

TAR di Lecce, n. 1944/10: Fotovoltaico, DIA e vincoli paesaggistici

In sede di esame del contenuto della autorizzazione paesistica e prima della conclusione del procedimento, il Ministero può motivatamente valutare se la gestione del vincolo avviene con un atto legittimo, rispettoso di tutti tali principi, e annullare l'autorizzazione che risulti illegittima sotto qualsiasi profilo di eccesso di potere (senza il bisogno di ricorrere in sede giurisdizionale e ancor prima della modifica dei luoghi), ma non può sovrapporre le proprie eventuali difformi valutazioni sulla modifica dell'area, se l'autorizzazione non risulti viziata".

Il provvedimento statale di annullamento della autorizzazione paesistica deve dunque basarsi sulla esistenza di circostanze di fatto o di elementi specifici (da esporre nella motivazione), che non siano stati esaminati dall'autorità che ha emanato l'autorizzazione ovvero che siano stati da essa irrazionalmente valutati, in contrasto con i fondamentali principi sulla legittimità dell'azione amministrativa.

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che il provvedimento comunale, nella autorizzazione paesaggistica rilasciata in prima battuta, si era limitata ad autorizzare l'intervento "in conformità del parere e del progetto sopra indicato", ovvero sia con un difetto di motivazione (in quanto del tutto assente) ma anche con difetto di istruttoria, avendo omesso l'amministrazione comunale qualsivoglia valutazione in ordine a circostanze specifiche ed elementi concreti in base ai quali l'intervento richiesto sarebbe stato compatibile con i valori paesaggistici dell'area interessata).

Ai fini della valutazione positiva circa il rispetto dei valori paesaggistici, non è sufficiente una relazione elaborata a tal fine dal tecnico progettista che fa capo al soggetto che richiede l'intervento, poiché si tratterebbe di una asseverazione tecnica che è richiesta – peraltro quale condizione essenziale di efficacia – per gli interventi (di minore impatto) sottoposti a denuncia di inizio attività.

Uno schema del genere è stato da sempre ricusato dal legislatore, il quale, stante l'estrema importanza da accordare alla tutela dei beni paesaggistici, ha costantemente prescritto per tali tipologie di procedimenti il meccanismo dell'autorizzazione "espressa" della P.A.

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che qualora si accedesse alla tesi contraria, verrebbe meno uno dei pilastri della c.d. "compartecipazione necessaria", la quale richiede giocoforza non solo una valutazione – di legittimità, peraltro – da parte della amministrazione statale, ma ancora più a monte – ed in una posizione di particolare delicatezza, essendo l'unico dei due soggetti del procedimento che si può esprimere in termini di "merito" sull'intervento richiesto – una valutazione espressa e soprattutto autonoma, rispetto alle pur legittime valutazioni "di parte", ad opera dell'amministrazione locale (qualora subdelegata dalla regione).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA
LECCE
SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 165 del 2010, proposto da:

Em. Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Gi.Ma., presso il cui studio in Lecce, è
elettivamente domiciliata;

contro

Comune di Vernole, non costituito;

Ministero per i beni culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata
per legge in Lecce;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto n. 19831 del 30.11.2009, con il quale il Soprintendente ad Interim per i Beni e
le Attività Culturali per la Puglia ha annullato l'autorizzazione paesaggistica n. 22 del
22.5.2009, rilasciata dal Comune di Vernole, in relazione ad un impianto fotovoltaico da
999,6 Kwp.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione statale intimata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26/05/2010 il dott. Massimo Santini e uditi per le
parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha presentato denuncia di inizio attività per la realizzazione di un
impianto fotovoltaico di potenza inferiore ad 1 MW.

Poiché l'area oggetto di intervento è caratterizzata da vincolo paesaggistico, veniva
rilasciata dalla Unione dei Comuni di Acaya e Roca la relativa autorizzazione, con atto in
data 22 maggio 2009, "in conformità del parere e del progetto sopra indicato".

