressata, dovendo dunque essere scrutinata la legittimità della delibera del Consiglio dei ministri prima di interrogarsi sulla eventuale maturazione *per silentium* dell'autorizzazione unica.

Né alla definizione del presente giudizio osta la pendenza di altri ricorsi relativi alla medesima vicenda, ai quali la difesa della controinteressata ha chiesto che l'odierno ricorso venga riunito.

Da informazioni acquisite dalla segreteria del Tribunale risulta, peraltro, che per alcuni di tali ricorsi non è stata ancora depositata l'istanza di fissazione dell'udienza, di talché il rinvio della trattazione onde consentire la riunione dei giudizi si tradurrebbe in un differimento della definizione della causa, oltre che ingiustificato, ad un momento non ancora determinabile.

La causa deve dunque essere decisa.

22. – Deve ritenersi superfluo l'esame della questione della tardività del deposito della memoria di RWE del 7.06.2024, dal momento che sulle eccezioni con la stessa sollevate parte ricorrente ha diffusamente argomentato sia con la memoria di replica del 17.06.2024, sia nel corso della discussione nella pubblica udienza del 9 luglio 2024, come da verbale.

23. – Muovendo dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalla parte controinteressata e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il collegio osserva quanto segue.

23.1. – Con riguardo alla sindacabilità della deliberazione impugnata, deve rilevarsi che, ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. *c-bis*), della legge n. 400/1988, possono essere deferite al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti.

Come chiarito dalla giurisprudenza (cfr., tra le ultime, Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2023, n. 5019), la delibera adottata dal Consiglio dei ministri ai sensi della succitata disposizione, necessaria per superare il dissenso tra amministrazioni (nella specie, nell'ambito di un procedimento di VIA), è frutto di un giudizio valutativo reso sulla base di oggettivi criteri di ponderazione pienamente esposti al sindacato del giudice, caratterizzato tuttavia da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e del loro apprezzamento rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera. Detto

apprezzamento è, quindi, sindacabile dal giudice amministrativo nella pienezza della cognizione del fatto e censurabile in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, ovvero nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione.

In altri termini, la complessiva valutazione effettuata dal Consiglio dei ministri è censurabile per vizi di irrazionalità in considerazione del fatto che le scelte dell'amministrazione, che devono essere fondate su criteri oggettivi e su argomentazioni logiche, non possono tradursi in un mero, apodittico e tautologico giudizio; la composizione dei contrastanti interessi pubblici, pur palesando infatti profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa, non si sottrae al sindacato giurisdizionale quanto alla congruenza e logicità delle scelte effettuate dall'amministrazione.

Nel presente giudizio, pertanto, si tratta di stabilire se questi limiti – che rappresentano poi i limiti esterni all'esercizio della discrezionalità amministrativa, circoscrivendo l'ambito dei poteri di controllo giurisdizionale – siano stati o meno superati.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti deve dunque essere respinta.

23.2. – Riguardo all'eccezione di difetto di legittimazione e di carenza di interesse, il collegio rileva che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, superando il precedente orientamento secondo il quale la *vicinitas* – ossia lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento – era ritenuta sufficiente a radicare sia la legittimazione che l'interesse ad agire, ha affermato che, in materia edilizia, *«nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, ferma restando la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi; e il criterio della 'vicinitas', quale elemento di individuazione della legittimazione, non vale da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al*

ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato» (Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22).

Lo “stabile collegamento” con il territorio costituisce dunque elemento sufficiente a radicare la legittimazione, non anche l’interesse al ricorso, interesse che, secondo la predetta sentenza, *«può comunque ricavarsi dall’insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso; l’interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d’ufficio dal giudicante, nel rispetto dell’art. 73, comma 3, c.p.a.»*. Spetta dunque alla parte interessata allegare e provare lo specifico pregiudizio derivante dal titolo edilizio impugnato, soprattutto a fronte dell’avversa contestazione o del rilievo officioso circa la possibile carenza dello stesso.

Il collegio ritiene che nella vicenda di cui si controverte i ricorrenti abbiano dimostrato con idonea documentazione di vivere abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione del parco eolico e che tale stabile e significativo collegamento con la zona interessata dall’intervento sia – almeno in astratto – idoneo ad avere incidenza lesiva sul godimento della proprietà e sulla qualità della vita degli istanti: ciò è senz’altro sufficiente a radicare l’interesse, oltre che la legittimazione al ricorso.

