

Sull'illegittimo diniego di autorizzazione unica relativo alla costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica (da 96 MW)

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 6 agosto 2015, n. 1202 - Allegretta, pres.; D'Alterio, est. - Torremaggiore Energia s.r.l. (avv.ti M.C. e F.G. Scoca, G. ed A. Mescia) c. Regione Puglia (avv.ti Colelli e Bucci) ed a.

Ambiente - Impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile eolica della potenza elettrica di 96 MW - Costruzione ed esercizio - Autorizzazione unica - Diniego - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con ricorso passato per la notifica in data 11 novembre 2013, pervenuto in Segreteria il successivo 19 novembre 2013, la Torremaggiore Energia s.r.l. ha impugnato il provvedimento regionale recante il diniego di autorizzazione unica, relativo alla costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica della potenza elettrica di 96 MWe nel Comune di Torremaggiore, giusta istanza del 21 marzo 2008.

Avverso il prefato provvedimento regionale ed i pareri resi nel corso del procedimento la Società ricorrente ha articolato plurimi motivi di ricorso, prospettando vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili, riconducibili a tre rubriche principali.

2.1 Con la prima, parte ricorrente deduce una serie di censure afferenti allo svolgimento del procedimento conferenziale, che sarebbe stato condotto dall'Ufficio Energia della Regione in evidente contrasto sia con i principi in materia di autorizzazione unica *ex art. 12 D.Lgs. n. 387/2003*, che con quelli di semplificazione amministrativa ricavabili dagli artt. 14 ss. L. n. 241/90; sicché i denunciati vizi procedurali sarebbero in grado di inficiare direttamente il provvedimento conclusivo di diniego. Più nel dettaglio la soc. Torremaggiore lamenta l'illegittima acquisizione al procedimento dei pareri della Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Puglia e del Servizio Assetto del Territorio della Regione Puglia, sia perché nel caso di specie era già stata acquisita la VIA positiva, inclusiva anche di detti pareri, e sia poiché il termine per la conclusione dei lavori della conferenza di servizi era scaduto. In ogni caso, secondo la prospettazione difensiva della ricorrente, i relativi pareri favorevoli dovevano considerarsi già acquisiti *per silentium*, non avendo le predette autorità espresso definitivamente la propria volontà all'interno della conferenza di servizi. Lamenta, inoltre, che l'Ufficio Energia ha adottato l'impugnato diniego, tenendo conto esclusivamente dei predetti pareri negativi, espressivi di una posizione minoritaria, senza considerare gli altri pareri positivi (in particolare la VIA positiva); sicché sulla base di tali presupposti, avrebbe dovuto certamente rilasciare la richiesta A.U.. In mancanza, secondo la ricorrente, l'Autorità procedente avrebbe dovuto quantomeno rimettere l'intera questione al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14 *quater* legge n. 241/1990.

Con un'articolata separata serie di censure la società deducente lamenta che i pareri negativi in esame, pur essendo stati assunti al di fuori della conferenza di servizi, hanno illegittimamente assunto il valore di un vero e proprio veto, senza che l'Ufficio Energia verificasse, anche di concerto con gli altri Enti coinvolti, se i rilievi ostativi fossero superabili; che in ogni caso la motivazione del censurato provvedimento (fondata su un acritico rinvio ai pareri in questione) non dà conto dei vari interessi coinvolti e non motiva per nulla in ordine alle posizioni prevalenti emerse nel corso della conferenza di servizi.

2.2 Con un secondo gruppo di censure la ricorrente avversa il presupposto parere paesaggistico negativo espresso dal Servizio Assetto del Territorio e *per derivationem*, il diniego di A.U.. Con esse, la ricorrente lamenta, *in primis*, che il Servizio Assetto del Territorio, in applicazione del criterio del "rappresentante unico" di cui all'art. 14 *ter*, comma 6, legge n. 241/1990, non aveva alcuna legittimazione a partecipare alla conferenza di servizi, né ad esprimere le valutazioni regionali, in quanto mera struttura interna della Regione Puglia, che viceversa avrebbe dovuto avere un unico rappresentante; che, inoltre, il Servizio Assetto del Territorio nell'impugnato parere non ha tenuto conto delle puntuali controdeduzioni formulate dalla società ricorrente; che le aree interessate dagli aerogeneratori in progetto ricadrebbero tutte in ATE di tipo "E", di valore normale, e conseguentemente non sottoposte a tutela diretta del PUTT/P, così pure i cavidotti, in quanto interrati, sarebbero esentati dall'autorizzazione paesaggistica. Lamenta, inoltre, che il parere adottato dal predetto Servizio costituisce il risultato di un'istruttoria del tutto carente.

2.3. Infine, un'ulteriore serie di motivi di gravame è diretta avverso il parere espresso dalla Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici i cui vizi di legittimità irrimediabilmente inficerebbero l'impugnato provvedimento di diniego regionale. Innanzitutto l'impugnato parere ministeriale sarebbe affetto da difetto assoluto di attribuzione, tenuto conto che il proposto parco eolico non incide su aree gravate da vincoli *ex D.Lgs. n. 42/2004*. Inoltre il parere non favorevole del Ministero per i Beni e le Attività Culturali costituirebbe, comunque, il risultato di un'istruttoria del tutto carente, oltre che completamente disancorata dalla reale situazione di fatto.

