

ENERGIA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta – Sentenza 11 dicembre 2025, n. 9788, in Rivista Giuridica dell'Edilizia n. 2 del 2026, pag. 110, con note giurisprudenziali.

Energia - Fonti rinnovabili - Impianti FER - Localizzazione - Aree non idonee - Individuazione regionale - Valutazione di primo livello - È tale - Procedimento di autorizzazione - Necessità.

L'identificazione regionale delle aree non idonee per l'installazione di impianti FER comporta solo una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione, integrando un giudizio di primo livello con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile; né la inidoneità di un'area si può tradurre comunque in un divieto assoluto stabilito a priori di localizzazione di un impianto FER, dal momento che equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto stesso può essere sì autorizzata, purché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

FATTO e DIRITTO

La società odierna appellante, Orta Energy 8 S.r.l., ha proposto un intervento per la realizzazione, e messa in esercizio, di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, costituito da 4 aerogeneratori di potenza 28,8 MW da installare nel comune di Montalto di Castro, località Vaccareccia, Pantone, la Viola e delle relative opere ed infrastrutture di connessione site anche nel comune di Manciano (GR), località Cerquenella.

Riferisce l'appellante che la scelta del sito ove realizzare l'Impianto Eolico sarebbe stata effettuata sulla base delle caratteristiche sostanziali dello stesso e in ragione del fatto che due dei quattro aerogeneratori che lo compongono (gli aerogeneratori T02 e T04) distano più di 3 km da aree tutelate ai sensi dell'art. 136 e dai beni culturali tutelati ai sensi della parte seconda del D. Lgs. 42/2004 e ricadrebbero pertanto in aree idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 punto c-quater del D.lgs. n. 199/2021.

In data 22 novembre 2022 la Società trasmetteva istanza di assoggettabilità a VIA alla Regione Lazio e in data 6 dicembre 2022 istanza di A.U. alla Provincia di Viterbo.

La Regione Lazio, con determinazione n. G05833 del 2 maggio 2023, concludeva la procedura di screening VIA e riteneva opportuno rinviare il progetto a procedura di V.I.A. a norma dell'art. 27 bis del Codice Ambiente; pertanto, la Società inoltrava in data 8 agosto 2023 la richiesta di avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale.

Da ultimo la Regione Lazio, con provvedimento del 5 settembre 2023, rilevava l'insussistenza delle condizioni per l'avvio del procedimento così argomentando: "*non sussistono le condizioni per avviare ulteriori procedimenti ai sensi dell'art. 27 bis, del D.Lgs. n. 152/06 nella Provincia di Viterbo e si comunica, che a norma della Deliberazione 12/05/2023, n. 171, non potrà essere attivata la procedura ai sensi del comma 2 dell'art. 27 bis, del D.Lgs. n. 152/06 del Progetto in argomento*".

In particolare la delibera n. 171 del 2023, ha individuato - nelle more dell'emanazione della disciplina delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili ai sensi dell'articolo 20

del D.lgs. n. 199/2021 - indirizzi e criteri per l'avvio dei procedimenti autorizzatori unici regionali (nel testo della delibera si legge "*costituiscano, altresì, principi di indirizzo per la struttura regionale competente nell'espressione degli atti, rilasciati nell'ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza statale di cui al d.lgs. 152/2006*").

Tale delibera stabilisce:

- a) l'avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze da realizzarsi in aree ritenute idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;
- b) l'avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze riferite allo sviluppo delle Fonti Energetiche Rinnovabili nell'ambito dell'attuazione del PNRR del Piano Nazionale Complementare e della Programmazione unitaria 21-27;
- c) al di fuori delle ipotesi di cui alle lettere a) e b) di cui sopra, l'applicazione di "un criterio di proporzionalità e sussidiarietà tra province, tale da consentire, in ogni singola provincia, lo sviluppo delle FER esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione".

Per quanto concerne la lettera c) tale delibera introduce un criterio di ripartizione della potenza autorizzata all'interno del territorio regionale su scala provinciale, con l'effetto di determinare un blocco automatico *sine die* dei procedimenti autorizzativi nella Provincia di Viterbo dove la potenza massima autorizzata è già stata raggiunta.

L'impianto della appellante si trova in parte (due aerogeneratori) in aree idonee, a sensi della lettera a) e in parte (i restanti due aerogeneratori) ricade nella provincia di Viterbo ai sensi della lettera c). Nonostante la peculiare localizzazione dei 4 aerogeneratori, la Regione Lazio con la nota del 5 settembre 2023 (recante "*Comunicazione a norma della Deliberazione 12/05/2023, n. 171*") ha respinto l'istanza di VIA:

(i) senza considerare che l'impianto Eolico ricadeva - almeno parzialmente - in area idonea *ex lege*;
(ii) interpretando gli indirizzi e i criteri della D.G.R. in termini vincolanti, introducendo, di fatto, un blocco *sine die* dei procedimenti autorizzativi per gli impianti da fonte rinnovabili nella Provincia di Viterbo, stante il raggiungimento nella suddetta Provincia del limite di potenza massimo consentito. La Società adiva conseguentemente il T.a.r. per il Lazio chiedendo l'annullamento del provvedimento sospensivo dell'*iter* autorizzatorio, articolando domanda cautelare, che veniva respinta con provvedimento successivamente gravato innanzi al Consiglio di Stato il quale, con ordinanza n. 787/2024, accoglieva, con ampia motivazione, l'appello, sebbene ai soli fini della celere fissazione dell'udienza di merito da parte del T.a.r., demandando approfondimenti in merito:

- a) alla natura della delibera di Giunta 171/2023;
- b) alla necessità di esame del progetto nel merito, in relazione ai profili di compatibilità ambientale;

c) alla necessità di verificare in concreto la sussistenza di un possibile effetto cumulo pregiudizievole. Il T.a.r. per il Lazio con sentenza n. 21210 del 2024, dichiarava il ricorso, in parte, irricevibile e, in parte, inammissibile nonché, in ogni caso, infondato nel merito, per le seguenti motivazioni:

- quanto alla natura della delibera 171/2023, secondo il giudice di prime cure si tratterebbe di un autovincolo per l'amministrazione regionale, avente efficacia immediatamente lesiva per la ricorrente, con susseguente onere di immediata impugnazione, mentre nella specie tale delibera non era stata gravata. Poiché infatti la delibera regionale introduce un tetto di potenza massima su base provinciale con effetti immediatamente preclusivi per la Provincia di Viterbo, la lesione dell'interesse legittimo si sarebbe verificata non con l'adozione dell'atto applicativo bensì già al momento dell'emanazione della predetta delibera;

- dall'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 216/2022, richiamata dal Consiglio di Stato nella ordinanza cautelare, deriva che non avendo la Regione Lazio imposto il criterio di riequilibrio per la provincia di Viterbo con legge regionale ma con atto amministrativo, il ricorrente avrebbe dovuto impugnarlo tempestivamente. Ne consegue la natura vincolata e consequenziale della nota di diniego dell'avvio del procedimento;

- ciò non precluderebbe al ricorrente la possibilità di riformulare il progetto in conformità ai criteri di cui alla delibera 171/2023;

- il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito: sebbene non sia consentito alle Regioni di dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida, è altrettanto indubitabile che, in assenza dei decreti attuativi di cui al d.lgs. n. 199/2021, non è inibito alle Regioni di esercitare la propria competenza programmatica nei limiti della disciplina transitoria e delle stesse linee guida. La delibera gravata non viola né le misure di salvaguardia ambientale indicate dall'art. 20 comma 8 del d.lgs. n. 199/2021, né i parametri indicati dalle Linee Guida del 2010 ed invero sono le stesse Linee Guida a prevedere la facoltà per le Regioni di individuare nell'atto di programmazione i siti non idonei alla installazione degli impianti previo esame istruttorio delle condizioni ambientali;

- non può considerarsi, alla luce dei dati percentuali, irragionevole la conclusione a cui è giunta l'Amministrazione regionale ove ha rilevato la criticità derivante dal cumulo degli impianti FER installati e autorizzati nella Provincia di Viterbo.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello la Società Orta Energy s.r.l. per chiederne la riforma in quanto errata.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio, la Provincia di Viterbo ed il Comune di Manciano per resistere all'appello chiedendone la reiezione con conferma della sentenza appellata.

La domanda cautelare proposta dalla appellante, in uno al ricorso in appello, era trattata all'udienza camerale del 16 gennaio 2025, all'esito della quale veniva pubblicata l'ordinanza di accoglimento n. 241 del 2025 ai fini della celere fissazione dell'udienza di merito.

All'udienza pubblica del 27 marzo 2025 la causa veniva trattenuta in decisione, previo deposito di memorie conclusive e di replica con le quali le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

L'appello della Orta Energy s.r.l. è affidato ai seguenti motivi di gravame:

1. Con il primo motivo lamenta: *"Error in procedendo e in iudicando - violazione degli artt. 1,7 e 35 c.p.a. e degli artt. 24,103 e 111 costituzione, per irragionevolezza ed illogicità, per violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - violazione dell'art. 100 c.p.c. - violazione art. 112 c.p.c. - violazione artt. 1,3 e 4 delle disposizioni preliminari del codice civile"*.

Contesta la sentenza gravata nella parte in cui il T.a.r. ha ritenuto la tardività del ricorso introduttivo muovendo dall'assunto che la DGR 171/2023, contenendo la disciplina delle aree ai sensi del D.M. 10 settembre 2010, avrebbe rivestito immediata efficacia lesiva e, pertanto, avrebbe dovuto essere immediatamente impugnata.

Il giudice di prime cure avrebbe ignorato le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato con l'ordinanza cautelare n. 787 del 2024.

Non vi era alcun obbligo di diretta ed immediata impugnazione della DGR in quanto l'impianto eolico sorgeva in area idonea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (cfr. art. 1, lett. a della DGR impugnata), e avrebbe dovuto beneficiare dell'avvio prioritario del procedimento autorizzativo previsto nella medesima DGR che conseguentemente non poteva ritenersi lesiva: ed infatti due dei quattro aerogeneratori che compongono l'impianto (gli aerogeneratori T02 e T04) distano più di 3 km da aree tutelate ai sensi dell'art. 136 e dai beni culturali tutelati ai sensi della parte seconda del D. Lgs. n. 42/2004 e ricadono pertanto in aree idonee ai sensi del D. Lgs. n. ,199/2021 art. 20, comma 8, punto c-quater.

La delibera altresì non disciplina il regime delle aree ma costituisce atto organizzativo interno rivolto solo ed esclusivamente alla competente struttura regionale, senza alcuna rilevanza esterna ed è volto unicamente a dettare i criteri per la conduzione dei procedimenti amministrativi, per cui si rende sempre necessario (come accaduto nel caso di specie) un atto applicativo che, ove sfavorevole, concretizza l'interesse a ricorrere.

Sarebbe stata la Regione, con la comunicazione impugnata, ad optare per una applicazione vincolante degli indirizzi contenuti nella D.G.R. senza aver mai avviato alcun procedimento e aver condotto alcuna istruttoria concreta.

Anche a voler qualificare la Delibera come atto contenente il regime delle aree, dunque con portata regolamentare, questa contrasta direttamente con la normativa nazionale ed europea, dovendo dunque essere disapplicata.

2. Con il secondo motivo l'appellante, con specifico riferimento alla delibera di giunta impugnata, ha dedotto: *"Error in procedendo e in iudicando - violazione dell'art. 39 cpa con riferimento agli artt. 99 e 112 c.p.c. - violazione dell'art. 1 e 7 del cpa - violazione principio della domanda e della corrispondenza tra chiesto-pronunciato - eccesso di potere giurisdizionale violazione dell'art. 24 cost. con riferimento al primo motivo di diritto del ricorso introduttivo, recante "violazione e falsa applicazione della d.g.r. n. 171 del 12 maggio 2023 - violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - violazione dell'art. 194, paragrafo 1, del tfue, della direttiva (ue) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 e del regolamento (ue) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022 -violazione degli artt. 3,41,97 cost. - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - irragionevolezza -violazione del principio di proporzionalità e necessità - eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria - violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 per difetto di motivazione - violazione del principio di non aggravio del procedimento amministrativo"*.

L'impianto eolico ricade in area idonea *ex lege*, potendo beneficiare dell'avvio prioritario del procedimento secondo quanto previsto dalla DGR impugnata, perciò l'appellante solo con il diniego ha potuto constatare il diverso orientamento della Regione sicché il T.a.r. ha errato nel ritenere tardivo il ricorso avverso la DGR in quanto l'interesse alla contestazione è sorto solo in conseguenza della adozione dell'atto applicativo che ha palesato l'interpretazione che la Regione ha inteso dare al proprio atto.

L'impianto in questione avrebbe dunque dovuto essere escluso dall'applicazione del criterio di riequilibrio territoriale previsto per la Provincia di Viterbo, in quanto localizzato - anche se parzialmente - su area idonea, con conseguente diritto all'esame prioritario proprio ai sensi della lett.

a) della DGR n. 171 ed illegittimità della delibera di arresto procedimentale impugnata.

Poiché il T.a.r. ha omesso di esaminare tale motivo è incorso nel vizio di infrapetizione e per tale ragione la sentenza merita di essere riformata.

3. Con il terzo motivo l'appellante, con specifico riferimento alla DGR 171 del 2023, ha dedotto: *"Error in procedendo e in iudicando con riferimento al secondo motivo di diritto del ricorso introduttivo, recante "violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - violazione dell'art. 194, paragrafo 1, del tfue - violazione della direttiva (ue) 2018/2001*

dell'11 dicembre 2018 - violazione degli artt. 3,97 cost. - carenza assoluta di potere - irragionevolezza"".

Contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r. la DGR n. 171/2023 non può essere ricondotta al potere di individuazione delle aree non idonee previsto dall'art. 17 delle Linee Guida Nazionali ex DM 10 settembre 2010. La corretta esegesi dell'art. 20 del D. Lgs. 199/2021 dimostra che, nella vigenza del regime transitorio, alle Regioni era impedito qualsiasi intervento in materia di aree idonee e non idonee, perciò la DGR in questione non può costituire in alcun modo espressione dei poteri e facoltà riconosciute dalle Linee Guida.

Per tali ragioni, era precluso qualsiasi tipo di intervento in capo alla Regione Lazio.

4. Con il quarto motivo di appello ha dedotto: *"Error in procedendo e in iudicando - eccesso di potere giurisdizionale con riferimento al terzo motivo di diritto del ricorso introduttivo, recante "violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - violazione degli artt. 3,97 cost. - carenza assoluta di potere - arbitrarietà".*

La Regione avrebbe introdotto una moratoria generalizzata dei procedimenti amministrativi per gli impianti FER nella Provincia, affermando che non può essere avviato il procedimento di PAUR per la sola ragione che l'impianto sorge nella Provincia di Viterbo, senza effettuare alcuna valutazione in concreto del progetto. Tuttavia, la localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non tollera divieti preventivi, imponendo sempre l'analisi in concreto di ciascun progetto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica. Merita pertanto riforma la sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto *"a mezzo dei provvedimenti gravati, invero, la Regione Lazio non ha voluto imporre una vera e propria moratoria (recte, blocco o sospensione dei procedimenti PAUR), intendendo piuttosto perseguire il ragionevole riequilibrio nella dislocazione degli impianti nell'ambito dei diversi territori delle province della Regione Lazio".*

Sul punto la delibera impugnata si porrebbe in insanabile contrasto: (i) con l'art. 20, comma 6 del D.Lgs. n. 199/2021, ai sensi del quale *"Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione,"* e (ii) con la costante giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che ha più volte sancito - anche e soprattutto nella vigenza della disciplina delle aree non idonee - l'illegittimità di qualsiasi forma di moratoria, specialmente nell'ambito dei procedimenti autorizzativi che interessano Impianti FER.

5. Con il quinto motivo ha dedotto: *"Error in procedendo e in iudicando con riferimento al quarto motivo di diritto del ricorso introduttivo, recante "violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione dell'art. 27 bis del d.lgs. 152/2006" e al settimo motivo di diritto del ricorso introduttivo,*

recante "violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, comma 167 l. 244/2007 e del conseguente d.m. 15 marzo 2012, recante disciplina sul c.d. burden sharing - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - violazione dell'art. 194, paragrafo 1, del tfue, della direttiva (ue) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 e del regolamento (ue) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022 - violazione dell'art. 3 della legge 241/1990 - violazione degli artt. 3,41,97 cost. - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - carenza assoluta di potere - irragionevolezza -violazione del principio di proporzionalità e necessità - eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria - violazione del principio di non aggravio del procedimento amministrativo".

La Delibera non rispetta le condizioni previste dal DM 10 ottobre 2010 e dal D.lgs. n. 199/2011, risultando peraltro il criterio di riparto territoriale adottato privo di fondamento giuridico. Sono illegittime le norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre limitazioni aprioristiche, sulla base degli approdi della giurisprudenza costituzionale, cosa che è avvenuta con la Delibera impugnata, in assenza di alcuna istruttoria complessa. Inoltre non vi è stata alcuna istruttoria complessa (c.d. riserva di procedimento amministrativo) come richiesto dal par. 17.1. delle Linee guida e, in violazione dell'allegato 3 alle stesse, non è stata differenziata per fonte rinnovabile e basata su criteri oggettivi, ma si applica indistintamente a tutti gli impianti eolici e fotovoltaici per il semplice fatto di essere localizzati nella vasta area territoriale della Provincia di Viterbo.

6. Con il sesto motivo ha dedotto: *"Error in procedendo e in iudicando con riferimento al quinto motivo di diritto del ricorso introduttivo, recante "violazione degli artt. 1 e 20 e ss. del d.lgs. 199/2021 - violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e delle linee guida di cui al d.m. 10.09.2010 - violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, comma 167 l. 244/2007 e del conseguente d.m. 15 marzo 2012, recante disciplina sul c.d. burden sharing - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - violazione dell'art. 194, paragrafo 1, del tfue, della direttiva (ue) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 e del regolamento (ue) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022 - violazione dell'art. 3 della legge 241/1990 - violazione degli artt. 3,41,97 cost. - violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 cost. - carenza assoluta di potere - irragionevolezza - violazione del principio di proporzionalità e necessità - eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria - violazione del principio di non aggravio del procedimento amministrativo".*

Contesta la delibera impugnata per violazione del DM 15 marzo 2012 e della disciplina del cd. *burden sharing*, censura ritenuta non fondata dal T.a.r. perché il provvedimento non sarebbe preordinato al raggiungimento degli obiettivi fissati in materia di fonti rinnovabili. Tuttavia è la medesima Regione

a giustificare tale intervento con il raggiungimento dei predetti obiettivi, previsti dal Piano Energetico Regionale per il 2030 che però sono stati superati dalla Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. RED 3) del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che, preso atto del mutato contesto geopolitico, ha fissato un nuovo target per le rinnovabili 2030 sul consumo finale di energia dell'UE, portando l'obiettivo al 42,5% dal 32% richiesto dalla RED II. Tale aggiornamento basterebbe a rendere inattuale la motivazione a base della Delibera impugnata con conseguente erroneità della sentenza del T.a.r. che l'ha ritenuta legittima. Inoltre la giurisprudenza amministrativa ha già chiarito che gli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili (c.d. *burden sharing*), definiti dal DM MISE del 15 marzo 2012, sono obiettivi minimi di incremento della quota di energia prodotta in base a fonti rinnovabili e, pertanto, la Regione non può legittimamente giustificare una disciplina restrittiva perché avrebbe già raggiunto gli obiettivi fissati.

7. Con il settimo motivo ha dedotto: "*Error in procedendo e in iudicando - violazione dell'art. 39 cpa con riferimento agli artt. 99 e 112 c.p.c. - violazione dell'art. 1 e 7 del cpa - violazione principio della domanda e della corrispondenza tra chiesto-pronunciato - violazione dell'art. 24 cost. con riferimento al sesto motivo di diritto, recante "violazione della direttiva (ue) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 - violazione della comunicazione repowerEU della commissione dall'8 marzo 2022 - violazione del "piano repowerEU" del 18 maggio 2022 - violazione del regolamento (ue) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022 - violazione dell'art. 117 cost. - eccesso di potere sviamento - arbitrarietà*".

Contesta la sentenza appellata nella parte in cui, in violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato sancito dall'art. 112 c.p.c., ha ignorato il sesto motivo di diritto del ricorso introduttivo, con cui la Società ha censurato la DGR 171/2023 per contrasto diretto con il diritto euro-unitario, che ha qualificato l'interesse alla produzione di energia da fonte rinnovabile come "*interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica*".

Nel costituirsi in giudizio il Comune di Manciano ha replicato ai motivi di appello osservando che:

- la pronuncia cautelare resa dal Consiglio di Stato sull'ordinanza del T.a.r. per il Lazio non contiene alcuna statuizione in punto alla tempestività/ tardività della domanda di annullamento;
- la DGR impugnata deve ritenersi immediatamente lesiva, con conseguente tardività del ricorso introduttivo. Le sue previsioni escludevano ex se che il procedimento di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico ex art. 27-bis del d. lgs. n. 152 del 2006 potesse avere positiva conclusione. Per l'effetto, la lesione dell'interesse legittimo della Società si era concretizzata già al momento della emanazione della delibera;
- gli indirizzi e i criteri dettati dalla Delibera sono pienamente legittimi, prevedendo in sintesi soltanto l'avvio prioritario dei procedimenti da realizzarsi in aree idonee e un criterio di proporzionalità e

sussidiarietà tra province al di fuori di tali ipotesi, tale da consentire in ogni Provincia lo sviluppo delle FER solo fino a un massimo del 50% del totale autorizzato;

- la Regione non poteva provvedere ad un avvio prioritario dell'iter istruttorio limitato ai due aerogeneratori collocati in aree idonee, non potendo procedere a uno spaccettamento del progetto presentato che ne contemplava quattro;
- l'ostacolo alla realizzazione di impianti nel territorio di Viterbo è meramente transitorio, potendosi procedere con cadenza annuale a un monitoraggio sull'effettivo sviluppo delle FER.

A sua volta la Provincia di Viterbo, nel costituirsi in giudizio ha controdedotto sui motivi di appello nei termini di seguito precisati:

- la proposta di intervento dell'appellante ricade per buona parte in aree qualificate come non idonee, quantomeno per due aerogeneratori su quattro. Per l'effetto la fattispecie rientra appieno nell'ipotesi derogatoria di cui alla DGR impugnata, con conseguente legittimità del provvedimento impugnato. L'avvenuta presentazione del progetto in data antecedente all'emanazione della delibera di giunta dimostra che con la sola pubblicazione della Delibera si fosse determinata una lesione, concreta e attuale, dell'interesse della società alla realizzazione dell'impianto, costituendo i successivi provvedimenti meri atti vincolati, con conseguente correttezza della pronuncia del T.a.r. che ha rilevato la tardività della impugnazione;
- la Delibera non aveva affatto carattere organizzativo interno, viceversa individuando le parti del territorio regionale destinate a ospitare gli impianti e dunque spiegando i suoi effetti nei confronti di tutti gli operatori;
- quanto alla doglianza secondo cui il T.a.r., nonostante la tardività del ricorso, avrebbe comunque dovuto disapplicare la DGR per contrasto con la normativa nazionale ed europea, tale deduzione costituisce una inammissibile domanda nuova, non articolata in primo grado.

Anche la Regione Lazio nel costituirsi in giudizio ha contrastato i motivi di appello con articolate difese con le quali:

- Fa proprie e corrobora le motivazioni della sentenza appellata e le repliche della Provincia.
- Effettua una ricostruzione della normativa vigente in materia di energie rinnovabili, osservando come il d.lgs. 199/2021 abbia demandato l'individuazione delle zone idonee a uno o più decreti interministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, demandando alle Regioni la successiva individuazione delle aree idonee, conformemente a principi e criteri stabiliti dai suddetti decreti e intese, individuando transitoriamente alcuni ambiti idonei. In tale assetto provvisorio, la Regione ha legittimamente provveduto con proprio atto, effettuando una valutazione di primo livello circa l'idoneità delle aree dove localizzare gli impianti. Ha dunque esercitato una funzione di indirizzo e coordinamento alla luce delle normative europee e nazionali. Ne consegue che la delibera impugnata

si è strettamente attenuta ai principi del D.lgs. n. 199 del 2021 e non ha in nessun modo posto una moratoria generalizzata o bloccato l'esame dei progetti rientranti nelle aree idonee, perfettamente in linea con gli insegnamenti della corte costituzionale. Nelle more dell'approvazione della nuova disciplina delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 199 del 2021, la Regione con proprio atto ha, in altri termini, orientato l'operato dell'amministrazione nella valutazione delle istanze, offrendo agli stessi operatori una disciplina in ordine ai procedimenti da avviare e a quelli che al contrario, non erano in possesso dei requisiti necessari;

- assume che la DGR fosse già lesiva al momento della pubblicazione sul BURL ed evidenzia che la ricorrente, nonostante l'intervenuta pubblicazione della suddetta delibera, presentava comunque la domanda, pur sapendo che parte del progetto fosse collocato in area non idonea.

Con la memoria conclusiva la Regione Lazio ha eccepito la sopravvenuta improcedibilità dell'appello stante la intervenuta emanazione in data successiva alla DGR 171/21 della DGR 1021/24, di analogo tenore che, benché a conoscenza dell'appellante, non risulta essere stata impugnata.

Analoga eccezione di improcedibilità è stata sollevata dalla Provincia di Viterbo e dal Comune di Manciano.

A tale eccezione ha replicato l'appellante osservando che:

- la Società non aveva alcun interesse all'impugnazione della nuova DGR 1021/2024, atteso che la medesima non si applica in alcun modo al procedimento *de quo*, già concluso con il provvedimento di diniego impugnato, di attuazione della precedente DGR n. 173/2023. La richiamata Delibera avrebbe potuto al più incidere su procedimenti autorizzativi ancora pendenti inerenti ad altri e diversi progetti;

- ad ogni modo la DGR 171/2023 non è stata superata né ha perso efficacia, stante che la nuova Delibera si è limitata a richiamarne pedissequamente il contenuto, senza apportare alcuna modifica al regime ivi previsto. La DGR 1021/2024 non è espressione di una rinnovata valutazione degli interessi pubblici, né è un provvedimento applicativo del DM 21 giugno 2024 e del D.lgs. 199/2021, che viceversa richiedono un'apposita disposizione legislativa regionale e non una DGR. L'annullamento della DGR 171/2023 determinerà a cascata la perdita di efficacia o annullamento della DGR 1021/2024, che non ha sostituito la precedente delibera;

- la nuova Delibera condivide le stesse caratteristiche della precedente, risolvendosi in meri principi di indirizzo, necessitanti di un atto applicativo nella specie assente.

Le parti, infine, nel ribadire le rispettive tesi difensive, hanno richiamato le sentenze di questa Sezione n. 9226 del 2024 e n. 466 del 2025 sulla possibilità per le Regioni di adottare atti normativi (di rango legislativo, come pure atti amministrativi generali) nelle more della adozione dei decreti

interministeriali attuativi del d. lgs. n. 199 del 2021 quanto alla individuazione delle aree idonee: la prima a sostegno delle tesi delle parti appellate, la seconda a sostegno della tesi della appellante, articolando ulteriori deduzioni difensive contrapposte circa la portata dei principi ivi affermati rispetto al presente giudizio.

Tanto premesso circa lo svolgimento del giudizio, i motivi di appello e le repliche delle parti appellate, può ora passarsi all'esame delle tesi difensive variamente articolate, prendendo le mosse dai motivi di gravame.

Giova rammentare, in via preliminare, che già in sede cautelare il Collegio, nell'accogliere l'appello della società avverso l'ordinanza reiettiva del T.a.r. della misura cautelare di sospensione degli effetti dei provvedimenti impugnati in primo grado, con ordinanza n. 784 del 2024 invitava il T.a.r. ad approfondire i seguenti aspetti:

1) la natura della delibera di Giunta regionale n. 171 del 12/05/2023 e, segnatamente, il suo eventuale carattere non vincolante per le autorità procedenti in quanto recante meri "Indirizzi e criteri transitori" e ciò anche alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui tali atti regionali sono "destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti" senza però che alle regioni sia consentito "dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale..." (cfr. Corte cost. n. 216 del 2022 paragrafo 4.2);

2) la necessità di esaminare comunque il progetto nel merito, in relazione ai profili di compatibilità ambientale, in considerazione della presenza di 2 aerogeneratori su quattro, collocati in aree idonee;

3) la necessità di verificare in concreto, nell'ambito del procedimento di VIA, la sussistenza di un possibile effetto cumulo pregiudizievole, in relazione ai restanti due aerogeneratori, alla luce del criterio direttivo indicato nella DGR n. 171 del 2023 e la eventuale impossibilità di adottare misure di mitigazione dell'impatto.

Il T.a.r., come si è visto, non ha condiviso gli orientamenti di massima espressi in sede cautelare da questa Sezione ed ha respinto il ricorso dichiarandolo in parte irricevibile, in parte inammissibile ed in parte infondato.

Su identica questione, avente sempre ad oggetto la DGR n. 171 del 2023 della Regione Lazio si è successivamente pronunciata la Sezione con sentenza 21 luglio 2025 n. 6434 che ha ripreso e sviluppato le indicazioni contenute nella richiamata ordinanza cautelare.

In particolare con tale sentenza - che si richiama quale precedente conforme ai sensi dell'art. 88, comma 2 lett. d) c.p.a. - il Collegio, in analoga vicenda, ha qualificato la DGR n. 171 del 2023 quale

atto non immediatamente lesivo, ritenendo tempestiva la sua impugnazione, proposta in uno all'atto applicativo, e comunque l'ha dichiarata illegittima ed annullata, non essendo consentito alle Regioni adottare atti di individuazione delle aree non idonee, nel regime introdotto dall'art. 199 del 2021, prima della adozione dei decreti interministeriali previsti dall'art. 20, comma 1.

In particolare la menzionata sentenza, in fattispecie, come si è detto, sostanzialmente sovrapponibile, ha statuito, in rito, la ricevibilità del ricorso di primo grado, in quanto: *"la delibera n. 171 del 2023 contiene esclusivamente "indirizzi e criteri transitori per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ..." e non preclude a priori e in astratto qualunque tipo di intervento sul territorio della Provincia di Viterbo.*

10.1. La predetta delibera ha fissato, "nelle more dell'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 1 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2019, per il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ai sensi dell'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006 i seguenti indirizzi e criteri nell'avvio dei procedimenti PAUR concernenti impianti fotovoltaici ed eolici a terra nel territorio regionale:

a) avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze da realizzarsi in aree ritenute idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;

b) avvio prioritario dei procedimenti relativi ad istanze concernenti lo sviluppo delle Fonti Energetiche Rinnovabili nell'ambito dell'attuazione del PNRR del Piano Nazionale Complementare e della Programmazione unitaria 21-27;

c) di stabilire, al di fuori delle ipotesi di cui alle lettere a) e b), per l'avvio dei procedimenti relativi ai PAUR di cui all'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006 un criterio di proporzionalità e sussidiarietà tra province, tale da consentire, in ogni singola provincia, lo sviluppo delle FER esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione.

10.2. Non si può dunque condividere la sentenza del T.a.r. che ha ritenuto immediatamente lesivo tale provvedimento, in quanto l'interesse ad agire di parte appellante era solo potenziale, ma non attuale e concreto, perché la lesione si è concretizzata solo con l'adozione del provvedimento di rigetto della Regione sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico ai sensi dell'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Tale atto di indirizzo non poteva, infatti, ritenersi automaticamente preclusivo al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico e l'eventuale diniego dell'amministrazione competente avrebbe dovuto essere emesso in base ad una valutazione in concreto che tenesse in considerazione tutte le circostanze del caso concreto.

10.3. Dalla delibera impugnata, infatti, non emerge un divieto assoluto di realizzare impianti agro-voltaici nel territorio della Provincia di Viterbo e, quindi, la delibera n. 171 non avrebbe dovuto essere impugnata immediatamente.

10.4. Peraltro, nelle ipotesi in cui gli impianti ricadano nelle aree ritenute idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021, non si applicano i limiti di autorizzazione provinciale introdotti dalla delibera stessa, né tantomeno la moratoria prevista per la Provincia di Viterbo.

Parte appellante ha, in quest'ottica, evidenziato che l'impianto, alla data di presentazione dell'istanza di PAUR, distasse più di 500 mt. da aree tutelate ai sensi dell'art. 136 e tutelati ai sensi della parte seconda del d.gs. 42 del 2004 e ricadesse pertanto in aree idonee ai sensi del d.lgs. n. 199 del 2021 art. 20 comma 8 punto c-quater (lett. a).

La Regione, solo nella memoria di costituzione, ha contestato tale dato, evidenziando che l'area interessata dall'intervento è sottoposta a vincolo e, quindi, non è possibile assegnare assoluta prevalenza alla realizzazione degli impianti fotovoltaici: ma di tale aspetto non vi è alcuna traccia nel provvedimento di rigetto impugnato.

Tale aspetto è, dunque, contestato (visto che la Regione Lazio avrebbe dovuto chiarirlo nel provvedimento di rigetto impugnato), in quanto la delibera n. 171, comunque, consente la realizzazione dei impianti agro voltaici nelle zone classificate come idonee.

10.5. Sotto questo profilo, in accoglimento del primo motivo di appello, la sentenza va riformata e il ricorso di primo grado va considerato ricevibile, in quanto i termini di impugnazione decorrono dalla ricezione dell'atto con cui la Regione ha applicato la delibera n. 171 del 2023, ovvero dalla nota della Regione Lazio, Direzione Regionale Ambiente - Area Valutazione di Impatto Ambientale, prot. n. 2023.0605491 del 5 giugno 2023, con cui è stata respinta la richiesta di rilascio del P.A.U.R.".

Nel merito, con il richiamato precedente, la Sezione ha altresì chiarito: "11. Nonostante la delibera n. 171 non sia immediatamente impugnabile, e il ricorso sia da considerare tempestivo al momento dell'impugnazione (come evidenziato al precedente punto 10.5) la stessa delibera è tuttavia illegittima, come ha evidenziato parte appellante con i motivi del ricorso di primo grado riproposti con l'appello.

La delibera citata ha, infatti, introdotto ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed ha, senza averne il potere, autonomamente fissato criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, criteri la cui fissazione spetta al legislatore nazionale.

Questa Sezione (cfr., sentenza n. 466 del 2025), ha, infatti, già chiarito, in una fattispecie sostanzialmente simile a quella oggetto del presente giudizio, che la Regione non può frapporre ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed è, inoltre, precluso alle Regioni "di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa

(sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), (e) a fortiori... creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa" (Corte Cost. n. 106/2020, n. 286/2019). Inoltre, la Regione non può intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei "principi e criteri omogenei" per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti stessi, comprese le "modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili" (cfr. art. 20 comma 1 lett. a).

12. La Corte costituzionale, con sentenza n. 106 del 2020, ha affermato che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.) e i relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'art. 12, in particolare al comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dalle vincolanti "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019), in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione.

12.1. La Corte ha poi precisato che esse "costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria" (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto) e poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018).

In questo quadro di riferimento "le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura "rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro

adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241" (sentenza n. 69 del 2018)".

12.2. Ne consegue, prosegue la Corte, che "le Regioni non possono prescrivere "limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea" (sentenza n. 286 del 2019)".

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche la delibera n. 171 del 2023 è, dunque, illegittima avendo prescritto dei limiti generali inderogabili che rendono particolarmente difficoltosa l'installazione di impianti fotovoltaici nella Provincia di Viterbo".

In sostanza la Sezione, da un lato, ha ritenuto che le Regioni non possano disciplinare la materia attraverso la individuazione delle aree idonee né in via legislativa - prima della adozione dei decreti interministeriali di cui all'art. 20, comma 1 del d. lgs. n. 199 del 2021 (così Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2025, n. 466 che ha superato il precedente difforme Sez. IV, 18 novembre 2024, n. 9226 richiamato dalle parti appellate) né in via amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434), dall'altra che ogni decisione in materia debba sempre essere assunta in concreto, all'esito di apposita istruttoria procedimentale dove poter ponderare tutti gli interessi pubblici e privati rilevanti. Al riguardo la richiamata sentenza n. 6434 del 2025 ha chiarito, in particolare, che: *"la normativa statale non assegni di certo assoluta prevalenza alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, perché come precisato da questa Sezione, (sentenza n. 8491 del 2024) "8.6. Non si può, riconoscere dignità e valore agli obiettivi in tema di produzione energetica a discapito di quelli finalizzati alla tutela del paesaggio.*

8.7. Né la necessità di perseguire determinati obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili può giustificare, in assoluto (in ragione di un generale principio di "favor"), una azione sul territorio che prescinda, mercé un equilibrato bilanciamento degli interessi, l'attuazione efficace e rispettosa di altre esigenze di tutela e sviluppo aventi uguale dignità e forza giuridica".

Deve essere però l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, a valutare tutte le circostanze del caso concreto e a bilanciare gli opposti interessi nella consapevolezza però che il legislatore ha espresso un chiaro favor per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, senza che possano legittimarsi "interessi tiranni" capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione.

Questa complessa e delicata opera di bilanciamento non può che essere fatta dall'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo nell'ambito del procedimento amministrativo

e deve essere adeguatamente motivata, in riferimento al caso concreto, con il provvedimento che chiude il procedimento medesimo."

Tale principio è pacifico nella giurisprudenza costituzionale per la quale l'identificazione delle aree non idonee comporta solo ed esclusivamente "una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione" (sentenza Corte Costituzionale n. 11 del 2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello "con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare" (sentenza Corte Costituzionale n. 77 del 2022) "se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile" (sentenza n. 177 del 2021 e, di seguito, sentenze Corte Costituzionale nn. 77 e n. 11 del 2022).

Inoltre è stato di recente ribadito da Corte cost. 28 luglio 2025 n. 134, secondo cui, neppure la inidoneità di un'area si può tradurre "*in un divieto assoluto stabilito a priori*" di localizzazione di un impianto del tipo di quello per cui è causa, ma equivale semplicemente a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto stesso può essere ugualmente autorizzata, purché "*sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata*".

Ne discende, *a fortiori*, che l'avvio del procedimento era indispensabile in un caso come quello di specie in cui due aerogeneratori su 4 ricadevano certamente in area idonea.

Pertanto non solo la DGR n. 171 del 2023 ma anche il provvedimento attuativo del 5 settembre 2023 dev'essere annullato sia perché applicativo di linee guida illegittime ma anche perché adottato senza previo procedimento ed approfondimento istruttorio.

Da ultimo non rileva la mancata impugnazione della sopravvenuta DGR 1021 del 2024 atteso che la medesima non si applica al procedimento *de quo*.

Al contempo permane interesse alla decisione del presente appello poiché l'effetto conformativo discendente dal giudicato di annullamento giova all'appellante in sede di rinnovazione del procedimento, soprattutto ai fini della corretta applicazione di eventuali successive linee guida, ferma restando la loro astratta illegittimità, per le ragioni esposte, per contrasto con il sistema delineato dall'art. 20 del d. lgs. n. 199 del 2021 che non autorizza le Regioni a disciplinare la materia se non mediante legge regionale attuativa dei decreti interministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Alla luce delle motivazioni che precedono l'appello è fondato, quanto ai motivi di appello nn. 1, 3, 4 e 5, mentre i restanti possono essere assorbiti (non potendo la parte trarre alcuna ulteriore utilità giuridica dalla loro disamina) sicché, previa riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

La complessità della vicenda e la presenza di orientamenti giurisprudenziali non consolidati, a motivo della novità della problematica giuridica, induce il Collegio a ritenere sussistenti giusti motivi per la compensazione integrale delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla i provvedimenti impugnati. Compensa le spese del doppio grado tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 DIC. 2025.