L’eccezione di inammissibilità sollevata da parte controinteressata va pertanto respinta.

23.3. – Venendo all’eccezione di improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione dell’autorizzazione unica formatasi per silenzio assenso secondo il meccanismo previsto dall’art. 7, co. 2, del decreto legge n. 50/2022, devono farsi le seguenti considerazioni.

23.3.1. – I ricorrenti sostengono che la disposizione appena citata non configurerebbe un’ipotesi di silenzio assenso, ma si limiterebbe a stabilire un termine durante il quale l’efficacia del provvedimento del Consiglio dei ministri sarebbe sospensivamente condizionata alla mancata adozione di atti da parte di altre amministrazioni.

La tesi appena richiamata non è persuasiva.

La disposizione di cui all'art. 7, co. 2, del decreto legge n. 50/2022, convertito con modificazioni nella legge n. 91/2022, prevede che le deliberazioni del Consiglio di Ministri quali quella di cui si controverte *«confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata»*.

Il meccanismo così congegnato non si presta ad essere ricostruito secondo lo schema proposto da parte ricorrente, giacché la legge prevede che, una volta definito il subprocedimento di valutazione d'impatto ambientale, *«il procedimento autorizzatorio unico»* debba essere concluso *«dall'amministrazione competente»* entro i successivi sessanta giorni.

La disposizione, dunque, riferisce il termine di sessanta giorni alla conclusione della diversa (rispetto al subprocedimento di VIA) procedura finalizzata al rilascio dell'autorizzazione unica, che deve essere definita (non dal Consiglio dei ministri, ma) dall'amministrazione competente.

Dette considerazioni impediscono di intendere il termine di sessanta giorni, assegnato ad un organo diverso dal Consiglio dei ministri, come fase integrativa dell'efficacia della delibera con la quale quest'ultimo dirime il contrasto tra amministrazioni in ordine alla valutazione di impatto ambientale.

23.3.2. – Ciò premesso, l'eccezione formulata da RWE muove dal postulato costituito dall'effetto meramente viziante, e non caducante, dell'eventuale annullamento del giudizio di compatibilità ambientale espresso all'esito della procedura di VIA sul successivo provvedimento di autorizzazione. Di conseguenza, non potendo operare la caducazione automatica dell'autorizzazione “a valle” del giudizio positivo di valutazione di impatto ambientale, l'interessato sarebbe onerato dell'impugnazione dell'autorizzazione, in mancanza della quale il ricorso avverso la sola VIA favorevole diventerebbe improcedibile.

In effetti, secondo la giurisprudenza, dall'annullamento giudiziale della pronuncia di compatibilità ambientale non deriva un effetto di travolgimento automatico (c.d. "effetto caducante") nei confronti dell'autorizzazione "a valle", con la conseguenza che il ricorrente è da ritenersi onerato anche dell'impugnazione di quest'ultima, la quale, altrimenti, resisterebbe all'eventuale annullamento in sede giurisdizionale dell'atto presupposto, non ponendosi ordinariamente l'atto successivo, produttivo di propri specifici effetti, come inevitabile conseguenza dell'atto precedente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5294; con più specifico riferimento all'autorizzazione unica di cui all'art. 12, co. 4, del d.lgs. n. 387/2003 può vedersi anche Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2015, n. 2611).

Deve però osservarsi che tanto le pronunzie sopra richiamate, quanto quelle citate dalla parte controinteressata (in particolare TAR Lazio, Roma, sez. V, 25 settembre 2023, n. 14193; Id., sez. II-*bis*, 7 gennaio 2021, n. 219), non appaiono pienamente pertinenti rispetto all'oggetto dell'odierno giudizio, riguardando esse vicende nelle quali a seguito della valutazione di compatibilità ambientale era stata adottato un provvedimento autorizzatorio espresso, che secondo il giudice amministrativo la parte ricorrente sarebbe stata onerata di impugnare (la terza pronuncia citata dalla controinteressata, ovvero TAR Puglia, Bari, sez. II, 13 marzo 2024, n. 332, è ancor meno rilevante ai fini del contendere, dal momento che in quel caso non erano stati impugnati né la VIA, né il titolo autorizzatorio formatosi *per silentium*).

