

*Ai soggetti interessati dal procedimento*

Milano, 3 novembre 2023

**PARERE LEGALE**

**OGGETTO:** *Procedura per il rilascio del Provvedimento di Autorizzazione Unica e del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale volontario relativi al progetto di realizzazione di impianto eolico denominato “Parco Eolico Monte Croce di Ferro”. Parere legale.*

**I. QUESITI**

La Società Borgotaro Wind S.r.l. (di seguito, la “**Società**”) ha presentato innanzi alla Regione Emilia-Romagna e all’Agenzia Regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia-Romagna (“**ARPAE**”) istanza ai fini del rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (“**PAUR**”) di cui all’art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006, in combinato disposto con il paragrafo 14.8. del D.M. 10 settembre 2010, per la realizzazione e l’esercizio di un impianto eolico denominato “*Parco Eolico Monte Croce di Ferro*”, avente una potenza massima non superiore a 30 MW, da ubicare presso il Comune di Borgo Val di Taro (PR), località Monte Croce di Ferro (di seguito, il “**Parco Eolico Monte Croce di Ferro**” o semplicemente il “**Parco Eolico**”).

Sotto il profilo vincolistico, la relazione allegata all’istanza di PAUR, denominata “*Studio di impatto ambientale - Premessa e quadro di riferimento programmatico*”, evidenzia che il Parco Eolico, peraltro:

- rientra all’interno del “*Sistema dei Crinali*” di cui all’art. 9 delle Norme Tecniche Attuative (“**NTA**”) al Piano Territoriale Paesistico Regionale (“**PTPR**”) e art. 9 delle NTA al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - Parma (“**PTCP**”);
- rientra all’interno di “*Zone di particolare interesse paesaggistico*” di cui all’art. 19 delle NTA al PTPR e all’art. 14 delle NTA al PTCP;
- rientra all’interno del “*Sistema forestale e boschivo*” di cui all’art. 10 delle NTA al PTPR e art. 10 delle NTA al PTCP.

Deve precisarsi che i suddetti vincoli sono i medesimi interferenti con il progetto concernente la realizzazione ed esercizio di un impianto eolico, denominato

“*Monte Foppo*”, da ubicare nei comuni di Tornolo e Albereto (PR) (il “**Parco Eolico Tornolo**”), proposto dalla Società Ser S.r.l. (già Gea Energie S.r.l.). Per detto Parco Eolico Tornolo la Regione Emilia-Romagna, con D.G.R. n. 1718 del 17/10/2022, ha rilasciato il PAUR **sulla base delle posizioni prevalenti favorevoli (ai sensi dell’art. 14 quater, comma 3 L. 241/1990) delle Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi**, superando il parere sfavorevole, sotto il profilo paesaggistico, rilasciato dalla Soprintendenza ABAP per le Province di Parma e Piacenza mediante i seguenti argomenti:

*“- dal punto di vista pianificatorio il progetto in esame risulta conforme a quanto previsto dalla pianificazione vigente;*

*- le opere risultano esterne al sistema forestale e boschivo tutelato dal PTPR ad eccezione di una porzione di cavidotto interrato e di un breve tratto di collegamento tra le piazzole dei due aerogeneratori; tali opere accessorie all’impianto eolico rientrano nelle esclusioni previste dall’art. 10, comma 9, delle norme attuative del PTPR richiamate anche all’interno della D.A.L. n. 51/2011 e pertanto sono ammissibili;*

*- le due pale eoliche di progetto sono posizionate al di sotto dei 1200 metri s.l.m.m.; pertanto, non incidono direttamente con il vincolo afferente alle aree sottoposte a tutela della parte terza del d.lgs. 42/2004, tra cui la lettera d) dell’art. 142: “le montagne per la parte eccedente i 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e le isole”;*

*- per quanto riguarda l’interessamento delle aree classificate come “sistema dei crinali” dalla cartografia del vigente PTCP di Parma emerge che le opere in progetto sono situate tra due crinali secondari individuati come “Ambiti di gestione unitaria del paesaggio”; essendo, inoltre, opere tecnologiche di pubblico interesse risultano coerenti con i disposti normativi di cui art. 9 “Sistema dei Crinali” e con i disposti del P.T.C.P. che aveva già pianificato questo areale come idoneo all’insediamento di queste tipologie di strutture ed infrastrutture;*

*- in ragione di quanto esposto la Conferenza di Servizi ritiene che le opere di cui al progetto eolico “Monte Foppo” siano complessivamente conformi e idonee a quanto stabilito dalla Delibera regionale Emilia-Romagna n. 51 del 26.07.2011”.*

L’Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno ha inoltre rilasciato, con riferimento al Parco Eolico Tornolo, l’autorizzazione paesaggistica n. 5/2022 “*di fronte al parere negativo della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio delle province di Parma e Piacenza ma sulla base delle posizioni prevalenti favorevoli espresse nella conferenza dei servizi*”.

