

GLI EFFETTI SUI PIANI URBANISTICI DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA REGIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI DA ENERGIE RINNOVABILI

DI ELEONORA GREGORI FERRI

Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377 – Pres. Saltelli, Est. Di Matteo – S.M. e G.C. (Avv.ti Colalillo e Ricci) c. Comune di Castel del Giudice e Comunità Montana “Alto Molise” (non costituiti in giudizio) e Regione Molise (Avvocatura Generale dello Stato) e n.c. di E.G.P. S.p.A. (Avv. Cardì e Cardì)

È possibile autorizzare la realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili all'interno di una zona in cui, per i divieti contenuti nel piano degli insediamenti produttivi, tale opera non sarebbe realizzabile. Infatti, l'autorizzazione regionale unica determina una variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme a tutte le disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto, senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all'attività privata.

Nella sentenza in esame il Consiglio di Stato affronta il tema della natura del piano per gli insediamenti produttivi (“p.i.p.”) e, al contempo, fornisce un chiarimento circa gli effetti, sui piani urbanistici vigenti, dell'autorizzazione unica regionale per la realizzazione di impianti da energie rinnovabili.

Nella vicenda da cui prende le mosse la pronuncia in commento i ricorrenti, proprietari di due terreni siti nel Comune di Castel del Giudice e compresi nell'ambito delle zone a destinazione “artigianale e commerciale” del p.i.p., agiscono contro il Comune e la Regione Molise, chiedendo l'annullamento dell'autorizzazione unica (2008) e quindi del permesso di costruire, rilasciati (2009) a E. S.p.A.

I provvedimenti impugnati avevano ad oggetto la realizzazione, su un terreno confinante ai rispettivi lotti di proprietà dei ricorrenti, di una stazione di trasformazione MT/AT dell'energia elettrica (prodotta da un parco eolico costruito nel vicino Comune di San Pietro Avellana), ciò nonostante il p.i.p. in quell'area non ne consentisse la localizzazione.

In primo grado i ricorrenti avevano sostenuto che il rilascio del permesso di costruire fosse in contrasto con quanto previsto dal p.i.p. per gli insediamenti in zona destinata ad attività “artigianali e commerciali”, in cui detto piano ammette solo l'insediamento di “attività artigianali innocue non rumorose e attività commerciali, depositi e magazzini” (art. 3 n.t.a.). In particolare, avevano lamentato l'illegittimità del titolo edilizio, non potendo l'esercizio di stazioni di trasformazione dell'energia elettrica essere configurato come svolgimento di un'attività artigianale “innocua” e “non rumorosa”. Né, tanto meno, di un'attività commerciale. Non solo, secondo gli stessi, l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione non avrebbe potuto produrre l'effetto di variante al p.i.p. in relazione ai divieti di insediamento di impianti industriali posti dal medesimo piano, stante la natura di strumento di programmazione economica del p.i.p. e non di definizione dell'assetto urbanistico del territorio, differentemente dal piano regolatore generale.

Con sentenza in data 7 luglio 2010, il T.A.R. respingeva il ricorso. Avverso la sentenza veniva proposto appello.

Innanzitutto va ricordato che il piano per gli insediamenti produttivi è, a norma dell'art. 27 della L. 22 ottobre 1971, n. 865, uno strumento di pianificazione che consente ai Comuni di acquisire aree - già destinate dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione ad insediamenti produttivi - al fine di realizzarvi impianti di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico.

L'attuazione del p.i.p. avviene mediante espropriazione delle aree interessate da parte dei Comuni o dei loro consorzi - secondo le norme in materia di espropriazione per pubblica utilità - e successiva cessione in proprietà o concessione in diritto di superficie a terzi privati o, con preferenza nel caso di presentazione di più istanze concorrenti, a enti pubblici o ad aziende a partecipazione statale.

Proprio sulla base di tali caratteristiche il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, confermando quanto già espresso in una precedente pronuncia (Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2013 n. 3275), afferma che il p.i.p. *“è non solo uno strumento di pianificazione urbanistica nel senso tradizionale, ma anche e soprattutto uno strumento di politica economica, poiché ha la funzione di incentivare le imprese, con l'offerta, ad un prezzo politico, previa espropriazione ed urbanizzazione, delle aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione, così realizzandosi un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario, per essere l'indennità di espropriazione di gran lunga inferiore al valore di mercato degli immobili espropriati (Cons. Stato, sez. II, 15 luglio 2019, n. 4959)”* (punto 3.2 della sentenza in commento).

Come tale, il p.i.p. si configura a tutti gli effetti come *“piano particolareggiato d'esecuzione”* ai sensi della L. 17 agosto 1942, n. 1150, in quanto *“incide, sia pure per ragioni di indirizzo dello sviluppo economico, sull'assetto del territorio urbano, regolando in conformità all'interesse pubblico la destinazione dei terreni”* (Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 22¹).

Chiarito il ruolo e la funzione del p.i.p., il Collegio ricorda poi che la disciplina delle procedure autorizzative relative alla costruzione e alla messa in esercizio di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili è delineata all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 summenzionato.

Con particolare riferimento agli impianti di produzione di energia elettrica, i commi 3 e 4 del citato art. 12 assoggettano ad autorizzazione unica sia la costruzione, sia la messa in l'esercizio, nonché ogni opera connessa e le infrastrutture funzionali indispensabili.

L'autorizzazione viene rilasciata dalla regione, ovvero dal Ministero dello sviluppo economico per gli impianti con potenza termica pari o superiore ai 300 MW.

Il procedimento autorizzativo è unico e vede il coinvolgimento di tutte le Amministrazione interessate, compresi i Comuni, per i profili attinenti alla tutela dell'assetto urbanistico. La relativa Conferenza dei servizi deve essere convocata dalla regione o dal Ministero, a seconda dei casi, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda. Il rilascio dell'autorizzazione unica avviene nel rispetto delle norme in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Pertanto, la risultante dell'analisi giurisprudenziale sulla natura del p.i.p. e della normativa in merito al carattere di prevalenza dell'autorizzazione unica sulla pianificazione urbanistica vigente conduce il Collegio ad affermare, anche ai fini della risoluzione del caso di specie, che: *“l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui per i divieti contenuti nel piano degli insediamenti produttivi tale opera non sarebbe realizzabile (id est. in quanto non destinata alla localizzazione di impianti industriali) determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto (Cons. Stato, V, 13 marzo 2014, n. 1180, anche in presenza di parere negativo del Comune), senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all'attività privata (...)”* (punto 3.3 della sentenza).

ⁱ Nell'ambito di tale pronuncia il Consiglio di Stato si era soffermato, in particolare, sull'interpretazione del termine di efficacia decennale del p.i.p. approvato. In merito, il Collegio aveva chiarito che, avendo il p.i.p. natura di piano particolareggiato d'esecuzione, *“allo scadere del termine decennale, il Comune consuma il proprio potere espropriativo, mentre la destinazione d'uso delle aree già impressa dallo strumento urbanistico attuativo permane fino a nuova disciplina.”* Per completezza si segnalano anche: Cons. Stato, IV, 18 maggio 2018, n. 3002 che richiama Cons. Stato, Sez. IV, n. 4036 del 2017; Sez. V, n. 6823 del 2013; Sez. IV, n. 2045 del 2012, nonché Cons. Stato, Sez. IV, 22 ottobre 2018, n. 5994.