Rispetto all'ipotesi appena indicata, la fattispecie oggi all'esame presenta significativi elementi di diversità, essendo pacifico che, nel termine di sessanta giorni dall'adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri n. 41 del 27.06.2023, impugnata dagli odierni ricorrenti, non è stato adottato dall'amministrazione competente alcun provvedimento espresso a conclusione del procedimento di autorizzazione unica avviato con la presentazione dell'istanza del 6.08.2021.

Il collegio ritiene che, in relazione alla fattispecie oggi dedotta in giudizio, non possa essere utilmente richiamata, come propone la controinteressata, la giurisprudenza relativa agli effetti meramente viziati e non caducanti, sull'autorizzazione unica, dell'eventuale annullamento della valutazione di impatto ambientale, e ciò perché il titolo autorizzatorio non è stato rilasciato con provvedimento espresso ma, secondo la tesi di RWE, attraverso il meccanismo del silenzio assenso ai sensi dell'art. 7, co. 2, del decreto legge n. 50/2022.

Se così è, il titolo autorizzatorio non avrebbe altro presupposto che la deliberazione del Consiglio dei ministri sulla definizione del contrasto tra ministeri seguita dalla scadenza del successivo termine di sessanta giorni, di talché l'annullamento giudiziale di tale deliberazione farebbe venir meno l'unico presupposto al quale è in ipotesi collegata la formazione *per silentium* del provvedimento autorizzatorio, che non potrebbe che risulterne travolto.

Deve dunque ritenersi infondata l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata da RWE.

23.4. – Quanto, infine, all'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Amici della Terra, il collegio osserva che quest'ultima è un'associazione ambientalista di livello nazionale riconosciuta ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1984 e come tale legittimata, ai sensi dell'art. 18, co. 5, ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale.

L'eccezione di parte controinteressata muove dalla considerazione che lo *status* dell'associazione sopra indicato avrebbe legittimato l'Associazione Amici della Terra a proporre direttamente ricorso giurisdizionale, con la conseguenza che dovrebbe ritenersi inammissibile il suo intervento *ad adiuvandum* sostanzialmente elusivo del termine decadenziale di impugnazione, peraltro con memoria non notificata alle altre parti del giudizio.

I ricorrenti (e non l'associazione interveniente) contestano le argomentazioni di RWE deducendo che l'Associazione Amici della Terra ha esperito un intervento *ad adiuvandum*, esercitando così una facoltà data dall'ordinamento a

colui che voglia far valere le proprie ragioni in un giudizio promosso da altri al fine di scongiurare il rischio che il giudice statuisca sopra la domanda senza aver dato modo di partecipare al processo a tutte le parti le cui posizioni soggettive potrebbero risultare incise dalla decisione giudiziale.

Il collegio condivide l'eccezione sollevata dalla parte controinteressata.

L'art. 28 cod. proc. amm. disciplina i presupposti sostanziali dell'intervento in giudizio distinguendo quello del contraddittore necessario (le *«parti nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata»*) da quello delle altre parti che vi abbiano interesse (*«Chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse»*).

L'atto di intervento *ad adiuvandum* è disciplinato dai commi 2 e 3 dell'art. 50 cod. proc. amm., che stabiliscono che esso *«è notificato alle altre parti ed è depositato nei termini di cui all'articolo 45»* (con la precisazione che nei confronti delle parti costituite esso deve essere notificato ai sensi dell'art. 170 del c.p.c.) e che il suo deposito *«è ammesso fino a trenta giorni prima dell'udienza»*.

Nel caso di specie, come eccepito dalla parte controinteressata, l'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Amici della Terra (alla quale il ricorso era stato notificato solo per darne notizia, e non in quanto contraddittore necessario) risulta essere stato solo depositato, e non notificato, alle altre parti del giudizio, dovendosi pertanto ritenersi inammissibile.

L'inammissibilità dell'intervento dell'associazione, peraltro, non riduce l'ampiezza del *thema decidendum*, attesa la piena coincidenza degli argomenti sostenuti dall'interveniente con quelli proposti dai ricorrenti.

24. – Passando alle questioni di merito, occorre muovere dall'esame del primo motivo del ricorso introduttivo e del primo dei motivi aggiunti.