Detta autorizzazione veniva annullata dalla soprintendenza statale per carenza "di adeguate motivazioni" e difetto di istruttoria, dato che nella stessa "non sono manifestate le ragioni giustificatrici in base alle quali l'intervento è ritenuto compatibile con il contesto vincolato in relazione all'esigenza di rispetto e conservazione dei paesaggistici indicati nei D.M. 31.08.1970 che hanno dato luogo al provvedimento di vincolo".

Inoltre l'intervento finirebbe per alterare "gravemente il paesaggio tutelato per la sua originaria bellezza e conformazione naturale, introducendo un elemento di discontinuità percettiva inaccettabile in un quadro panoramico di grande rilievo sotto il profilo culturale e di riconoscibilità geografica di un esteso territorio".

2. Il suddetto decreto di annullamento veniva impugnato per i seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, in quanto non sarebbe stato comunicato l'avvio del procedimento di secondo grado;

b) violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, in quanto l'amministrazione statale non avrebbe comunicato preventivamente i motivi di annullamento della predetta autorizzazione paesaggistica;

c) violazione dell'art. 159 e difetto di istruttoria nella parte in cui la soprintendenza non ha tenuto adeguatamente conto della relazione paesaggistica prodotta dal tecnico di parte in occasione della istanza di autorizzazione paesaggistica;

d) violazione dell'art. 159 nella parte in cui l'amministrazione statale avrebbe operato una valutazione di merito e non di legittimità, peraltro facendo ricorso all'utilizzo di mere clausole di stile.

3. Si costituiva in giudizio l'amministrazione statale per chiedere il rigetto del gravame.

4. Alla pubblica udienza del 26 maggio 2010 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto per la decisione.

5. Tutto ciò premesso, il ricorso è infondato per le ragioni di seguito indicate.

5.1. Si rammenta in via preliminare che per giurisprudenza costante (cfr. Cons. Stato, ad. plen. Dec. n. 9 del 2001) "in sede di esame del contenuto della autorizzazione paesistica e

prima della conclusione del procedimento, il Ministero può motivatamente valutare se la gestione del vincolo avviene con un atto legittimo, rispettoso di tutti tali principi, e annullare l'autorizzazione che risulti illegittima sotto qualsiasi profilo di eccesso di potere (senza il bisogno di ricorrere in sede giurisdizionale e ancor prima della modifica dei luoghi), ma non può sovrapporre le proprie eventuali difformi valutazioni sulla modifica dell'area, se l'autorizzazione non risulti viziata”.

Il provvedimento statale di annullamento della autorizzazione paesistica deve dunque basarsi sulla esistenza di circostanze di fatto o di elementi specifici (da esporre nella motivazione), che non siano stati esaminati dall'autorità che ha emanato l'autorizzazione ovvero che siano stati da essa irrazionalmente valutati, in contrasto con i fondamentali principi sulla legittimità dell'azione amministrativa.

5.2. Tanto premesso il provvedimento statale impugnato – al di là di alcune valutazioni di merito comunque inidonee ad inficiare la sua validità – ben evidenzia la carenza di motivazione e di istruttoria del provvedimento comunale, così attestandosi su stretti profili di legittimità dell'azione amministrativa.

Ed infatti, l'amministrazione comunale, nella autorizzazione paesaggistica rilasciata in prima battuta, si è limitata ad autorizzare l'intervento “in conformità del parere e del progetto sopra indicato”.

Si tratta dunque non solo di un evidente difetto di motivazione (in quanto del tutto assente) ma anche di un palese difetto di istruttoria, avendo omissa l'amministrazione comunale qualsivoglia valutazione in ordine a circostanze specifiche ed elementi concreti in base ai quali l'intervento richiesto sarebbe stato compatibile con i valori paesaggistici dell'area interessata.

