

il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATA DA CIRO VIGORITO

**UN CAMBIO PROFONDO
DI POLITICA E INDUSTRIA**

Simone Togni

Intervista a

ARCANGELO FRANCESCO VIOLO

Presidente Consiglio Nazionale dei Geologi

N.1 DEL 2024

Carta, penna e diritto

Massimo Ragazzo

*Rinnovabili e nuove
tendenze evolutive
della giurisprudenza*

Il trend legislativo degli ultimi anni, confermato da ormai plurimi riscontri giurisprudenziali, attesta una progressiva ma sostanziale compressione delle prerogative interdittive esercitabili dall'autorità statale preposta alla tutela paesaggistica.

Con la sentenza n. 1556 del 26 giugno 2023, oggetto del presente commento, il TAR Campania-Salerno ha affrontato il tema del valore del parere negativo della Soprintendenza reso nella conferenza di servizi indetta al fine di adottare l'Autorizzazione Unica Regionale per gli impianti a fonte rinnovabile (FER).

La questione aveva preso le mosse dall'impugnazione da parte del Ministero della Cultura di un PAUR rilasciato per la realizzazione un impianto fotovoltaico "a terra", nonché delle relative opere di connessione alla rete elettrica (elettrodotto, cabine di consegna, ecc.) e di servizio (viabilità, recinzioni, ecc.), indispensabili per il suo funzionamento.

In sede di conferenza di servizi, la Soprintendenza aveva espresso parere negativo, rappresentando:

- la presenza nel sito interessato di vincoli paesaggistici e di interesse archeologico;
- la carenza della documentazione esibita dal proponente, che non avrebbe consentito di superare le problematiche della zona;
- l'eccessiva grandezza del parco fotovoltaico, che avrebbe causato seri problemi di visuale e di armonia con il territorio.

Tuttavia, anche in presenza di tali rilievi, le altre amministrazioni interessate avevano espresso parere favorevole e, pertanto, era stato dato via libera alla realizzazione del progetto, senza alcuna prescrizione.

In giudizio, quindi, il Ministero lamenta-

va la mancata considerazione delle ragioni pretesamene evidenziate dalla Soprintendenza; illegittimità che avrebbe financo comportato il difetto assoluto di attribuzione o, comunque, la carenza di potere in concreto dell'autorità regionale proponente, stante il contrasto con l'indeclinabile e vincolante parere paesaggistico sfavorevole da parte della competente autorità tutoria statale, non superabile in sede di conferenza di servizi tramite il meccanismo delle posizioni prevalenti, in conformità alla previsione dell'art. 26 del D.lgs. n. 42/2004 in materia di VIA inerente a beni culturali e in omaggio alla direttiva ordinamentale di primarietà dell'interesse paesaggistico, tutelato dall'art. 9 della Costituzione, rispetto agli altri interessi pubblici concorrenti.

Nel decidere la controversia, i Giudici amministrativi di primo grado hanno analizzato la normativa e la giurisprudenza in materia di bilanciamento di interessi primari, ritenendo, diversamente da quanto sostenuto dal Ministero ricorrente, che l'interesse alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia sullo stesso piano della tutela paesaggistica.

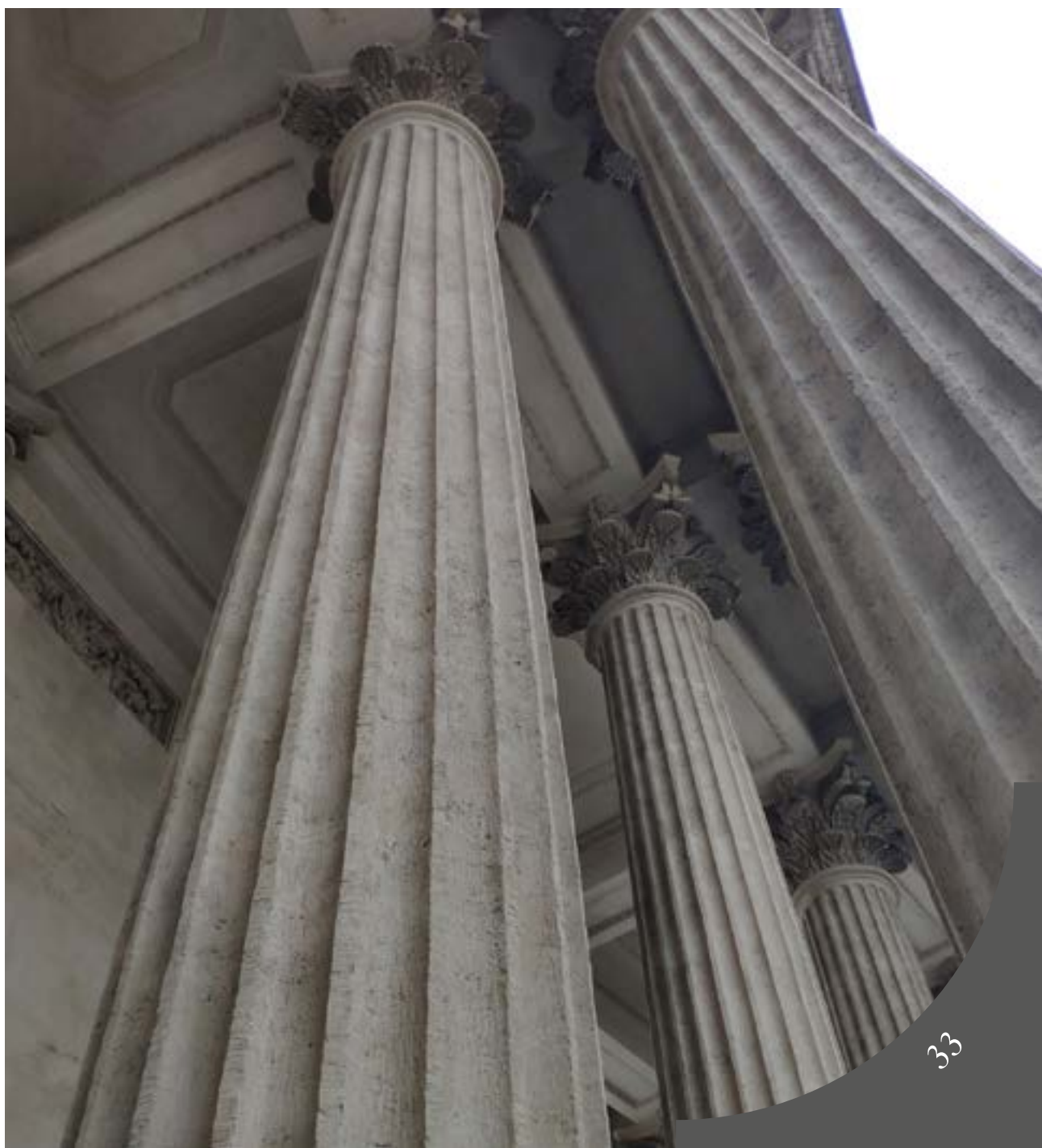
Quanto, poi, alla disciplina della conferenza di servizi, il TAR ha evidenziato che "il dissenso qualificato, manifestato in conferenza di servizi dall'autorità preposta alla tutela di interessi sensibili - tra cui quelli paesaggistici, presidiati dalla Soprintendenza di Salerno e Avellino - non comporta la devoluzione del processo decisionale al Consiglio dei Ministri - come avveniva in base al regime previgente (dove era l'amministrazione precedente a doversi attivare per superare il dissenso rimettendo la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri; n.d.r.) - ma forma unicamente oggetto della valutazione ponderale delle posizioni prevalenti espresse dalle ammi-



nistrazioni partecipanti tramite i rispettivi rappresentanti, preordinata all'adozione della determinazione conclusiva, che potrà poi essere (eventualmente) oggetto di opposizione dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (ovvero – come, appunto, nella specie – direttamente impugnata in sede giurisdizionale) da parte dell'autorità dissenziente, preposta alla tutela di interessi sensibili”;

Si tratta di una regola dal contenuto flessibile che consente di valutare in concreto, in

ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto delle singole autorità e la tipologia degli eventuali dissensi. A siffatta regola di azione è improntata anche la conferenza di servizi ex art. 27-bis del D.lgs. n. 152/2006, finalizzata al rilascio del PAUR, la quale ha natura decisoria, svolgendosi proprio con le modalità di cui all'art. 14-ter della l. n. 241/1990, e sostituendo a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso, comunque denominato, di competenza delle am-



ministrazioni partecipanti: la previsione di un simile strumento mira, infatti, a favorire le iniziative volte alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, semplificando il procedimento autorizzativo e concentrando in un'unica sede l'apporto valutativo di tutte le amministrazioni interessate;

In tale prospettiva, "il pronunciamento negativo di un'autorità preposta alla tutela di un interesse sensibile non produce – come detto –, in ragione della mera natura qualificata di quest'ultimo, l'effetto di impedire la valutazione ponderale (e discrezionale) delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti e, quindi,

attenuata la primarietà dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici

l'eventuale conclusione positiva della conferenza di servizi, ma assolve la funzione di patrocinio dei peculiari beni presidiati dall'autorità promanante e, di conseguenza, rimane, in ogni caso, assoggettato a detta valutazione ponderale e discrezionale".

In questo senso il TAR Lazio, Roma, sez. V, n. 11870/2022, aveva già osservato 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) (...). In altri termini, anche in presenza di pareri negativi, l'amministrazione procedente può, sulla scorta di una valutazione discrezionale delle posizioni prevalenti, addivenire ad una determinazione conclusiva dell'iter autorizzativo di segno positivo, rimanendo la stessa libera di recepire o meno quanto espresso dalle amministrazioni in sede di Conferenza di servizi (...). Pertanto, il parere negativo espresso dal Ministero della Cultura non potrebbe impedire l'adozione del provvedimento di autorizzazione, laddove l'amministrazione procedente compia una

valutazione discrezionale favorevole all'approvazione del progetto".

Al riguardo, anche il Cons. Stato, sez. VI, con sentenza n. 8167/2022, aveva già chiarito che "negli ordinamenti democratici e pluralisti si

richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Così come per i 'diritti' (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli 'interessi' di rango costituzionale (viepiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totaliz-



zante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto (...). La posizione totalizzante così espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia

da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente". A ciò si aggiunga il Regolamento UE 2577/2022 che ha qualificato gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di interesse pubblico prevalente.

Un simile approccio ermeneutico risulta,



peraltro, corroborato dal trend legislativo invalso in sede di disciplina della transizione ecologica e dell'accelerazione del procedimento ambientale e paesaggistico, laddove, all'art. 30, comma 2, del D.L. n. 77/2021 (Governance del PNRR), si è prevista, con specifico riferimento ai procedimenti abilitativi in Conferenza di servizi relativi a impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, una sostanziale compressione delle prerogative interdittive esercitabili dall'autorità statale preposta alla tutela paesaggistica.

“È pertanto di tutta evidenza la volontà del legislatore statale di creare un comune quadro normativo di riferimento, nella certezza che soltanto in tal modo la politica energetica – che pure rientra tra le materie di legislazione concorrente – potrà seguire un indirizzo coerente con i sopra descritti obiettivi comunitari di decarbonizzazione e di neutralità climatica. Obiettivi che – è appena il caso di aggiungere – lungi dall'essere semplici prospettive de iure condendo, si traducono invece in prescrizioni immediatamente precettive per il legislatore statale e regionale, tenuto conto della primazia (primauté) del diritto eurounitario e della conseguente necessità di osservanza dei relativi obblighi da parte degli attori nazionali e regionali (artt. 11- 117 co. 1 Cost.)”; TAR Puglia – Lecce, Sezione II, 4 novembre 2022, n. 1750.

Tutto ciò, dunque, a ripudio del propugnato dogma della primarietà assoluta degli interessi sensibili, segnatamente di ordine paesaggistico, e della speculare recessività assoluta degli altri interessi con essi potenzialmente confliggenti, vieppiù, allorquando questi ultimi ricevano

dall'ordinamento un livello di valorizzazione e protezione non inferiore rispetto ai primi. Appare significativo, in particolare, il richiamo contenuto nella sentenza del TAR Salerno, oggetto del presente commento, al parere favorevole di VIA, ove si evidenzia che i profili di compatibilità paesaggistico-archeologica dell'intervento col contesto territoriale di riferimento erano stati analiticamente illustrati in sede di ricognizione dello Studio di impatto ambientale elaborato dalla proponente: “È prevedibile che le superfici destinate a produzione, conversione, stoccaggio e trasporto delle energie rinnovabili siano destinate rapidamente a crescere, al punto da divenire un utilizzo piuttosto comune delle terre già nel prossimo futuro. Con riferimento a tale tendenza evolutiva, si rappresenta che, con la moltiplicazione dei grandi impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, è andata via via delineandosi una nuova forma di paesaggio definibile come “paesaggio energetico” (i.e. Energy landscapes) identificato con il neologismo “Energyscapes”, che integra l'insieme delle combinazioni spazio-temporali della domanda e dell'offerta energetica all'interno di un paesaggio” (si vedano altresì, sul carattere non vincolante del parere paesaggistico, sicché, il parere del Ministero della Cultura tardivo, all'interno di un procedimento di VIA, non può - quanto meno (!) - aver efficacia preclusiva dell'ulteriore corso del procedimento: Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 2022 n. 9798; Cons. Stato, sez. IV, 27 gennaio 2022 n. 563; Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021 n. 2640; TAR Puglia, Bari, sentenza n. 1429/2023 e ordinanza n. 537/2023; ed ancora: TAR Puglia, Bari, Sez. II, 19 febbraio 2021, n. 313; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 12 aprile 2021, n. 754; TAR Sicilia, Palermo, Sez. V, 19 ottobre 2023, n. 3132). ■