24.1. – In sintesi, i ricorrenti deducono che l'Amministrazione resistente non avrebbe tenuto conto della circostanza, pacifica, della localizzazione da progetto degli aerogeneratori dell'impianto eolico all'interno delle fasce di rispetto di tre chilometri da beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, circostanza che escluderebbe la possibilità di considerare le aree

destinate ad accogliere tali strutture come idonee *ex lege* ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e che, in ragione del parere contrario espresso dal Ministero della cultura, avrebbe dovuto essere considerata assolutamente ostativa alla realizzazione dell'impianto come da progetto.

24.2. – L'art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021 stabilisce, per quanto qui di rilievo, che «*Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: (...) c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera b), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387*».

24.3. – La disposizione appena citata individua “per esclusione” le aree idonee in tutte quelle aree non comprese nel perimetro di beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e che non ricadono né ricadono in una fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela, fascia che, “*ai soli fini della presente lettera*”, è determinata, per gli impianti eolici, considerando una distanza di tre chilometri dal perimetro di beni sottoposti a tutela.

La disposizione precisa che la delimitazione di una fascia di rispetto è funzionale “*ai soli fini della presente lettera*”, ovvero per stabilire la idoneità o meno *ex lege* dell'area.

Ciò consente di trarre una prima conclusione dall'esegesi della lettera sopra citata: la fascia di rispetto qui in esame non è stabilita per estendere alle aree che vi rientrino gli effetti delle disposizioni di tutela di cui al d.lgs. n. 42/2004

applicabili ai beni che vi sono sottoposti, ma solo per stabilire se e a partire da quale distanza un'area prossima ad un bene sottoposto a tutela sia qualificabile come idonea *ex lege*.

L'ultimo periodo della lettera *c-quater*) mantiene ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura ad esprimersi in relazione «ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

L'art. 12, co. 3-bis, del d.lgs. n. 387/2003, richiamato dal periodo appena citato per definire la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai (soli) progetti localizzati in aree sottoposte a tutela, stabilisce, nell'attuale formulazione, che il Ministero partecipa al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche *in itinere*, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, qualora non sottoposti alle valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 47, co. 3, lett. *b*), del decreto legge n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023, la disposizione prevedeva che la competenza del Ministero si estendesse anche alle «aree contermini ai beni sottoposti a tutela» ai sensi del Codice dei beni culturali.

La soppressione, per effetto del decreto legge da ultimo citato, del riferimento alle aree contermini dei beni sottoposti a tutela non fa che confermare che le fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, come definite dall'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021 non valgono ad estendere la tutela di detti beni oltre il loro perimetro, ma solo per escludere che le aree ricadenti in dette fasce possano essere qualificate come idonee e che alle stesse possano pertanto essere applicate le disposizioni (artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28/2011; art. 22 del d.lgs. n. 199/2021) di semplificazione

dei procedimenti amministrativi finalizzati all'autorizzazione dell'installazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

24.4. – Nel caso di specie, è pacifico ed incontestato tra le parti che le aree che secondo il progetto sono destinate ad ospitare gli aerogeneratori del parco eolico distano meno di tre chilometri da beni sottoposti a tutela e, dunque, non possono rientrare tra le aree idonee *ex lege* di cui all'art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021 per effetto della disposizione di cui alla lettera *c-quater*) dello stesso comma.

Tale circostanza impedisce l'applicabilità delle disposizioni di riduzione degli oneri procedurali sopra accennate (che, infatti, non risultano essere state applicate nel procedimento di cui si controverte), ma non costituisce ragione di preclusione assoluta alla realizzazione dell'impianto, giacché l'interessamento della fascia di rispetto prevista dalla citata disposizione vale solo ad escludere che l'area possa essere qualificata idonea *ex lege*, ma non ad estendere il regime vincolistico proprio del bene sottoposto a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

24.5. – La circostanza che le aree in questione non rientrano nelle aree idonee *ex lege* non può ritenersi preclusiva della possibilità che esse ospitino impianti come quelli di cui si controverte anche per un'ulteriore ragione.

Come noto, nella cornice normativa predisposta dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, i 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, sono stabiliti con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (oggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), di concerto con il Ministro della cultura, e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 20, co. 1).

Conformemente ai criteri come sopra stabiliti, ed entro centottanta giorni dall'entrata in vigore dei suddetti decreti, le Regioni devono poi provvedere con propria legge all'individuazione delle aree idonee, prevedendosi che nel caso di mancata emanazione della legge regionale o di mancata ottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti con i citati decreti ministeriali, lo Stato è chiamato ad esercitare i propri poteri sostitutivi di cui all'art. 41 della legge n. 234/2012 (art. 20, co. 4, del d.lgs. n. 199/2021).