Nel corso del procedimento di PAUR attivato al fine di assentire la realizzazione del Parco Eolico Monte Croce di Ferro il Ministero della Cultura – Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Parma

e Piacenza ha reso il parere prot. 10780 del 18 ottobre 2023 (il “**Parere Paesaggistico**”), con il quale il progettato Impianto Eolico è stato ritenuto “*non compatibile col contesto di pregio dell'intera zona dell'alta Val Taro, così come riconosciuto dal Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna, e non conforme al quadro delle tutele paesaggistiche sancite dal medesimo PTPR*” ed è stato formulato parere negativo non superabile con prescrizioni o modifiche progettuali.

I principali argomenti evidenziati dalla Soprintendenza a sostegno del proprio parere sono i seguenti:

- a) l'Impianto Eolico risulta ubicato all'interno di aree non idonee all'installazione di impianti eolici ai sensi della Delibera dell'Assemblea regionale n. 51/2011 e in particolare in: zone di sistema forestale e boschivo (Art. 10 del PTPR); invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua (Art. 18 del PTPR)<sup>1</sup>; crinali;
- b) sotto il profilo vincolistico di cui alla Parte III del D.Lgs 42/2004, le opere insistono in aree sottoposte a tutela paesaggistica, ai sensi dell'art. 142, comma 1 del D.Lgs. 42/2004, e in particolare:
  - i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
  - le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
  - i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (norma abrogata, ora il riferimento è agli articoli 3 e 4 del decreto legislativo n. 34 del 2018);
  - le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- c) le operazioni di trasporto delle componentistiche tecnologiche, comportando trasporti eccezionali di tipo speciale, determinano modifiche alla viabilità esistente, alterazioni in negativo delle dotazioni boschive e fluviali presenti sui diversi punti di intervento, a cui si aggiungono le modifiche orografiche, fortemente artificiose, nei pressi delle stesse aree tutelate per la realizzazione delle nuove piazzole di progetto su cui si innalzeranno le pale eoliche;

---

<sup>1</sup> Sul punto, deve precisarsi che, a dispetto di quanto rilevato dalla Soprintendenza, l'**Impianto Monte Croce di Ferro non ricade in “invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua”**: si rinvia all'elaborato SIA-R.1 - paragrafo 2.1.1.

- d) l'installazione di pale eoliche, di altezza pari a 200 metri da terra, comporta una alterazione significativa e permanente, in termini sia qualitativi che quantitativi, dei valori ecosistemici e paesaggistici, oggetto di tutela dal PTPR;
- e) tutti gli aerogeneratori e la gran parte delle opere infrastrutturali sono all'interno della fascia di rispetto di 3 Km dal bene sottoposto a tutela ai sensi dell'Art. 136 del D.Lgs. 42/2004 in forza del D.M. 1° agosto 1985 *“Dichiarazione di notevole interesse pubblico nella zona del monte Molinatico e parte dell'alta Val Taro sita nel Comune di Borgotaro”*.

Ciò premesso, è stato chiesto alla scrivente DLA Piper, in considerazione del quadro vincolistico presente nell'area di impianto, in quanto comune al progetto del Parco Eolico Tornolo, ed alla luce del Parere Paesaggistico negativo formulato dalla Soprintendenza di esprimere un parere legale sui seguenti quesiti:

- i. sulla possibilità per il Comune di rilasciare l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004, malgrado il parere negativo della Soprintendenza (**“Quesito 1”**);
- ii. sulla possibilità per la Regione Emilia-Romagna di rilasciare il PAUR sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni convocate alla conferenza di servizi, malgrado il parere negativo della Soprintendenza (**“Quesito 2”**).

Esulano dal presente parere legale considerazioni di natura tecnica, per le quali si rinvia alle *“controdeduzioni di carattere tecnico e paesaggistico”*.

## **II. RISPOSTA A QUESITI**

### **II.1 Premessa: sulla natura dei vincoli identificati dalle NTA del PTPR e del PTCP interferenti con l'area di impianto**

**II.1.1** Preliminarmente, occorre indagare la natura dei vincoli identificati dalle NTA del PTPR e del PTCP della Regione Emilia-Romagna, i quali costituiscono, a norma dell'art. 40 bis, comma 4 della L.R. Emilia-Romagna 10/2000 (*“Principi generali per la tutela e valorizzazione del paesaggio”*), strumenti di pianificazione paesaggistica.

