

Istanza di autorizzazione paesaggistica ordinaria per un progetto di un impianto eolico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 11 gennaio 2024, n. 29 - Ciliberti, pres. ed est. - AIP S.r.l. (avv.ti Comandè, Caradonna e Ciaccio) c. Provincia di Foggia - Servizio Tutela del Territorio (avv. Mari) ed a.

Ambiente - Istanza di autorizzazione paesaggistica ordinaria per un progetto di un impianto eolico - Accertamento di compatibilità ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I - Con nota acquisita al protocollo n. 2021/0000028478 del 1° giugno 2021, la società Spirit S.r.l., dante causa della odierna ricorrente AIP S.r.l., presentava alla Provincia di Foggia – Settore Assetto del Territorio e Ambiente – Servizio Tutela e Valorizzazione Ambientale, istanza per l’attivazione della procedura di Valutazione di impatto ambientale (VIA), nell’ambito del procedimento volto al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), ai sensi dell’art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., per la realizzazione di un impianto eolico costituito da n. 5 aerogeneratori, ciascuno di potenza nominale fino a 6 MW, per una potenza complessiva pari a 30 MW, e le relative opere e infrastrutture connesse, da ubicare nei Comuni di Foggia e Lucera.

L’odierna ricorrente provvedeva poi a depositare i documenti e gli elaborati progettuali previsti dalla legge, al fine di consentire alle Amministrazioni ed agli Enti potenzialmente interessati dal progetto, di espletare una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e atti di assenso comunque denominati, necessari alla realizzazione e all’esercizio dello stesso.

A seguito della notifica del ricorso proposto dalla società avverso il silenzio inadempiuto, con nota prot. n. 0012448/2023 del 10 marzo 2023, l’Amministrazione procedente convocava per il 14 aprile 2023 la prima seduta dei lavori di Conferenza di servizi relativa alla procedura ambientale identificata con codice pratica n. 2021/00215 /VIA-PAUR.

In seno a tale nota di convocazione, l’Amministrazione procedente formulava l’espresso invito rivolto al Servizio Tutela del Territorio della Provincia *“a valutare, già a valle di questa convocazione, il progetto e a chiarire se, ed eventualmente, quale procedimento sia necessario attivare – procedimento di compatibilità paesaggistica ovvero di autorizzazione paesaggistica”*.

Il Servizio Tutela del Territorio, esaminati gli elaborati progettuali agli atti, con nota prot. n. 0019041/2023 del 13 aprile 2023, dava atto della *“interferenza diretta tra Beni sottoposti a tutela paesaggistica e le opere di connessione”*, comunicando alla società che, per tale ragione, fosse *“necessario attivare la procedura di Autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell’art. 146 del Dlgs 42/2004 e s.m.i.”*; pertanto, formulava richiesta di integrazioni documentali.

La rilevata *“interferenza del progetto con i beni paesaggistici”* e la necessità di attivare la procedura di cui all’art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 venivano ribadite dal rappresentante del Servizio Tutela del Territorio, durante la seduta di Conferenza di servizi, tenutasi il 14 aprile 2023.

La ricorrente dava seguito all’indicazione ricevuta dal Servizio Tutela del Territorio e, in data 28 aprile 2023, presentava apposita istanza per il rilascio di autorizzazione paesaggistica ordinaria, ai sensi dell’art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e dell’art. 90 delle N.t.a. del P.P.T.R., in relazione alla propria iniziativa progettuale. Unitamente alla predetta istanza, acquisita al prot. n. 21824 del 28 aprile 2023, la società provvedeva a trasmettere la documentazione integrativa richiesta dal Servizio Tutela del Territorio, con nota prot. n. 0019041/2023 del 13 aprile 2023.

Ottenuta la documentazione progettuale richiesta, l’Amministrazione provinciale provvedeva, ai sensi dell’art. 146, comma 7, D.Lgs. n. 42/2004, ad effettuare gli accertamenti circa la conformità dell’intervento proposto dalla società con le prescrizioni contenute nel Piano Paesaggistico Territoriale approvato con Delibera di G.R. n. 176/2015 (P.P.T.R.), al fine di trasmettere al Soprintendente territorialmente competente, unitamente alla propria proposta di provvedimento, la *“relazione tecnica illustrativa”* di accompagnamento alla documentazione presentata dall’interessato.

Alla seconda seduta della Conferenza di servizi, tenutasi il 10 luglio 2023, il Servizio Paesaggio, per il tramite del proprio rappresentante, comunicava che la decisione della Commissione paesaggistica provinciale, riunitasi in pari data, non risultasse, a quella data, ancora formulata.

Una volta acquisita la valutazione di compatibilità paesaggistica dell’intervento, espressa dalla predetta Commissione, con la nota prot. n. 0037168/2023 del 19 luglio 2023, l’Amministrazione resistente adottava la propria *“relazione tecnica illustrativa”*, ai sensi dell’art. 146, comma 7, del D.Lgs. n. 42/2004, che provvedeva a trasmettere, con p.e.c. di pari data, alla ricorrente società e al Soprintendente territorialmente competente, affinché quest’ultimo potesse rendere il parere di compatibilità paesaggistica del progettato intervento, destinato a conformare il contenuto del provvedimento di



autorizzazione paesaggistica.

In particolare, con il provvedimento adottato *“preso atto della valutazione di compatibilità paesaggistica espressa dalla Commissione paesaggistica provinciale riunitasi nella seduta del 10/07/2023”*, l'Amministrazione provinciale, da un lato aderiva alle conclusioni secondo cui l'intervento *“non contrasta con le disposizioni normative del PPTR aventi valore di prescrizione e con le misure di salvaguardia ed utilizzazioni previste”*, precisando ulteriormente come l'intervento *“così come previsto è in conformità con gli interventi previsti dall'artt. 42 e 46 e dall'artt. 81 e 5 82”*, formulando, dunque, un giudizio di generale conformità al P.P.T.R.; dall'altro dichiarava, richiamando quanto affermato dalla Commissione, che gli aerogeneratori nn. 1, 3, 4 e 5 previsti in progetto, (cioè quattro dei cinque aerogeneratori di cui si compone il progetto), non sarebbero *“coerenti e compatibili con le previsioni del PPTR in quanto intervengono con una trasformazione territoriale che altera e compromette le componenti e le relazioni funzionali, visive, culturali, simboliche ed ecologiche che caratterizzano la struttura delle figure territoriali, trasformando il profilo degli orizzonti persistenti e interferendo con le testimonianze della stratificazione insediativa (Masseria Palmori I, Masseria Villani, Masseria Panetteria, Masseria San Pietro in Bagno)”*. Concludeva poi affermando che *“alla luce di quanto in precedenza riportato si reputa la localizzazione dell'intervento di cui trattasi idonea dal punto di vista paesaggistico in quanto non in contrasto con le N.T.A. del PPTR che disciplina di processi di trasformazione fisica e d'uso del territorio in funzione della salvaguardia e valorizzazione delle risorse territoriali”*.

La Provincia resistente finiva per rendere un parere formalmente positivo ma di fatto negativo per l'intervento della società, circoscrivendo il proprio parere favorevole in ordine agli aspetti paesaggistici soltanto a una porzione minima dell'opera in progetto e, segnatamente, a un solo aerogeneratore rispetto ai cinque previsti dall'iniziativa.

Al fine di controdedurre alle richiamate argomentazioni della Relazione tecnica illustrativa, in data 27 luglio 2023 la società ricorrente trasmetteva sia alla Soprintendenza che ai Settori provinciali Tutela dell'Ambiente e Tutela del Territorio le proprie osservazioni, volte a fornire ulteriori elementi chiarificatori, rispetto a quelli già contenuti nella documentazione in possesso delle Amministrazioni.

A norma dell'art. 146, comma 8, D.Lgs. n. 42/2004, il Soprintendente avrebbe dovuto rendere il proprio parere circa la compatibilità paesaggistica del progettato intervento, con valore vincolante (comma 5), entro sessanta giorni, decorsi i quali *“l'Amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”*.

Ricevuti gli atti dalla Provincia con p.e.c. del 19 luglio 2023, il Soprintendente non provvedeva ad adottare il parere di competenza nel termine all'uopo assegnato dall'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004, né nel termine più esteso previsto dal comma 9, con la conseguenza che, a norma di tale ultima disposizione, sulla domanda di autorizzazione provvedeva il medesimo Servizio Tutela del Territorio.

In particolare, con nota prot. n. 0048746/2021 del 3 ottobre 2023, l'Amministrazione odierna resistente trasmetteva alla società ricorrente la determinazione del Responsabile del Servizio prot. n. 1537 del 29 settembre 2023, con la quale definiva il procedimento avviato dalla società, ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e dell'art. 90 delle N.T.A. del P.P.T.R., ancorché il provvedimento risultasse denominato *“Accertamento di Compatibilità ambientale, ai sensi dell'art. 91 delle NTA del PPTR”*. In tale provvedimento, l'Amministrazione resistente trasfondeva il contenuto della propria Relazione tecnico Illustrativa precedentemente adottata, pedissequamente riproponendo le argomentazioni ivi svolte e le determinazioni cui su tale base era approdata.

La ricorrente insorge, con il ricorso notificato il 06.10.2023 e depositato il 09.10.2023, per impugnare gli atti in epigrafe indicati.

Deduce i seguenti motivi di diritto: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii.; violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del D.P.R. n. 31/2017 e ss.mm.ii. e del relativo allegato A); difetto relativo di attribuzione; 2) eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza; 3) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii.; violazione e falsa applicazione dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii., eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza di istruttoria, manifesto travisamento dei fatti, irragionevolezza, illogicità e violazione dei principi di partecipazione al procedimento; 4) violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 97 Cost.; violazione del principio di proporzionalità, violazione del principio di massima diffusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, violazione del principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e all'art. 3-quater del D.Lgs. n. 152/2006.

Si costituisce la Provincia di Foggia per resistere nel giudizio.

Non si costituisce la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta, Andria, Trani e Foggia.

Nella camera di consiglio del 14.11.2023, l'istanza cautelare viene abbinata al merito.

Con successive memorie, le parti costituite ribadiscono e precisano le rispettive deduzioni e conclusioni.

Nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2024, la causa è riservata per la decisione.

II – Il ricorso è fondato.

III – L'eventuale riconduzione del procedimento in esame nell'alveo dell'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91 della N.T.A. del P.P.T.R. non fa venir meno la fondatezza delle censure articolate nel secondo motivo del ricorso.

Infatti, i provvedimenti impugnati risultano affetti da una patente contraddittorietà interna, con riferimento alle valutazioni sulla coerenza dell'intervento con il P.P.T.R. che, secondo la giurisprudenza amministrativa ormai consolidata, integrano una figura sintomatica del vizio dell'eccesso di potere.

La resistente Provincia ha dapprima espresso una ampia valutazione di compatibilità paesaggistica e conformità al P.P.T.R. del complessivo intervento proposto dalla società, salvo poi a contraddire le proprie conclusioni affermando, nella parte dispositiva degli stessi atti, che la parte più consistente del progetto (4 dei 5 aerogeneratori di cui consterebbe l'impianto) non sarebbe coerente né compatibile con le previsioni di piano.

In particolare, si legge a pag. 3 della Relazione tecnica illustrativa che l'intervento *“non contrasta con le disposizioni normative del PPTR aventi valore di prescrizione e con le misure di salvaguardia ed utilizzazioni previste”*; a pag. 5 della Relazione e a pag. 8 del provvedimento finale si legge che *“si reputa la localizzazione dell'intervento di cui trattasi idonea dal punto di vista paesaggistico in quanto non in contrasto con le N.T.A. del PPTR che disciplina di processi di trasformazione fisica e d'uso del territorio in funzione della salvaguardia e valorizzazione delle risorse territoriali”*; a pag. 3 della Relazione si afferma che l'intervento *“così come previsto è in conformità con gli interventi previsti dall'artt. 42 e 46 e dall'artt. 81 e 82”*; e a pag. 5 del provvedimento finale che è *“verificata la conformità con gli interventi previsti dall'artt. 42 e 46 e dall'artt. 81 e 82”* e più genericamente risulta *“verificata la conformità al PPTR”*.

Tuttavia, in maniera contraddittoria rispetto alle riferite affermazioni, l'Amministrazione resistente ha poi ritenuto, a pag. 4 della Relazione e pag. 6 del provvedimento finale, che *“gli aerogeneratori denominati 1, 3, 4 e 5 previsti in progetto, non sono coerenti e compatibili con le previsioni del PPTR in quanto intervengono con una trasformazione territoriale che altera e compromette le componenti e le relazioni funzionali, visive, culturali, simboliche ed ecologiche che caratterizzano la struttura delle figure territoriali, trasformando il profilo degli orizzonti persistenti e interferendo con le testimonianze della stratificazione insediativa (Masseria Palmori I, Masseria Villani, Masseria Panetteria, Masseria San Pietro in Bagno)”*.

Dunque, l'Amministrazione ha, da un lato, espresso un parere di compatibilità paesaggistica del progetto proposto dalla società, per poi contraddirsi affermando di ritenere *“di poter rilasciare parere favorevole in ordine agli aspetti paesaggistici [solo] per l'aerogeneratore denominato 2”* e non anche per le restanti quattro torri.

Di qui il motivo d'illegittimità degli atti gravati che recano motivazioni in palese contraddizione logica con le conclusioni degli stessi, dando vita, in tal modo, a un'illogicità decisionale, sintomatica del vizio di eccesso di potere.

Irragionevolezza e illogicità vieppiù manifeste nella parte in cui la Provincia afferma di rendere un parere positivo che, in realtà, reca stringenti prescrizioni (quelle di stralciare 4 aerogeneratori su 5) che frustrano completamente l'iniziativa progettuale della ricorrente.

IV - Allo stesso modo, gli atti per cui è causa, anche ove considerati alla stregua di provvedimenti relativi all'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91 della N.t.a. del P.P.T.R., sono illegittimi in ragione del fatto che risultano viziati da carenza di motivazione, rivelante anche una carente attività istruttoria, nei termini dedotti nel terzo motivo del ricorso.

Essi si fondano su considerazioni vaghe e apodittiche, non danno atto dell'intervenuto esame, da parte dell'Amministrazione, delle caratteristiche concrete del progetto proposto e del contesto paesaggistico di riferimento, né esplicitano gli asseriti profili di contrasto tra le opere da realizzare e le ragioni di tutela dell'area all'uopo individuata dalla società, la quale non è interessata dall'apposizione di alcun vincolo di tutela paesaggistica, ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004.

Il Servizio provinciale resistente ha riassunto la propria valutazione in una formula generica e stereotipata, secondo cui la trasformazione territoriale che l'intervento imprimerebbe sull'area di riferimento – non interessata da alcun vincolo paesaggistico – altererebbe e comprometterebbe *“le componenti relazioni funzionali, visive, culturali, simboliche ed ecologiche che caratterizzano la struttura delle figure territoriali, trasformando il profilo degli orizzonti persistenti e interferendo con le testimonianze della stratificazione insediativa (Masseria Palmori I, Masseria Villani, Masseria Panetteria, Masseria San Pietro in Bagno)”*, senza tuttavia fornire alcun elemento o evidenza per comprendere come e in che misura l'opera proposta dalla società sarebbe idonea a dar luogo ai detti effetti disturbanti.

V – In conclusione, il ricorso dev'essere accolto. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)