Con il decreto ministeriale 21 giugno 2024 ha finalmente ricevuto una prima attuazione la previsione di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021 relativa alla determinazione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee. Pur non essendo detto decreto applicabile *ratione temporis* alla fattispecie per cui è giudizio, le sue disposizioni (in particolare l'art. 1) non fanno che confermare che la tipizzazione delle aree ai fini della realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non si limita alla dicotomia tra aree idonee e aree non idonee, contemplando anche la categoria delle "aree ordinarie", ovvero quelle non qualificabili né come idonee né come non idonee.

Pertanto, una volta individuate le aree "idonee" (per le quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per la costruzione e l'esercizio degli impianti) e quelle "non idonee" (le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal par. 17 e dall'all. 3 delle linee guida emanate con decreto ministeriale del 10.09.2010), residuano le aree "ordinarie", diverse dalle prime due e in relazione alle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011.

Orbene, se già per le aree "non idonee" vige la regola (di cui all'all. 3, lett. d), delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con il d.m. del 10.09.2010) secondo la quale la "non idoneità" non deve configurarsi come divieto preliminare o come impedimento assoluto alla localizzazione, dovendo comunque

l'amministrazione verificare caso per caso se l'impianto progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzato, a maggior ragione non può escludersi a priori la possibilità che un impianto possa essere ospitato in un'area che, come quelle di cui si discute, non sia né idonea (perché rientrante nella fascia di rispetto di tre chilometri di cui all'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021), né non idonea (perché non qualificata come tale da alcun provvedimento normativo o amministrativo), e sia dunque da considerare, secondo la nomenclatura oggi adottata dal decreto ministeriale del 21.06.2024, come "ordinaria".

Peraltro, anche il comma 7 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 chiarisce che «*le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*».

24.6. – Alla luce dei rilievi fin qui svolti, il primo motivo del ricorso introduttivo ed il primo dei motivi aggiunti non meritano condivisione.

25. – Le considerazioni svolte nelle pagine che precedono inducono a respingere anche il secondo dei motivi aggiunti.

La deliberazione del Consiglio dei ministri non contiene, per i profili adesso di interesse, alcun travisamento dei contenuti del parere della Soprintendenza speciale per il PNRR del 13.12.2022, evidenziando che nel citato parere il Ministero della cultura aveva rilevato solo che alcuni aerogeneratori ricadono all'interno delle fasce di rispetto di cui all'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021, rilievo che non risulta travisato nella considerazione che nessuno degli aerogeneratori previsti dal progetto ricade direttamente in aree sottoposte a vincolo.

Né a diverso esito conduce il riferimento alla lamentata inadeguatezza della considerazione delle osservazioni delle parti pubbliche e private che hanno presentato le proprie osservazioni nella procedura di valutazione di impatto ambientale.

Su quest'ultimo profilo, deve osservarsi che il Consiglio dei ministri era chiamato a risolvere il contrasto emerso tra il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e che, come evidenziato anche nella deliberazione impugnata, l'istruttoria sulle osservazioni presentate dai soggetti pubblici e privati era già stata svolta dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, nel cui parere del 7.12.2022 sono rappresentati (si veda la tabella di sintesi alle pagg. 7 e ss.) le osservazioni del pubblico (prima colonna), le controdeduzioni di RWE (seconda colonna) e le considerazioni della Commissione (terza colonna).

In mancanza di alcuna allegazione che induca a ritenere che tali considerazioni siano affette da profili di manifesta irragionevolezza o illogicità, la doglianza di parte ricorrente deve essere respinta.

26. – Il terzo ed il quarto dei motivi aggiunti sono accomunati dalla critica espressa da parte ricorrente al modo in cui il Consiglio dei ministri, con la deliberazione del 27.06.2023, ha effettuato la complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti.