L'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 (*“Pianificazione paesaggistica”*) prevede quanto segue:

*“1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: “piani paesaggistici”.*

***L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all' articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.***

***2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.***

***3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.***

***4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici **definiscono apposite prescrizioni e previsioni** ordinate in particolare:***

*a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*

*b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;*

*c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;*

*d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.”.*

Coerentemente al disposto di cui all’art. 135, comma 1, ultimo periodo del D.Lgs. 42/2004, l’art. 143 (“Piano paesaggistico”) prevede che “1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

*a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;*

***b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;***

*c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;*

*d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché' determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;*

*e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;*

*f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;*

*g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;*

*h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;*

*i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.*

[...]

**3. Approvato il piano paesaggistico, *il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall' articolo 146, comma 5.***

A propria volta, **il comma 4 dell'art. 143 del D.Lgs. 42/2004** prevede che:

*“4. Il piano può prevedere:*

**a) *la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142<sup>2</sup> e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli***

---

<sup>2</sup> L'art. 142 del D.Lgs. 42/2004 “Aree tutelate per legge” prevede che “1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di

**136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;**

*b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all' articolo 146.”.*

Ciò premesso, sulla base del combinato disposto degli artt. 135, comma 1 e 143, comma 3 del D.Lgs. 42/2004 emerge che, rispetto agli interventi ricadenti nelle aree individuate dal piano paesaggistico, nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 da parte del competente Comune, il parere della Soprintendenza è vincolante solamente in relazione **“agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1”**, vale a dire:

- immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (*art. 143, comma 1, lett. b)*);
- aree di interesse paesaggistico tutelate per legge ex art. 142 (*art. 143, comma 1, lett. c)*);
- ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c) (*art. 143, comma 1, lett. d)*).

L'individuazione delle aree *de quibus* nell'ambito del piano paesaggistico è rimessa, ai sensi dell'art. 135, comma 1 del D.Lgs. 42/2004, all'azione concertata tra il Ministero e la Regione.

Tuttavia, deroga a quanto sopra il caso in cui il piano paesaggistico abbia previsto aree, costituenti beni paesaggistici ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs. 42/2004, che non siano **“interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157”** (trattasi, sostanzialmente, di procedimenti ovvero provvedimenti di dichiarazione dell'interesse pubblico dell'area), nel qual caso **il parere della Soprintendenza non sarà vincolante e “la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale”**.

---

rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (norma abrogata, ora il riferimento è agli articoli 3 e 4 del decreto legislativo n. 34 del 2018);  
h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;  
i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;  
l) i vulcani;  
m) le zone di interesse archeologico.”.

**II.1.2** Ciò premesso, si ritiene che le aree individuate dal PTPR e dal PTCP – i quali, come si è detto, costituiscono, a norma dell’art. 40 bis, comma 4 della L.R. Emilia-Romagna 10/2000, piano paesaggistico ai sensi e per gli effetti delle pertinenti disposizioni del D.Lgs. 42/2004 – nelle quali ricade il Parco Eolico e già interferenti con il Parco Eolico Tornolo (*i.e.*, il “*Sistema dei Crinali*”, le “*Zone di particolare interesse paesaggistico*” e il “*Sistema forestale e boschivo*”) **rientrano nell’ambito di operatività della disposizione derogatoria di cui al combinato disposto dell’art. 143, comma 3 e comma 4, lett. a) del D.Lgs. 42/2004.** Il combinato disposto di tali norme **esclude** che il parere reso dalla Soprintendenza abbia valore vincolante in relazione alle aree previste dal piano paesaggistico “*soggette a tutela ai sensi dell’articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell’ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale*”.

In altri termini, per le aree che, sia pure sottoposte a tutela ai sensi dell’art. 142 del D.Lgs. 42/2004<sup>3</sup>, siano state disciplinate dal piano paesaggistico e per le quali non siano in essere procedimenti per la dichiarazione del notevole interesse pubblico dell’area ovvero non siano stati adottati i conseguenti provvedimenti dichiarativi, **il parere della Soprintendenza reso nell’ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica non assumerà valore vincolante e, pertanto, laddove sia negativo, potrà essere disatteso dall’Amministrazione munita di poteri di delega in materia paesaggistica**, essendo la realizzazione di interventi in siffatte aree subordinata all’accertamento della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale.