3. Si sono costituiti in giudizio la Regione Puglia, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia e la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per la Puglia, domandando la reiezione del ricorso, in quanto infondato in fatto e in diritto.

4. Le parti hanno svolto difese in vista dell'udienza pubblica del 22 aprile 2015, all'esito della quale la causa è stata definitivamente trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Come anticipato nello svolgimento della narrativa in fatto, le numerose censure formulate dalla ricorrente possono essere schematicamente così distinte: da un lato quelle relative a pretesi vizi procedurali, direttamente afferenti al procedimento conferenziale di autorizzazione unica, dall'altro quelle a carattere più propriamente tecnico, appuntate avverso i pareri negativi espressi dal Servizio Assetto del Territorio della Regione e dalla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia.

2. Avendo la ricorrente graduato l'ordine dei motivi proposti in ricorso, in omaggio ai principi espressi dall'Adunanza Plenaria 25 febbraio 2015, n. 5 si procederà al loro esame seguendone la tassonomia indicata in ricorso.

2.1 Con un primo motivo la ricorrente si duole della violazione dell'art. 26, comma 4, D.lgs. n. 152/2006, a norma del quale *“il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto”*.

Secondo la prospettazione difensiva della ricorrente la norma sarebbe chiara nel disporre che il provvedimento di valutazione di impatto ambientale *“assorbe”* in sé qualsivoglia autorizzazione in materia ambientale e, dunque, anche l'autorizzazione paesaggistica. Detto assunto è contestato dalle Amministrazioni resistenti, che hanno rimarcato *ex adverso* come la onnicomprensività del parere VIA si riferisca esclusivamente alla materia ambientale e non già al paesaggio.

Il motivo di gravame non è condiviso dal Collegio, nonostante la sua perspicua articolazione che impone di principiare partendo da considerazioni di respiro più generale. All'uopo giova premettere che il carattere di potenziale inclusività, all'interno del procedimento di VIA, della disamina trasversale di tutti gli effetti diretti e indiretti di un dato intervento modificativo sull'ambiente, considerato nei suoi vari aspetti, non necessariamente assolve anche a quella specifica esigenza di tutela del paesaggio, che viene in rilievo ove l'intervento incida su beni che, in ragione dell'elevato intrinseco valore che li connota, sono tutelati dalla legge o in base alla legge, ai sensi dell'art. 146 D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). In tal caso, infatti, è la legge ad imporre l'attivazione di una speciale procedura, che si pone quale istituto di protezione ambientale posto a presidio dei valori di primario ed indiscusso rilievo costituzionale e confluyente nell'autorizzazione paesaggistica, atto autonomo e presupposto rispetto a tutti i titoli legittimanti l'intervento in quanto diretto a verificarne la compatibilità con riferimento a beni paesaggistici oggetto di specifica e motivata tutela.

Va ribadito che proprio in ragione del carattere di specialità della disciplina posta dall'art. 146 D.lgs. n. 42/2004, deve ritenersi che alcuna deroga può ritenersi implicitamente ed automaticamente apportata dalla normativa in tema di V.I.A. di cui al D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente). Il provvedimento di V.I.A., infatti, ove previsto, non elimina *sic et simpliciter* la necessità di conseguire l'autorizzazione paesaggistica, non potendo questa ritenersi automaticamente assorbita nel provvedimento di V.I.A., occorrendo piuttosto una previsione attuativa in grado di attivare meccanismi di coordinamento e semplificazione strutturale, nell'ottica di unificazione di procedimenti caratterizzati da un'intrinseca connessione funzionale; coordinamento peraltro auspicabile in concreto in omaggio a principi di semplificazione procedimentale. Va infatti ricordato che proprio in ragione dell'ampia formulazione dell'art. 26, comma 4, Codice dell'Ambiente, la valutazione di impatto ambientale risulta, in potenza, idonea ad includere in sé la valutazione di tutti i possibili effetti dell'intervento sull'ambiente, nell'accezione consolidata comprensiva anche della componente paesaggistica. Dunque, è ben possibile che a livello di legislazione regionale si dia attuazione a quanto prescritto dal citato art. 26, comma 4, realizzando forme di *“coordinamento”*, per mezzo della V.I.A., di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica). In tale caso, infatti, piuttosto che derogare alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica, si consente che il provvedimento di VIA *“comprenda”* l'autorizzazione paesaggistica, in una prospettiva di semplificazione amministrativa, lasciando sostanzialmente inalterato il livello uniforme di protezione ambientale previsto dal Codice del Paesaggio (sulla possibilità che tale coordinamento sia realizzato a livello di legislazione regionale cfr. Corte Cost. 22 maggio 2013, n. 93).

Applicando le superiori coordinate al caso di specie, ne consegue che, in assenza dell'attuazione di un'effettiva forma di coordinamento tra i procedimenti *de quibus* (che per la Regione Puglia può dirsi concretizzata solo a partire dagli indirizzi dettati dalla D.G.R. n. 2122 del 23 ottobre 2012, citata dalla stessa ricorrente, e da ultimo con L. R. Puglia 12 febbraio 2014, n. 4, modificativa della L.R. Puglia 12 aprile 2001, n. 11), il provvedimento di V.I.A. rilasciato dalla Provincia di Foggia in data 7 maggio 2010 non può dirsi inclusivo anche del parere paesaggistico.