26.1. – Secondo parte ricorrente, il Consiglio dei ministri avrebbe tratto dal *favor* riservato dalla normativa nazionale ed europea alla diffusione delle energie rinnovabili una sorta di automatismo decisionale, rinunciando alla necessaria ponderazione di altri interessi pubblici, come quelli di cui all'art. 9 della Costituzione, ed omettendo inoltre di considerare che anche le norme europee esprimono l'esigenza che la spinta alla diffusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili sia coerente con le esigenze della tutela ambientale, rispetti i principi generali dell'azione amministrativa come quelli di proporzionalità e necessità e faccia salva la possibilità degli Stati membri di assicurare tutela di altri interessi e di stabilire quale sia l'interesse pubblico prevalente.

26.2. – Prima di procedere, nei limiti consentiti allo scrutinio giurisdizionale, all'esame delle doglianze di parte ricorrente, il collegio rileva che l'incentivazione della diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e

la correlata decarbonizzazione della produzione dell'energia costituiscono imprescindibili strumenti nella strategia di contrasto ai cambiamenti climatici e ai fenomeni atmosferici ad essi associati, come l'incremento di fenomeni meteorologici estremi, siccità, desertificazione, scioglimento dei ghiacci, innalzamento del livello degli oceani.

Tale strategia di contrasto a tali fenomeni ha più immediate finalità di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, minacciati dall'aumento della temperatura globale e dalla desertificazione, ma indirettamente mira anche alla preservazione del paesaggio, gravemente compromesso dagli eventi meteoclimatici estremi sempre più frequenti anche alle latitudini vicine (sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2024, n. 2930; Id., 12 aprile 2021, n. 2983; Id., sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201).

Si spiega così il *favor* chiaramente riservato dal diritto dell'Unione europea alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, secondo una strategia di lungo termine avviata con le direttive 2001/77/CE del 27.09.2001 e 2003/30/CE del 8.05.2003, quindi con la direttiva n. 2009/28/CE del 23.04.2009, per poi ricevere un impulso più vigoroso con la direttiva 2018/2001/UE del 11.12.2018 (c.d. "RED II") e, da ultimo, con la direttiva 2023/2413/UE del 18.10.2023 (c.d. "RED III"), che pone obiettivi ancora più impegnativi di transizione energetica verso la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22.12.2022, poi, ha l'esplicito obiettivo di istituire il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e prevede espressamente, all'art. 3, par. 2, che «*Gli Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, quanto meno per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente*».

Nell'ordinamento nazionale le fonti europee hanno avuto una prima trasposizione con il d.lgs. n. 387/2003, di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità. L'art. 12 del decreto legislativo, al comma 10, demanda ad apposite linee guida la definizione delle modalità per assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che in attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Le linee guida approvate con decreto ministeriale del 10.09.2010 dedicano l'intero allegato 4 al tema dell'inserimento nel paesaggio degli impianti eolici.

Quindi, con il d.lgs. n. 199/2021, già citato, è stata data attuazione alla direttiva 2018/2001/UE del 11.12.2018 ("RED II"), prevedendo l'articolato sistema di fonti (ministeriali e regionali) cui si è fatto sopra riferimento per la individuazione delle aree idonee alla installazione degli impianti.

26.3. – Fatte queste premesse, il collegio non condivide le doglianze formulate dalle parti ricorrenti.

Se è vero che il quadro normativo, anche europeo, non impone alcun automatismo decisionale in favore degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, è altrettanto innegabile che le norme sovranazionali direttamente applicabili e produttive di effetti diretti negli ordinamenti interni, come il citato art. 3 del regolamento UE n. 2022/2577, stabiliscono che sia in sede di pianificazione, sia in sede di autorizzazione, deve essere accordata priorità, nella ponderazione degli interessi in gioco, alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ciò non significa che non debbano essere considerati altri interessi, ma che, come questo Tribunale ha ritenuto in recenti pronunciamenti, tali interessi possono in concreto assumere rilevanza, in chiave limitativa dell'iniziativa dell'operatore economico, allorché siano presidiati da specifiche disposizioni

che ad essi attribuiscono un rilievo equiordinato a quello della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