## **II.2 Sulla compatibilità dell’Impianto Eolico con la pianificazione urbanistica/energetica applicabile all’area di impianto**

**II.2.1** Tutto quanto sopra premesso circa la veste giuridica da attribuire al parere della Soprintendenza nello specifico caso di beni individuati dal Piano Paesaggistico applicabile, nel caso in esame, dalla disamina delle disposizioni dettate dalle pertinenti NTA applicabili all’area destinata ad ospitare il Parco Eolico, si desume **l’espressa compatibilità del piano paesaggistico con l’insediamento di impianti a fonti rinnovabili.**

In particolare:

- l’art. 9 delle NTA al PTPC in tema di “*Sistema dei Crinali e sistema collinare-montano*”, con formulazione analoga al PTPR, prevede che in detti sistemi “*la realizzazione di infrastrutture ed attrezzature comprese fra quelle appresso indicate è subordinata alla loro previsione nel P.T.C.P. o in un piano provinciale di settore conforme al P.T.C.P. stesso, fermo restando l’obbligo della sottoposizione alla*

---

<sup>3</sup> Si veda la precedente nota n. 2.



*valutazione di impatto ambientale delle opere per le quali essa sia richiesta da disposizioni comunitarie, nazionali o regionali: [...] impianti di produzione di energia da fonti alternative individuati nella tav. C.4; d) sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia [...]*";

- l'art. 10 delle NTA al PTCP in tema di *"Sistema forestale e boschivo"* prevede, con formulazione analoga al PTPR, che in detti sistemi ***"è ammessa la realizzazione esclusivamente delle opere pubbliche o di interesse pubblico di natura tecnologica e infrastrutturale, a condizione che le stesse siano esplicitamente previste dagli strumenti di pianificazione nazionali, regionali, provinciali o comunali, che ne verifichino la compatibilità con le disposizioni del presente Piano. Ferma restando la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale per le quali essa sia richiesta da disposizioni comunitarie, nazionali o regionali."***;
- l'art. 14 delle NTA al PTCP in tema di *"Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale"* prevede, con formulazione analoga al PTPR, che in dette zone i ***"sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia e delle materie prime e/o dei semilavorati; e impianti di produzione di energia da fonti alternative individuati nella tav. C.4"*** sono ammesse ***"qualora siano previste dal P.T.C.P. o da un piano provinciale di settore conforme al P.T.C.P. stesso. I progetti delle opere dovranno in ogni caso rispettare le condizioni ed i limiti derivanti da ogni altra disposizione, del presente Piano ed essere sottoposti alla valutazione di impatto ambientale, qualora prescritta da disposizioni comunitarie, nazionali e regionali"***.

Alla luce di tali disposizioni, si rileva che la realizzazione del Parco Eolico Monte Croce di Ferro è **pienamente compatibile con il PTCP ed il PTPR e, più in generale, con la pianificazione urbanistica/energetica applicabile all'area di impianto**. Difatti, la *"Tavola C.4 – Carta del Rischio Ambientale e dei principali interventi di difesa"* allegata al PTCP, **individua l'area destinata ad ospitare il Parco Eolico Monte Croce di Ferro come idonea all'insediamento di impianti alimentati da fonti alternative**. Analogamente, la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSat) del PTCP, contempla tra gli indicatori per la ValSat della Provincia di Parma altresì la promozione dell'***"utilizzo di fonti di energia rinnovabili"***.

Si fa inoltre notare che la Società ha proposto specifiche **misure di compensazione** dei possibili impatti sul piano ambientale e paesaggistico eventualmente derivanti dalla realizzazione del Parco Eolico. Dette misure compensative consistono, *inter alia*, nell'attuazione di interventi di rimboschimento e di piantumazione di specie arboree e vegetazionali nonché in contributi economici destinati a puntuali interventi di interesse pubblico. In particolare, l'elaborato *"AE-2.3 Progetto di compensazione ambientale o rimboschimento compensativo – Relazione Tecnica"* prevede l'attuazione di interventi di rigenerazione vegetale pari a circa 7 ha. Pertanto, le misure compensative previste dalla Società consentono di concludere per la

**compatibilità, anche di fatto, del Parco Eolico con l'assetto paesaggistico e ambientale di riferimento.**

Stante quanto sopra, si conclude che, nelle aree identificate dal PTPR e dal PTCP quali “*Sistema dei Crinali*”, “*Sistema forestale e boschivo*” e le “*Zone di particolare interesse paesaggistico*” interferenti con l'area del Parco Eolico Monte Croce di Ferro (e già interferenti con l'area destinata ad ospitare il Parco Eolico Tornolo) la natura vincolante del parere reso dalla Soprintendenza ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è esclusa alla luce del combinato disposto degli artt. 143, comma 3 e comma 4, lett. a) del D.Lgs. 42/2004: in dette aree, **la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili e di sistemi di trasporto dell'energia non solo è *expressis verbis* ammessa in quanto contemplata dal piano paesaggistico, ma è altresì compatibile, anche di fatto, con l'assetto paesaggistico ed ambientale di riferimento alla luce delle precipe misure di compensazione condivise dalla Società.**

Per quanto attiene poi nello specifico all'interferenza, ravvisata dalla Soprintendenza, con le **aree gravate da usi civici**, nel rinviare alle alle “*controdeduzioni di carattere tecnico e paesaggistico*” in riscontro al Parere Paesaggistico, si osserva che con la **determinazione n. 11857 del 29 maggio 2023** e con la **determinazione n. 11858 del 29 maggio 2023** la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna ha disposto di autorizzare, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della L. 1766/1927, nell'ambito del procedimento di PAUR relativo all'Impianto Monte Croce di Ferro, il compimento da parte della Comunalità di Santa Maria Valdena in Comune di Borgo Val di Taro e da parte della Comunalità di Pontolo in Comune di Borgo Val di Taro (quali Enti che rispettivamente amministrano le aree soggette ad uso civico interessate dall'Impianto) a compiere gli adempimenti necessari al fine di consentire la realizzazione dell'Impianto Eolico (*i.e.*, costituzione dei diritti di superficie; costituzione di diritti di servitù; concessione di locazioni e di occupazioni temporanee).

Pertanto, **l'utilizzo/occupazione delle aree oggetto di usi civici è stato già assentito dalle competenti Amministrazioni** e, al riguardo, la Soprintendenza **non ha evidenziato alcuna specifica esigenza di tutela delle aree oggetto di usi civici** che sarebbe pregiudicata dalla realizzazione dell'Impianto.

### **II.3 Sulla motivazione rafforzata che deve supportare il parere in materia paesaggistica**

**II.3.1** Il Parere Paesaggistico non sembra, inoltre, rispondente all'onere di motivazione rafforzata che, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.L. 50/2022, deve animare i dinieghi in materia paesaggistica.

Occorre premettere che nell'attuale contesto di rapido cambiamento climatico, ancor più aggravato dalla crisi energetica in corso, l'interesse pubblico, di derivazione comunitaria, alla massimizzazione di impianti a fonti rinnovabili non costituisce interesse antagonista alla tutela del paesaggio. Al contrario, la

produzione di energia da fonte rinnovabile assume una rilevanza cardinale per ridurre, a livello generale, le emissioni di CO<sub>2</sub>.

La produzione di energia rinnovabile non può essere quindi concepita in termini antagonistici rispetto alla tutela del paesaggio, bensì va valutata essa stessa quale strumento di prevenzione e di tutela. Detto altrimenti, una valutazione in ottica dinamica del paesaggio, costituzionalmente orientata alla tutela dell'interesse delle "future generazioni", non può prescindere dalla valutazione dei fenomeni di alterazione dei paesaggi a causa dei fenomeni climatici, e ciò anche nell'ambito delle competenze proprie ed esclusive del Ministero della Cultura. Del resto, è la stessa legislazione comunitaria ad aver dichiarato "*d'interesse pubblico prevalente ai fini della pertinente legislazione ambientale*" gli impianti a fonti rinnovabili (cfr. il Regolamento UE 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 "*che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*").

In tale quadro di massimizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, si collocano i plurimi interventi legislativi, a livello comunitario e nazionale, che vanno nel senso della semplificazione degli *iter* autorizzativi. Tra questi, di focale importanza per le finalità che qui interessano è il disposto di cui all'art. 6, comma 2 del D.L. 50/2022, convertito nella Legge 91/2022 che - nel dettare i "criteri [...] di valutazione dei progetti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili" - prevede che "eventuali valutazioni negative dia[no] adeguata evidenza della sussistenza di **stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici, nel rispetto della specificità delle caratteristiche dei diversi territori**".

Tale norma costituisce parametro normativo al fine di valutare la legittimità o meno dei dinieghi in materia paesaggistica: nel caso in esame, **si ritiene che il Parere Paesaggistico non espliciti le "stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela" dei beni paesaggistici** che sarebbero lese in concreto dalla realizzazione dell'Impianto Eolico. Ciò contrasta altresì con i principi formulati dalla giurisprudenza in materia di diniego paesaggistico. Secondo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa "*Se è vero, infatti, che il paesaggio è un valore costituzionale primario, l'Autorità amministrativa deve nondimeno operare un giudizio in concreto circa il rispetto, da parte dell'intervento progettato, delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso. La determinazione dell'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione de qua non può, quindi, essere affidata a clausole di stile inidonee a dare conto dei concreti elementi di fatto e di diritto ostativi alla realizzazione dell'intervento, in quanto pregiudizievoli della tutela dell'interesse paesaggistico*" (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Milano, sez. III, 24/08/2017, n. 1768; Cons. Stato, sez. II, 9 novembre 2016 n. 2321). Ed invero, "*Posto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua "alterazione", il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve contenere una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente, attraverso l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da*

*tutelare; e, a maggior ragione, puntuali e analitiche devono essere le ragioni del diniego qualora l'autorizzazione richiesta riguardi la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nei cui confronti l'ordinamento esprime un chiaro favore"* (TAR Toscana, sez. III, 22 agosto 2019, n. 1204).

**II.3.2** Si rileva che non può ritenersi sufficiente al fine di integrare l'onere di motivazione di cui all'art. 6, comma 2 del D.L. 50/2022 il mero fatto che nell'area *buffer* di 3 Km dall'Impianto Eolico si collochi un bene sottoposto a tutela ai sensi dell'art. 136 del D.lgs. 42/2004 in forza del D.M. 1 agosto 1985 ("Dichiarazione di notevole interesse pubblico nella zona del monte Molinatico e parte dell'alta Val Taro sita nel comune di Borgotaro").

Sul punto, si rileva che il mero fatto per cui l'Impianto non ricada in area idonea ex art. 20, comma 8, lett. c-quater) del D.Lgs. 199/2021 non può costituire un fattore ostativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Ed infatti, l'art. 20, comma 7 del D.Lgs. 199/2021 esclude *expressis verbis* che le aree non incluse tra le "aree idonee" possano essere dichiarate "non idonee" all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee. La normativa in materia di aree idonee di cui all'art. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021 costituisce infatti una regolamentazione di natura derogatoria ed acceleratoria volta, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, ad incentivare lo sviluppo di impianti a fonti rinnovabili al fine di raggiungere gli obiettivi vincolanti di transizione energetica. Laddove però l'impianto non ricada in area idonea (come nel caso di specie) l'unico effetto sarà la non applicabilità, alla procedura autorizzativa dell'impianto medesimo, della disciplina semplificatoria di cui agli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 199/2021, ma non vi è e non vi può essere alcuna penalizzazione/pregiudizio sotto il profilo dell'autorizzabilità dell'impianto, pena la violazione della norma di cui all'art. 20, comma 7 del D.Lgs. 199/2021.

#### **II.4 Sulla possibilità per il Comune di rilasciare l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 (quesito 1)**

Stante tutto quanto sopra esposto, considerato il quadro paesaggistico nel quale si inserisce l'Impianto Eolico e il Parere Paesaggistico, **si ritiene che il Parere Paesaggistico possa essere superato dal Comune delegato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica**, considerato che:

- la realizzazione del Parco Eolico Monte Croce di Ferro è **pienamente compatibile con il PTCP ed il PTPR ricadendo in area qualificata dalla "Tavola C.4 – Carta del Rischio Ambientale e dei principali interventi di difesa" allegata al PTCP come idonea all'insediamento di impianti alimentati da fonti alternative.**

Sul punto, l'art. 70, comma 6 della L.R. 24/2017 prevede che *"Ai fini dell'esercizio della funzione di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte dei Comuni e delle loro Unioni, negli ambiti*

*territoriali individuati dall'articolo 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, il PTPR costituisce **primario parametro di valutazione per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche di cui agli articoli 146 e 147 del decreto legislativo stesso. In via transitoria, fino all'entrata in vigore del nuovo PTPR approvato a norma degli articoli 64 e 65, costituiscono altresì parametro di valutazione per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche le previsioni dei PTCP che abbiano dato attuazione all'attuale PTPR***";

- in ogni caso, il Parere Paesaggistico non evidenzia le **“stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici”** che verrebbero pregiudicate dalla realizzazione dell’Impianto Eolico e tali da precludere il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, malgrado le pertinenti norme del PTCP e del PTPR stabiliscano la compatibilità della realizzazione di impianti, qual è l’Impianto Eolico, negli ambiti/zone ivi individuate.

## **II.5 Sulla possibilità per la Regione Emilia-Romagna di rilasciare il PAUR sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni convocate alla conferenza di servizi, malgrado il parere negativo della Soprintendenza (quesito 2)**

**II.5.1** Si ritiene che la Regione Emilia-Romagna ben possa concludere il procedimento autorizzativo relativo al Parco Eolico Monte Croce di Ferro mediante il rilascio del PAUR sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni convocate alla conferenza di servizi e ancorché la Soprintendenza abbia rilasciato il proprio parere negativo circa la compatibilità paesaggistica del progetto.

L’art. 14 ter, comma 7, L. 241/1990 prevede infatti che **“All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”**. Tale disposizione è pienamente coerente con la *ratio* alla base dell’istituto della conferenza di servizi che, in quanto modulo di semplificazione procedimentale, rappresenta un luogo di sintesi degli interessi concorrenti, primari e secondari, pubblici e privati, che si confrontano nel procedimento. Viene da sé che **“La regola operativa incentrata sulla adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti, di cui all'art. 14 ter, comma 7, l. n. 241 del 1990, non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio de quo incentrato sulla valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, di superare un metodo di gestione «solitaria» e «frammentaria» del procedimento (o dei procedimenti connessi o collegati) e degli interessi pubblici sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene**

*demandata, sulla base appunto delle « posizioni prevalenti » emerse in seno alla conferenza, al responsabile del procedimento.»* (Cons. di Stato sez. III, 23/03/2022, n. 2127).

Le disposizioni in materia di conferenza di servizi sono infatti ispirate, in ossequio ai principi generali di efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa oltre che al principio di ragionevolezza, ad un **criterio di bilanciamento degli interessi concorrenti** che tenga conto della valutazione in concreto della fattispecie all'esame, senza con ciò poter conferire aprioristicamente e in astratto rilevanza all'uno o altro interesse.

Ciò è tanto più vero nella materia di che trattasi, venendo in rilievo la realizzazione di un impianto a fonte rinnovabile eolica, dichiarato *ex lege* di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (Art. 12, comma 1 del D.Lgs. 387/2003) e *“d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica ai fini della pertinente legislazione ambientale dell'Unione”* (così, art. 3 del Regolamento UE 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 *“che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili”*), strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi regionali, nazionali e comunitari di decarbonizzazione.

Del resto, proprio in attuazione di detti obiettivi regionali, nazionali e comunitari vincolanti di transizione energetica sostenibile, il Legislatore Nazionale è intervenuto mediante la previsione di procedure semplificate ed accelerate volte ad incrementare la diffusione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. In tale filone si colloca non solo il già citato disposto di cui all'art. 6, comma 2 del D.L. 50/2022, ma altresì la novella legislativa di cui all'art. 47, comma 1, lettera a), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. in L. 21 aprile 2023, n. 41 la quale ha circoscritto la competenza del Ministero della cultura a esprimersi nei procedimenti autorizzativi, e ancor prima a partecipare ai procedimenti autorizzativi, ***“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”***, per i quali è già intervenuta una valutazione impatto ambientale.

A ben vedere, le considerazioni di cui sopra circa la possibilità per la Regione procedente di adottare il PAUR a norma dell'art. 14 ter, comma 7 della L. 241/1990 non muterebbero neppure nell'ipotesi in cui si riconoscesse al parere reso dalla Soprintendenza natura di parere *“vincolante”*. La giurisprudenza ha invero ammesso che *“il parere negativo opposto da una delle Amministrazioni partecipanti, ancorché tenuta a manifestare un parere vincolante, non può produrre l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento, svolgendo semplicemente la funzione di rappresentazione degli interessi di cui detta Amministrazione è portatrice, comunque rimessi alla valutazione discrezionale finale dell'autorità decidente, la quale rimane libera di recepire o meno quanto osservato nel parere* (cfr. anche Cass., Sez. Un., 1 febbraio 2021, n. 2155). [...] *Da ciò deriva che l'amministrazione procedente, al fine di negare la richiesta autorizzazione non può limitarsi a richiamare acriticamente il contenuto del parere negativo espresso dal Ministero della*

*Culturale, dovendo invece comporre gli interessi in concorso e adottare un provvedimento finale che sia esito di una autonoma valutazione.”* (TAR Lazio, sez. V, 15/09/2022, n. 11870; in termini, TAR Basilicata, Sez. I, 01/06/2021, n. 411).

In altri termini, è sempre possibile per l'Amministrazione procedente discostarsi dal parere negativo formulato dalla Soprintendenza motivando in ordine alla compatibilità del progettato intervento con l'assetto paesaggistico e ambientale di riferimento, anche considerato l'“*interesse pubblico prevalente*” sotteso alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

Opinando diversamente, si giungerebbe all'esito di riconoscere al parere della Soprintendenza l'effetto ultimo di apporre un “*veto*” alla realizzazione del Parco Eolico. “*Potere di veto*” che sarebbe tanto più inaccettabile e irragionevole se si considera che, nel caso in esame: *i*) le stesse prescrizioni imposte dal piano paesaggistico (PTPR e PTCP, e relativi allegati) nonché dalla ValSat sanciscono **la compatibilità paesaggistica dell'insediamento, nelle aree individuate quali aree destinate ad ospitare il Parco Eolico Monte Croce di Ferro, di impianti per la produzione di energie rinnovabili e per il trasporto di energia;** *ii*) la stessa Società si è espressamente impegnata a prevedere specifiche **misure compensative rispetto ai concreti impatti ambientali e paesaggistici derivanti dalla realizzazione del Parco Eolico.**

### **III. CONCLUSIONI**

Sulla base di quanto sopra esposto, allo stato del procedimento autorizzativo in corso e con riserva di svolgere eventuali ulteriori approfondimenti nel caso di particolari sopravvenienze nel corso del procedimento medesimo, è possibile concludere come segue.

#### **1. Sul quesito 1:**

- a)* si ritiene che le aree identificate dalle NTA al PTPR e dal PTCP quali “*Sistema dei Crinali*”, “*Sistema forestale e boschivo*” e “*Zone di particolare interesse paesaggistico*” interferenti con l'area del Parco Eolico Monte Croce di Ferro – e già interferenti con l'area destinata ad ospitare il Parco Eolico Tornolo – **siano riconducibili al combinato disposto di cui agli artt. 143, comma 3 e comma 4, lett. a) del D.Lgs. 42/2004 e che, pertanto, la natura vincolante del parere della Soprintendenza nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica sia da escludere**, essendo la realizzazione di interventi in siffatte aree subordinata all'accertamento della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale. Nel caso di specie, **nelle aree *de quibus* la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili e di sistemi di trasporto dell'energia è *expressis verbis* contemplata dal piano paesaggistico e dalla pianificazione energetica applicabile.**

**Pertanto, stante la compatibilità dell’Impianto con la pianificazione paesaggistica a livello regionale e provinciale ed energetica di riferimento, si ritiene che il Comune, con delega in materia paesaggistica, possa rilasciare l’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 del D.Lgs. 42/2004 nonostante il parere negativo della Soprintendenza;**

- b)** in ogni caso, il Parere Paesaggistico non sembra rispondente al parametro di legittimità di cui all’art. 6, comma 2 del D.L. 50/2022 ed all’obbligo di motivazione “rafforzata” richiesto dalla giurisprudenza in materia, in quanto non dà atto delle “*stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici*” che verrebbero pregiudicate dalla realizzazione dell’Impianto Eolico e tali da precludere il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, malgrado le pertinenti norme del PTCP e del PTPR consentano di ritenere l’Impianto Eolico compatibile con le aree/gli ambiti ivi individuati;
- c)** la Società ha proposto precipue **misure di compensazione ambientale** comprensive dell’attuazione di **interventi di rimboschimento e di piantumazione di specie arboree e vegetazionali e di un contributo economico nella misura massima del 3% dei proventi annui conseguiti**, le quali sono considerate **idonee e congrue ex lege**: le misure *de quibus* consentono di concludere nel senso della **compatibilità, anche in concreto, del Parco Eolico con l’assetto paesaggistico e ambientale di riferimento.**

## **2. Sul quesito 2:**

si ritiene che la Regione Emilia-Romagna possa concludere il procedimento autorizzativo relativo al Parco Eolico Monte Croce di Ferro mediante il rilascio del PAUR sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni convocate alla conferenza di servizi a norma dell’art. 14 ter, comma 7 L. 241/1990 e previa motivazione circa la **compatibilità in concreto dell’intervento con l’assetto ambientale e paesaggistico di riferimento.**

Ed infatti, il “*principio maggioritario*” impresso dall’art. 14 ter, comma 7 della L. 241/1990 appare rispondente all’esigenza, tipica del modulo procedimentale della conferenza di servizi, che impone la valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, a propria volta destinati a confluire nel provvedimento conclusivo che è **frutto del bilanciamento in concreto degli interessi concorrenti**. Tale bilanciamento è tanto più necessario nel caso *de quo*, venendo in rilievo la realizzazione di un impianto a fonte rinnovabile eolica “*d’interesse pubblico prevalente e d’interesse per la salute e la sicurezza pubblica ai fini della pertinente legislazione ambientale dell’Unione*” (così, art. 3 del regolamento UE 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 “*che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*”), la cui compatibilità paesaggistica è impressa *expressis verbis* dalle rilevanti prescrizioni di piano



paesaggistico e, comunque, dimostrata in concreto dalle misure di compensazione ambientale proposte dalla Società.

\* \* \* \* \*

Confidando di aver risposto ai quesiti prospettati, porgiamo cordiali saluti.

**Avv. Germana Cassar**



**Partner**

**DLA Piper**