2.2 Con un secondo motivo si denuncia la violazione degli artt. 14 *ter*, commi 2, 3, 6 *bis*, 7, e 14 *quater*, comma 1, L. 241/1990, lamentandosi l'assunzione dei pareri della Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici e del Servizio Assetto del Territorio in un frangente temporale in cui i lavori della Conferenza (svoltasi in data 23 novembre 2011) erano da considerarsi oramai conclusi, essendo decorsi più di 90 giorni dalla sua convocazione. Infatti, i predetti pareri risultano resi, rispettivamente, in data 14 maggio 2013 e 4 settembre 2013, ovvero successivamente alla scadenza dell'inderogabile e perentorio termine di conclusione dei lavori previsto dall'art. 12, comma 4, D.lgs. 387/2003.

Il motivo non è fondato.

Va da subito precisato in punto di fatto che i lavori conferenziali, alla data della prima seduta della Conferenza dei servizi non potevano dirsi senz'altro conclusi, avendo il delegato del Responsabile del procedimento chiuso la prima riunione restando *"in attesa dei restanti pareri mancanti e di quelli che perverranno anche a seguito delle integrazioni che la Società fornirà agli Enti interessati"* e rimettendo al RUP le proprie determinazioni in merito. Occorre rimarcare che, sebbene il procedimento versasse in una fase patologica sotto il profilo diacronico, in ragione della sua abnorme durata rispetto ai tempi di conclusione fissati dall'art. 12, comma 4, D.lgs. n. 387/2003, ciò non ha comportato la perdita del potere delle Amministrazioni coinvolte di esprimere in via definitiva il proprio parere sull'intervento. Infatti, secondo un costante orientamento giurisprudenziale da cui non si ha motivo per discostarsi, la violazione del termine di conclusione del procedimento non può comportare per ciò solo conseguenze in punto di consumazione del potere di provvedere ovvero di validità degli atti sopravvenuti (*ex plurimis*: Sez. IV, 12 giugno 2012, n. 2264; 10 giugno 2010 n. 3695; Sez. VI, 1 dicembre 2010, n. 8371; 14 gennaio 2009, n. 140; 25 giugno 2008 n. 3215). Il richiamato orientamento si fonda sull'applicazione di consolidate categorie di teoria generale di diritto, in base alle quali vanno tenute distinte le norme di comportamento dalle norme di validità degli atti giuridici e le conseguenze rispettivamente discendenti dalla violazione delle prime o delle seconde, nel senso che solo in quest'ultimo caso la sanzione ricade sull'atto medesimo, determinandone la nullità o l'annullabilità, laddove nella prima ipotesi sorgono conseguenze esclusivamente di carattere risarcitorio (cfr. Cons. Stato, V, 11 ottobre 2013, n. 4980; Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2007, n. 26724 e 26725, Tar Molise, 15 febbraio 2013, n. 124). Del resto l'ordinamento prevede un'azione apposita avverso il silenzio – inadempimento delle Amministrazioni, onde consentire, anche eventualmente attraverso meccanismi sostitutori, il rispetto dei tempi procedurali inderogabilmente fissati dal legislatore.

Secondo la prospettazione difensiva della società ricorrente, inoltre, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 7, L. n. 241/90, i pareri in questione avrebbero comunque dovuto ritenersi acquisiti *per silentium*, non avendo le prefate amministrazioni espresso definitivamente la loro volontà all'esito dei lavori della conferenza.

Va rimarcato, in ragione delle superiori precisazioni in fatto, che all'epoca dell'espressione dei pareri gravati i lavori conferenziali non potevano dirsi conclusi, essendo emersa, all'esito della prima seduta, la necessità di svolgere ulteriori valutazioni, anche in relazione all'integrazione documentale richiesta, senza escludere la possibilità di riconvocare altra sessione della Conferenza, alla luce degli approfondimenti dell'attività istruttoria ancora da compiersi. In particolare, proprio la Sovrintendenza per i Beni architettonici e paesaggistici aveva espresso con nota pervenuta in data 23 novembre 2011, prot. 14071, l'impossibilità di esprimere il parere di competenza in considerazione del fatto che la documentazione di progetto pervenuta in data 15 novembre 2011 non era esaustiva, occorrendo invece integrarla sotto vari aspetti, all'uopo puntualmente indicati.

2.3 Risultano invece fondati, nei limiti e con le precisazioni che seguono, i motivi dedotti *sub* A.III, A.V e A.VI, la cui trattazione congiunta è imposta dalla loro intrinseca connessione oggettiva. Va infatti rimarcato, come perspicuamente evidenziato dalla difesa ricorrente, come risulti contraddittoria ed irragionevole la soluzione prescelta dal Servizio Energia di ritenere sufficienti i pareri negativi in questione, peraltro espressi al di fuori della sede conferenziale, per poter conclusivamente denegare la richiesta A.U., senza operare preventivamente quella necessaria sintesi delle risultanze dei lavori che il modulo prescelto dal legislatore avrebbe imposto all'esito di un doveroso e imprescindibile dialogo tra i vari Enti interessati, al fine di consentire l'assunzione delle diverse posizioni in contraddittorio e in un unico contesto spazio-temporale, nell'ottica di una leale collaborazione e reciproca interlocuzione.