É il caso, ad esempio, dell'interesse, insieme ambientale e paesaggistico, alla prevenzione del consumo eccessivo del suolo, che è specificamente assunto quale finalità delle disposizioni sulla massima porzione di suolo occupabile come quelle che il regolatore nazionale deve ancora emanare ai sensi dell'art. 20, co. 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 199/2021, ma che sono al momento contenute negli artt. 6 e 6-*bis* del regolamento regionale n. 7/2011 (cfr. le sentenze di questo Tribunale del 6 novembre 2023, n. 613, del 8 novembre 2023, n. 615, e del 13 dicembre 2023, n. 723); della tutela paesaggistica accordata ai manti di copertura realizzati in materiali della tradizione locale nei centri storici di pregio sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136, co. 1, lett. *c*), del codice dei beni culturali, oggetto di considerazione nell'attuale formulazione dell'art. 7-*bis*, co. 5, del d.lgs. n. 28/2011 (su cui si veda TAR Umbria, 26 marzo 2024, n. 211); e, comunque, della protezione dei beni specificamente sottoposti a tutela paesaggistica (cfr. TAR Umbria, 1 luglio 2024, n. 515).

Nel caso di specie, al di là del riferimento – in vero piuttosto vago – a interessi pubblici confliggenti con quello alla diffusione delle energie rinnovabili, come «*l'interesse alla tutela paesaggistico-ambientale*» e la «*tutela dell'ambiente, del paesaggio, degli ecosistemi*», ed al di là della già esaminata questione del rilievo delle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela, i ricorrenti non allegano alcuna specifica situazione che, se presa in considerazione dall'Amministrazione, sarebbe stata ragionevolmente in grado di “vincere” il *favor* normativamente riservato alla diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, così come non evidenziano particolari ragioni che, alla luce delle indicazioni contenute nelle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 in materia di inserimento degli impianti eolici, avrebbero richiesto maggiore approfondimento o lo svolgimento di ulteriori valutazioni da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC e, poi, del Consiglio dei ministri.

26.4. – In ogni caso, dalla lettura della motivazione della deliberazione impugnata si evince che il Consiglio dei ministri ha espressamente considerato il parere contrario del Ministero della cultura, rilevando che lo stesso, basato anche sui pareri sfavorevoli emessi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio dell'Umbria e dalla Soprintendenza della provincia di Viterbo e per l'Etruria meridionale, non evidenziava l'interessamento di aree vincolate *ex lege* o di notevole interesse pubblico, ma che gli aerogeneratori ricadranno all'interno delle fasce di rispetto, *ex art. 20, co. 8, lett. c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021, di beni sottoposti a tutela, modificando così «*in senso negativo il paesaggio tradizionale ed identitario con grave perdita dei valori culturali e paesaggistici tutelati*».

Quindi, il Consiglio dei ministri, tenuto conto della spinta, derivante dalle fonti europee, alla massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e degli obiettivi a tal fine fissati dall'Unione europea, e considerato anche il rilievo costituzionale della libertà di iniziativa economica, sulla base di una valutazione della quale non è stata dimostrata la manifesta illogicità o irragionevolezza, ha ritenuto prevalente l'interesse all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

26.5. – Nei limiti in cui è ammesso il sindacato giurisdizionale su un atto quale la delibera assunta dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. *c-bis*), della legge n. 400/1988, anche il terzo e il quarto dei motivi aggiunti devono dunque essere respinti.

27. – Con riguardo al quinto dei motivi aggiunti, il collegio rileva quanto segue.

27.1. – L'impatto del parco eolico sull'avifauna del sito Natura 2000 dei Monti Vulsini risulta essere stato trattato nel procedimento di VIA.

Più precisamente, nel parere della Commissione tecnica PNRR-PNIEC del 7.12.2022 si dà atto della presentazione di un nuovo studio di incidenza ambientale che prende in considerazione anche il sito Monti Vulsini (elaborato codice PEOS-S01.03_001).

La questione era stata affrontata dalla società proponente nell'integrazione del SIA (pagg. 22, 129 ss. e 244 ss.) e nella revisione n. 1 del SIA del 10.09.2022 (pagg. 53 e ss. e 57 e ss.).

La valutazione d'incidenza è stata esaminata dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC, la quale, a pag. 50 e ss. del parere del 7.12.2022, affronta il tema dell'incidenza del progetto sul sito dei Monti Vulsini, con particolare riguardo all'avifauna.

Quindi, la deliberazione del Consiglio dei ministri impugnata in questa sede rileva che *«l'area di progetto risulta esterna ad aree naturali protette e ad aree della Rete Natura 2000»* e che *«con riguardo ai siti Natura 2000 presenti nelle vicinanze dell'opera (Monti Vulsini, Lago di Bolsena, Isole Bisentina e Martana) la Commissione PNRR-PNIEC non ha ravvisato effetti negativi significativi sui medesimi determinati dagli interventi del progetto»*.