Né si può evincere dal parere allegato (scheda di controllo paesistico) alcuna valutazione nel senso sopra indicato.

Ne deriva che, correttamente, l'amministrazione statale ha evidenziato la sussistenza di vizi di legittimità del provvedimento.

5.3. La circostanza, poi, che l'amministrazione abbia operato altresì valutazioni di merito (in particolare, nella parte in cui si afferma che l'intervento finirebbe per alterare “gravemente il paesaggio tutelato per la sua originaria bellezza e conformazione naturale, introducendo un elemento di discontinuità percettiva inaccettabile in un quadro panoramico di grande rilievo sotto il profilo culturale e di riconoscibilità geografica di un esteso territorio”) non costituisce ragione sufficiente, come già anticipato, ad inficiare la

legittimità del provvedimento soprintenzio per la parte principale, quella ossia dove è stato rilevato il vizio di evidente carenza motivazionale ed istruttoria.

5.4. In questo quadro deve essere rigettato l'ultimo motivo di ricorso.

6. Deve essere parimenti rigettata la terza censura.

Sostiene parte ricorrente che, anche in mancanza di una specifica motivazione da parte dell'amministrazione comunale, la valutazione della soprintendenza avrebbe dovuto basarsi su tutta la "documentazione allegata", e dunque anche sulla relazione paesaggistica elaborata dal tecnico della società ricorrente.

L'assunto non può essere condiviso in quanto postula la sufficienza, ai fini della valutazione positiva circa il rispetto dei valori paesaggistici, di una relazione elaborata a tal fine dal tecnico progettista che fa capo al soggetto che richiede l'intervento.

Si tratterebbe in altre parole di una asseverazione tecnica che è richiesta – peraltro quale condizione essenziale di efficacia – per gli interventi (di minore impatto) sottoposti a denuncia di inizio attività.

Uno schema del genere, tuttavia, è stato da sempre ricusato – almeno sino a questo momento storico – dal legislatore, il quale, stante l'estrema importanza da accordare alla tutela dei beni paesaggistici, ha costantemente prescritto per tali tipologie di procedimenti il meccanismo dell'autorizzazione "espressa" della P.A..

In questo quadro, anzi, è richiesta come già detto una azione da svolgere in posizione di "cogestione" tra enti locali e territoriali da un lato ed enti statali dall'altro lato.

Qualora si accedesse alla tesi di parte ricorrente, verrebbe invece meno uno dei pilastri della c.d. "compartecipazione necessaria", la quale richiede giocoforza non solo una valutazione (di legittimità, peraltro) da parte della amministrazione statale, ma ancora più a monte – ed in una posizione di particolare delicatezza, essendo l'unico dei due soggetti del procedimento che si può esprimere in termini di "merito" sull'intervento richiesto – una valutazione espressa e soprattutto autonoma, rispetto alle pur legittime valutazioni "di parte", ad opera dell'amministrazione locale (qualora subdelegata dalla regione).

Per tali ragioni lo specifico motivo di ricorso deve dunque essere rigettato.

7. Debbono essere poi respinte la prima e la seconda censura, le quali si attestano sulla mancata partecipazione della società ricorrente all'interno dei vari momenti che caratterizzano il procedimento amministrativo (ossia nella sua fase iniziale oppure in quella più propriamente decisionale), in quanto appare evidente, sulla base di quanto testé

affermato in ordine alla gravità dei vizi posti in capo alla autorizzazione comunale (deficit assoluto di motivazione e di istruttoria), che il contenuto del provvedimento ministeriale non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

8. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 165/2010, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente alla corresponsione in favore dell'Amministrazione resistente della somma di Euro 2.000 (duemila), oltre IVA e CPA.

Nulla sulle spese nei confronti del Comune di Vernole.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Viola - Presidente FF

Carlo Dibello - Primo Referendario

Massimo Santini - Referendario, Estensore

Depositata in Segreteria il 7 settembre 2010.