Infatti, sebbene la valutazione di prevalenza delle posizioni emerse in sede conferenziale sia rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione precedente, ben potendo questa, all'esito dei lavori e tenuto conto delle specifiche risultanze della conferenza, ritenere motivatamente di assegnare prevalenza alla posizione di un'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile, qual è quello paesaggistico, avente un rilevante peso di carattere qualitativo – sostanziale nell'ambito del procedimento (cfr. Tar Puglia, Bari, sez. I, 26 agosto 2013, n. 1247), ciò non elimina affatto la necessità che detta valutazione debba correttamente svolgersi sulla base del rispetto delle regole partecipative e di confronto, all'esito di un'adeguata e proporzionata considerazione di tutti gli interessi coinvolti, essendo vieppiù previsti meccanismi di superamento di tali dissensi qualificati, ove gli stessi siano ritenuti dall'Amministrazione precedente espressione di una posizione solo minoritaria.

Va infatti ricordato come la conferenza di servizi sia stata designata dalla legge come sede propria ed esclusiva in cui le amministrazioni interessate, senza alcuna possibilità di parcellizzare il confronto, manifestano – con le forme ivi necessarie - l'assenso o il dissenso rispetto al rilascio del domandato titolo abilitativo regionale alla realizzazione dell'impianto. Va rilevato, in particolare, che dal comma 1 dell'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990 si desume il principio di base della necessità della manifestazione del dissenso in conferenza, con particolare riguardo al c.d. 'dissenso qualificato'. Secondo la disposizione, infatti, *"il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, [...] paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso"*.

Le amministrazioni preposte alla cura di valori e interessi sensibili (come quelli qui in rilievo) hanno l'onere di ritualmente esprimere all'interno della conferenza di servizi, proprio per il valore aggiunto del confronto dialettico, il

loro eventuale dissenso qualificato, con l'indicazione delle specifiche modalità di superamento (*ex plurimis*: Cons. Stato, VI, 23 febbraio 2012, n. 451; 23 maggio 2012, n. 3039; 27 novembre 2012, n. 5494; 15 gennaio 2013, n. 220; 24 gennaio 2013, n. 434).

Il Collegio non ignora la giurisprudenza richiamata dalle amministrazioni resistenti che, in omaggio ad esigenze sostanziali di tutela del territorio, ha attenuato il rigore delle forme, ritenendo che quando il dissenso sia stato irritualmente formulato al di fuori della Conferenza esso non può essere considerato *tamquam non esset*, ove sia comunque assicurato il contraddittorio. Occorre infatti superare conseguenze formalistiche, eccessive ed ultronee, che arrivano a negare la stessa ragione di base dei detti principi di confronto dialettico e di leale collaborazione che presiedono alla conferenza di servizi, e con essi i fondanti criteri di economicità e di efficacia che, a norma del principio generale dell'art. 1 L. n. 241 del 1990, debbono comunque presiedere alla complessiva azione amministrativa, anche in riferimento al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. (cfr. Cons. di Stato, VI, 10 marzo 2014, n. 1144). Tuttavia, proprio in applicazione dei principi espressi dalla richiamata giurisprudenza, l'amministrazione procedente avrebbe dovuto approfondire in tempi adeguati quanto "irritualmente" rappresentate, rinnovando l'invito alla partecipazione effettiva ad una seduta successiva della conferenza, per modo che il dissenso potesse essere espresso – con le forme necessarie - *inter presentes*. Ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, della L. 241/90, infatti, l'amministrazione procedente, solo "*all'esito dei lavori della conferenza (...) valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione conclusiva del procedimento (...)*".

Come chiarito dalla VI Sez. del Consiglio di Stato con sentenza n.1059 del 27 agosto 2014, "*...l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza*".

Trasponendo i superiori principi al caso di specie, va ribadito come i pareri negativi non potevano assumersi come idonei a fondare il provvedimento conclusivo di rigetto dell'istanza di autorizzazione senza prima assicurare, attraverso lo svolgimento di un'ulteriore seduta, il contraddittorio procedimentale e la contestuale analisi di tutti gli interessi pubblici, primari e secondari, e privati coinvolti.

Infatti, non può ritenersi integralmente soddisfatto il principio del contraddittorio ove si sia consentito alla sola parte proponente il progetto di replicare alle ragioni di diniego, essendo necessario accordare a tutte le Amministrazioni coinvolte la possibilità di esprimere il proprio apporto propositivo al fine della valutazione dinamica degli interessi coinvolti, in particolare in relazione all'interesse sotteso alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In mancanza, la Conferenza dei Servizi verrebbe snaturata della funzione assegnata dal legislatore, trasformando l'Autorità procedente in un mero collettore di pareri espressi sulla base di una valutazione dei fatti e degli interessi a carattere monosettoriale, sganciata dal contesto complessivo di incidenza. In tale ottica, venendo in rilievo l'estrinsecarsi di un potere tecnico-discrezionale non correttamente esercitato, i vizi di natura procedimentale finiscono per trasmodare in violazione di canoni di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, la cui corretta esplicazione ne impone invece il rispetto, risultando imprescindibile un'analisi compiuta delle varie posizioni articolate nel procedimento in esame.

L'Amministrazione procedente avrebbe pertanto dovuto rimettere alla Conferenza dei servizi la valutazione dei dissensi manifestati ed esprimere la determinazione finale solo all'esito della ponderata valutazione di tutte le posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti in detta sede e, in particolare, di quelle che all'esito del confronto dialettico potevano dirsi prevalenti.

Solo da tale confronto, inoltre, sarebbe stato possibile appurare l'esistenza della possibilità di un superamento dei pareri paesaggistici negativi, ove eventualmente possibili opportune modifiche progettuali, viepiù considerando che l'impianto in questione, oltre ad aver conseguito il provvedimento di V.I.A. favorevole, risulta incidere in prevalenza su A.T.E. di tipo E, non soggetti a tutela diretta dal PUTT/P, mentre le opere localizzate in ATE di tipo C, interessano per lo più viadotti interrati (sottratti all'autorizzazione paesaggistica) ed opere minori (piazzole e opere di viabilità), non incide direttamente su aree vincolate ex D.Lgs. n. 42/2004, né dal PUTT regionale e la stessa Sovrintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici, in data 5 ottobre 2012, aveva espresso parere definitivamente negativo solo limitatamente ad alcuni aerogeneratori, mentre rispetto ad altri aveva prospettato l'opportunità di una loro possibile delocalizzazione.

Per quanto esposto le censure dedotte si pongono come sintomatiche dello sviamento dell'azione amministrativa sotto il profilo del difetto assoluto di istruttoria e di motivazione. Il Servizio Energia si è limitato ad una formale condivisione delle ragioni del diniego, senza bilanciare adeguatamente la portata delle esigenze di tutela paesaggistica espresse con le specifiche finalità perseguite dallo sfruttamento di fonti di energia rinnovabile, che avrebbe richiesto una valutazione comparativa più approfondita in ragione del rilievo costituzionale e comunitario degli interessi oggetto di necessario bilanciamento, dovendosi dar conto in maniera espresa del grado di compromissione del territorio ritenuto accettabile in ragione dell'interesse alla realizzazione dell'opera.

Ne consegue, dall'accoglimento *in parte qua* dei motivi di ricorso in esame, l'obbligo dell'Amministrazione procedente di convocare in tempi brevi una seduta conclusiva della Conferenza al fine di consentire la rinnovata manifestazione dei pareri espressi dalla Direzione regionale per i Beni architettonici e paesaggistici e dal Servizio Assetto del Territorio nella sede procedimentale propria, sulla base del confronto dialettico di tutte le amministrazioni interessate.

2.4 E' invece infondato il motivo con cui la ricorrente si duole della mancata rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri, in ragione del veto espresso sull'iniziativa dal Servizio Assetto del Territorio, ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 3, legge n. 241/1990, a norma del quale *"ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri ..."*

La doglianza non è condivisibile.

Il parere dissenziente di un'amministrazione preposta alla cura di interessi particolarmente sensibili, qual è tra l'altro quello *paesaggistico - territoriale*, genera, ma solo se l'amministrazione procedente intenda insistere, l'effetto proprio di rendere la conferenza non più competente a trattare la questione e l'inderogabile necessità di rimettere la valutazione, ad altro, superiore e centrale livello di governo. Come chiarito dalla VI sezione del Consiglio di Stato con sentenza 23 maggio 2012, n. 3039, *"In questi casi dunque la manifestazione del dissenso qualificato in conferenza di servizi provoca senz'altro la sostituzione della formula e del livello del confronto degli interessi, fa cessare il titolo dell'amministrazione procedente a trattare nella sostanza il procedimento salvo, in conformità al dissenso, rinunciare essa stessa allo sviluppo procedimentale e disporre negativamente sull'iniziativa che gli ha dato origine"*.

Dunque è l'esistenza di un contrasto tra l'amministrazione preposta alla salvaguardia di un interesse sensibile e l'autorità procedente (ovvero tra amministrazione statale e una regionale, ovvero più amministrazioni regionali ovvero tra queste ed un ente locale o più enti locali) a fondare l'obbligo di attivazione del menzionato superiore livello di governo, ciò al fine precipuo di superare il veto così opposto all'intervento, e non condiviso, in quanto ritenuto espressivo di una posizione minoritaria all'interno della Conferenza (cfr. Tar Puglia Bari, 12 giugno 2014, n. 721).

Nel caso in esame, invece, l'Amministrazione procedente ha fatto propri i pareri paesaggistici negativi della Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Puglia e del Servizio regionale Assetto del Territorio e su di essi ha fondato il proprio diniego.

La doglianza, in conclusione, va respinta.

3. E' dunque possibile passare all'esame dei motivi di censura formulati avverso il parere espresso dal Servizio Assetto del Territorio.

3.1 Con un primo motivo la società Torremaggiore eolica contesta la legittimazione del Servizio Assetto del Territorio a partecipare alla Conferenza dei servizi, in violazione del principio del rappresentante unico sancito dall'art. 14 *ter*, comma 6, L. 241/1990.

Il motivo non è condiviso dal Collegio.

Va premesso che nell'ambito della Conferenza dei servizi convocata ai sensi dell'art. 12 D.lgs. n. 387/2003, convergono tutte le amministrazioni altrimenti competenti singolarmente all'adozione dei necessari e presupposti atti di assenso comunque denominati. La Conferenza in questione si presenta come pluristrutturata, con la conseguente convergenza nell'ambito di un unico procedimento di tutti i singoli procedimenti presupposti al rilascio del provvedimento autorizzatorio e occorrenti per la realizzazione e messa in esercizio dell'impianto. E' chiaro che non essendo la conferenza dei servizi un organo collegiale, bensì un modello di semplificazione amministrativa, risulta ben plausibile che alla stessa partecipino, in presenza di Enti dotati di una complessa struttura compositiva, più articolazioni ove autonomamente deputate alla cura di interessi differenti (quali nella specie, da un lato, l'interesse alla realizzazione di impianti FER e dall'altro, quello alla tutela del paesaggio), diversamente oggetto di presupposti e distinti procedimenti. Alla luce di tali precisazioni il Collegio ritiene che il concetto di Amministrazione vada correttamente inteso come centro di imputazione di un interesse specifico coinvolto dall'esercizio del potere, di modo che la disposizione si pone come preclusiva alla partecipazione di più strutture di un medesimo Ente solo ove rappresentative del medesimo interesse pubblico attribuito alla sua cura. A ben vedere una tale soluzione rappresenta attuazione dei principi di buona amministrazione e semplificazione, coniugati con quello di sussidiarietà (che in particolar modo valorizza la cura degli interessi pubblici a livello di governo più prossimo ai cittadini ma al contempo più adeguato alla loro cura), così da consentire nell'ambito di un'unica Conferenza di Servizi la rappresentazione contestuale dei vari interessi affioranti a livello regionale, in uno a quelli delle altre Amministrazioni, in ragione della loro idoneità, in una dimensione dialettica, a fornire un contributo partecipativo significativo rispetto alla formazione della decisione conclusiva.

Del resto, lo stesso Allegato 1 (punto 13.2), alle Linee Guida Nazionali (D.M. 10 settembre 2010) prevede, nell'elenco indicativo degli atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico, tra l'altro, *"... 2. l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell' articolo 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e s.m.i.; 3. la valutazione dell'impatto ambientale prevista dalla parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006 di competenza dello Stato o della Regione ..."*.

3.2 Non è nemmeno condivisibile la censura *sub B.II* con la quale si lamenta la violazione della fondamentale garanzia partecipativa, per non aver il Servizio Assetto del Territorio controdedotto alle osservazioni procedurali, atteso che sotto il profilo tecnico-giuridico nel parere espresso da detto Servizio è contenuta un'esauritiva disamina della ritenuta permanenza delle ragioni del diniego, rendendo, nella sostanza, percepibili le ragioni del mancato adeguamento

dell'azione dell'amministrazione alle deduzioni defensionali della ricorrente (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2001, n.17; Tar Campania, Napoli, n. 1581/2013).

3.3 Infine la ricorrente avversa il parere paesaggistico reso dal Servizio Assetto del Territorio, in quanto fondato su presupposti di fatto e di diritto ritenuti del tutto erronei.

La ricorrente si duole, in particolare, che il parere paesaggistico non fosse dovuto, o che, quantomeno, le pertinenti valutazioni non avrebbero potuto coinvolgere il maggior numero di aerogeneratori ricadenti in ATE di tipo E, né i cavi interrati, sottratti all'autorizzazione paesaggistica dall'art. 5.02, paragrafo 1.06 delle NTA del PUTT/P, e rileva che per gli ATE di tipo D interessati dall'impianto non sono previsti specifici elementi di tutela, né dal PUTT/P, né dalle tavole comunali di adeguamento. Contesta nel merito le singole valutazioni tecnico-discrezionali con cui erano state evidenziate specifiche criticità sulle singole opere (n. 1 cabina di smistamento, opere di viabilità e vari aerogeneratori), evidenziando, inoltre, di aver persino prospettato per molte di esse la possibilità di una loro delocalizzazione.

La ricorrente, inoltre, contesta il parere negativo del Servizio Assetto del Territorio basato sul presupposto che "... gli aerogeneratori proposti [sarebbero] localizzati in un'area prossima a Castel Fiorentino, i cui ruderi medioevali risultano sottoposti a vincolo archeologico e architettonico ai sensi della L. 1089/39, mentre l'area circostante è sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi della L. 1497/39 (DM 01/08/1985) "Dichiarazione di notevole interesse pubblico in una zona circostante la città medioevale di Fiorentino ricadente nel Comune di Torremaggiore". Evidenzia *ex adverso* che tutti i previsti aerogeneratori con relative opere sono posti ben al di fuori dell'area archeologicamente tutelata di Castel Fiorentino, così come circoscritta dal PUTT, e che inoltre non ricadono nell'ambito dell'ulteriore vincolo paesaggistico posto a tutela del predetto bene archeologico vincolato di Castel Fiorentino, di cui al D.M. 1 agosto 1985 (cd. "decreto Galasso"), atteso che l'aerogeneratore più vicino dista ben 1.040 metri dall'area vincolata di Torre Fiorentina e la gran parte dei restanti aerogeneratori sono situati ad una distanza di ben oltre 2.000 metri.

Il motivo non coglie nel segno.

Il parere del Servizio del Territorio (necessario in quanto il progetto intercetta, sia pure in parte, ambiti del PUTT sottoposti a tutela) opera una valutazione tecnico – discrezionale di complessiva non compatibilità dell'impianto eolico proposto con il peculiare contesto paesaggistico di riferimento, non censurabile in quanto non affetta da evidente illogicità o erroneità. Attraverso il suo ordito motivazionale, infatti, in ragione del numero e delle dimensioni degli aerogeneratori, nonché della loro vicinanza ai siti tutelati (ovvero n. 32 aerogeneratori, di altezza pari a 150 m, collocati ad una distanza variabile da un minimo di 400 m ad un massimo di 5 Km circa), si dà atto della idoneità del progetto, considerato nella sua valenza complessiva, ad arrecare un *vulnus* ai valori paesaggistici e identitari presenti nell'area attinta dall'intervento, con compromissione del bacino di visibilità del sito archeologico di Castel Fiorentino, anche tenuto conto dell'incompatibilità con l'adottato Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (artt. 88 e 105 delle NTA del PPTR), di cui alla delibera di G.R. n. 108 del 6 agosto 2013. L'area in questione viene invero fatta oggetto di specifiche previsioni di tutela in quanto annoverata tra gli ulteriori contesti e, in particolare, componente dei valori precettivi "coni visuali", denominata "Castel Fiorentino", individuata nella tavola 6.3.2, allegata all'elaborato 4.4.1 del P.P.T.R., "Coni Visuali – Fasce di intervisibilità", ove emerge una proiezione spaziale del paesaggio più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. Sebbene, come rilevato dalla società ricorrente, l'art. 105, comma 2, delle N.T.A. del P.P.T.R. nella parte in cui stabiliva "a far data dall'adozione del P.P.T.R. non sono inoltre consentiti interventi in contrasto con le specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione previste per gli ulteriori contesti", è stato oggetto di abrogazione ad opera della successiva Delibera di G.R. n. 2022 del 29 ottobre 2013, pubblicata sul BURP n. 145 del 6 novembre 2013, tuttavia, in omaggio al principio *tempus regit actum*, il parere è stato espresso sul presupposto della vigenza delle norme di salvaguardia *ratione temporis* applicabili alla fattispecie. Le predette norme, infatti, risultano abrogate solo successivamente alla data dell'emanazione sia del parere definitivo del Servizio Assetto del Territorio (4 settembre 2013) che del provvedimento di diniego di A.U. (12 settembre 2013), sicché sotto tale profilo il parere in questione non risulta censurabile.

Per altro, l'impugnativa, pure proposta dalla ricorrente, delle su richiamate N.T.A. del P.P.T.R., si appalesa inammissibile attesa la genericità e non specificità dei motivi di illegittimità dedotti.

4. E' dunque possibile passare all'esame delle doglianze dedotte avverso il parere reso dal Ministero dei Beni e Attività culturali.

4.1 Secondo la ricorrente, detto parere risulta affetto da incompetenza assoluta, in considerazione della circostanza che l'area d'intervento non risulta interessata da vincoli paesaggistici ex artt. 136 e 142 D.lgs. n. 42/2004 ed inoltre non ricade nella zona circostante la città medievale di Fiorentino, come delimitata dal D.M. 1 agosto 1985. Inoltre, ad avviso della difesa ricorrente, il prefato Ministero non avrebbe potuto esprimersi nemmeno in applicazione delle Linee Guida Nazionali di cui al D.M. 10 settembre 2010 (punto 14.9, lett. c) secondo cui "... il Ministero per i beni e le attività culturali partecipa ... c) al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio ..."), atteso il loro carattere meramente sussidiario, sicché queste non sarebbero applicabili, essendo nelle more intervenuta la normativa regionale di recepimento. La ricorrente richiama all'uopo il regolamento regionale n. 24/2010 (contenente una norma pressoché identica all'art. 14.9. lett. c) cit.) con cui si è data attuazione alle Linee guida nazionali.

Detto regolamento, peraltro, si sottolinea, ha escluso dal suo ambito applicativo "i procedimenti in corso alla data della sua pubblicazione, qualora riferiti a progetti completi della soluzione di connessione di cui al punto 13,1 lett. f della

parte III delle Linee guida emanate con D.M. 10 settembre 2010 e per i quali a tale data siano intervenuti i prescritti pareri ambientali, né ai procedimenti relativi ad impianti eolici già ricadenti nel campo di applicazione del Reg. reg. 4 ottobre 2006, n. 16 ("Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia"). L'esonero dall'applicazione del presente Regolamento inerisce le procedure autorizzatorie ricadenti nel campo di applicazione del citato Reg. reg. n. 16/2006, ovvero tutti i procedimenti per i quali detto Regolamento Regionale sia risultato applicabile *ratione temporis* durante l'arco della sua vigenza, ovvero fino al 01.12.2010, data di pubblicazione della Sentenza della Corte Costituzionale n. 344/2010, data oltre la quale trova invece applicazione la disciplina introdotta con il presente Regolamento. Nell'istruttoria delle istanze ricadenti nei casi sopra contemplati, non trovano applicazione l'espunto Reg. reg. n. 16/2006 né il presente Regolamento." (cfr. art. 5 reg. reg. 24/2010).

Secondo la ricorrente, sussisterebbero, nella specie, entrambe le ragioni di esclusione.

L'assunto non può essere condiviso.

Invero, sebbene nel corso del procedimento in questione sia stato applicato, fino alla data del 1 dicembre 2010, il menzionato Reg. reg. n. 16/2006, sta di fatto che alcuni pareri, certamente annoverabili tra quelli ambientali prescritti (in particolare, come evidenziato dal Servizio Energia con nota prot. n. 2503 del 21 marzo 2013, il parere dell'Autorità di Bacino del 18 settembre 2012 prot. n. 11040 ed il necessario parere paesaggistico del Servizio Assetto del Territorio) sono intervenuti solo successivamente alla data del 31 dicembre 2010 (in termini Cons. Stato, Sez. V, 10 settembre 2012, n. 2012).

Dunque, il parere della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia risulta legittimamente reso, tenendo conto, altresì, nella valutazione tecnico-discrezionale di compatibilità paesaggistica, dell'insistenza all'interno del bacino visivo del parco eolico progettato (così come definito dall'allegato 4 del D.M.S.E. 10 settembre 2010) di diverse aree tutelate *ex D.lgs. 42/2004*, risultando irrilevante, in applicazione della citata normativa, che la perimetrazione geometrica della zona di intervento risulti collocata al di fuori delle predette aree.

4.2 La ricorrente si duole, infine, della contraddittorietà del parere reso dalla Direzione regionale del competente Ministero per aver disatteso le risultanze dell'istruttoria svolta dalla Sovrintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici. Evidenzia, infatti, che questa aveva limitato il proprio giudizio negativo solo ad alcuni aerogeneratori, ribadendo, ancora una volta, che l'area su cui dovrà essere collocato l'impianto non è sottoposta a vincoli paesaggistici. Come sopra accennato, il parere della Direzione Regionale, in realtà, legittimamente prescinde dalla collocazione delle torri al di fuori del perimetro individuato dai vicoli insistenti *in situ*, in quanto localizzate in aree "contermini" a quelle sottoposte a specifici vincoli paesaggistici. Sulla base di tali premesse, risulta esente da mende la valutazione della Direzione regionale nella parte in cui rimarca che l'impianto, ove realizzato, determinerebbe un impatto visivo fortemente negativo in quanto, in ragione del numero (32) e delle notevoli dimensioni delle torri (circa 150 m.), in grado di alterare la valenza paesaggistica e identitaria dei luoghi, compromettendo sia la visuale del bene culturale legato all'antico centro abitato di Fiorentino, interessato dall'occupazione bizantina del sec. XI d.c. e collegato alla presenza di Federico II di Svevia, sia lo *sky-line* che connata l'area tutelata con D.M. 10 agosto 1985, caratterizzata dalla presenza di Torre Fiorentina, posta su un'altura morfologicamente riconoscibile che si staglia sul paesaggio agrario segnato da canali tutelati *ope legis* (cfr. parere Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia del 13 maggio 2013, p. 2).

Quanto al merito delle ulteriori censure, con cui sostanzialmente la ricorrente finisce per sovrapporre le proprie valutazioni a quelle di natura tecnico-discrezionale espresse dall'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio, costituzionalmente tutelato *ex art. 9 Cost.*, va ribadito come il sindacato giurisdizionale deve mantenersi, alla luce di consolidati arresti giurisprudenziali, sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti, non potendo trasmodare fino a ricomprendere le valutazioni caratterizzate da elevato tasso di opinabilità, pacificamente rimesse alla sfera del potere amministrativo. Pertanto, tenuto conto delle superiori premesse in fatto e in diritto, deve concludersi per la non fondatezza dei motivi di gravame qui esaminati.

Giova all'uopo richiamare condivisa giurisprudenza che ha evidenziato "*....quando vengono in rilievo opere infrastrutturali di grande impatto visivo (nel caso specifico di tratta di un "parco eolico" di 13 aerogeneratori di circa 100 mt di altezza con un diametro di m 2,30 in sommità per un'altezza complessiva compresa le pale di m 145 e la analitica descrizione è sufficiente a giustificare la qualificazione dell'opera come "di grande impatto visivo", trattandosi quanto meno di "un parco eolico" e non di singoli aerogeneratori) il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo (cd. effetto di irradiazione del regime vincolistico che assiste i beni paesaggistici, nel caso specifico di opere di rilevante impatto visivo).*

In materia di impianti eolici, peraltro, la considerazione generale sopra indicata è anche concretamente richiamata dai contenuti delle Linee-guida nazionali (approvate con d.m. 10 settembre 2010, parte III, punto 14.9, lettera c), secondo cui il Soprintendente, chiamato a partecipare al procedimento funzionale all'adozione dell'autorizzazione unica, ha facoltà di esercitare i poteri previsti dall'art. 152 del Codice dei beni culturali e del paesaggio anche quando l'intervento ricada "in aree contermini" a quelle espressamente vincolate ex lege ai sensi dell'art. 142 del d.lgs 142/2004"(cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 1238 del 30 luglio 2014, in termini Consiglio di Stato, VI sez., 26 marzo 2013 n. 1674).

5. Per i suesposti motivi, l'azione demolitoria è fondata nei limiti e nei termini indicati in parte motiva e, pertanto va accolta, con l'effetto di annullare il diniego di autorizzazione unica impugnato e con la conseguente necessità di rinnovo, da parte della Regione, della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, secondo i criteri conformativi di cui in motivazione nonché della successiva decisione in ordine all'autorizzazione unica finale.

5. Le spese seguono la soccombenza nei confronti della sola Regione Puglia - esclusiva titolare del potere di autorizzazione unica - nella misura determinata in via forfetaria ed equitativa di cui al dispositivo, mentre sussistono giusti motivi per la compensazione con il Ministero dei Beni culturali.

(Omissis)