27.2. – Con riguardo alla valutazione del rischio di rottura accidentale degli elementi rotanti, nell'aggiornamento del SIA di RWE sono indicate (alle pagg. 51-56) le misure di mitigazione, consistenti nel rispetto di distanze da edifici (in particolare ad uso abitativo), linee elettriche e strade.

La Commissione tecnica PNRR-PNIEC ha valutato la questione (pag. 30 e ss. del parere del 7.12.2022) ed ha concordato con la società proponente nel ritenere i fabbricati di categoria catastale A fuori dall'area di pericolo in quanto posti ad una distanza superiore a quella di massima gittata, pari a 198 m. Inoltre, la Commissione, considerata la probabilità di fenomeni meteorologici tali da comportare la formazione di ghiaccio sulle pale ed evidenziato che la gittata dei frammenti di ghiaccio è superiore a quella della pala intera, ha richiesto che, in tali condizioni, le pale siano arrestate fino al ritorno alla normalità delle condizioni meteo per permettere il riavvio degli aerogeneratori in sicurezza, formulando al riguardo la condizione n. 14.

Le doglianze formulate sul punto da parte ricorrente sono generiche e non tengono conto delle condizioni di maggior sicurezza imposte dall'Amministrazione con riguardo alla eventualità del distacco non solo

dell'elemento rotante, ma anche di frammenti di ghiaccio in condizioni meteorologiche specifiche.

27.3. – Infine, la società proponente ha presentato all'Amministrazione uno studio anemologico a supporto del progetto ed un successivo documento di analisi delle incertezze riguardanti il metodo di determinazione dei dati relativi della velocità del vento, che sono stati specificamente considerati dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC nel parere del 7.12.2022 (pag. 14).

Sul punto, le critiche sulle caratteristiche di ventosità del sito e di produttività dell'impianto sono formulate in termini del tutto generici.

27.4. – Anche il quinto motivo aggiunto, nei limiti di ammissibilità del sindacato giurisdizionale sulla delibera impugnata, deve dunque essere respinto.

28. – Quanto evidenziato nei paragrafi che precedono – e in particolare al paragrafo 26 – induce a ritenere infondato anche il secondo motivo del ricorso introduttivo, dovendo ritenersi che la delibera del Consiglio dei ministri del 27.06.2023 abbia motivato, anche mediante il richiamo al parere della Commissione tecnica PNRR-PNIEC del 7.12.2022, le ragioni del superamento della posizione negativa espressa dal Ministero della cultura.

29. – Infine, non meritevole di accoglimento è anche il terzo motivo del ricorso introduttivo.

Secondo i ricorrenti, le Amministrazioni regionali dell'Umbria e del Lazio, nell'esprimere il loro parere favorevole alla realizzazione del progetto, non avrebbero rilevato, con riguardo ai rispettivi territori, i diversi profili di incompatibilità rispetto alla tutela dei beni culturali e paesaggistici derivante dalle dichiarazioni di interesse culturale di siti entro le cui fasce di rispetto è prevista la collocazione degli aerogeneratori, la non assorbibilità delle opere da parte del contesto paesaggistico, soprattutto in ragione del cumulo con altri impianti realizzati o in corso di autorizzazione, le carenze progettuali con particolare riferimento al cumulo con altri impianti.

Le considerazioni svolte *supra* (par. 24) sull'art. 20, co. 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021 inducono a ritenere non condivisibile la doglianza relativa alla collocazione degli aerogeneratori all'interno delle fasce di rispetto di beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, mentre nel procedimento di valutazione di impatto ambientale è stato escluso che il progetto preveda l'interessamento di aree vincolate *ex lege* o di notevole interesse pubblico, né parte ricorrente ha fornito evidenza del contrario.

Le rimanenti doglianze sono formulate in termini generici, non essendo stati evidenziati specifici profili di criticità correlati all'impatto cumulativo con altri impianti realizzati o in corso di autorizzazione.

30. – In conclusione, previa dichiarazione dell'inammissibilità dell'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Amici della Terra, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere respinti.

31. – Considerata la complessità delle questioni trattate, il collegio ritiene equo disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, previa dichiarazione dell'inammissibilità dell'atto di intervento dell'Associazione Amici della Terra, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Davide De Grazia

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO