

Annulato il parere negativo sul progetto di un impianto eolico per vizio di incompetenza

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. V 2 ottobre 2024, n. 2731 - Tenca, pres. ed est. - Sorgenia Grecale S.r.l. (avv.ti Comandé, Caradonna e Ciaccio) c. Regione Siciliana Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Parere negativo sul progetto di un impianto eolico - Rischio di alterazione della continuità ecologica fondamentale al permanere della connessione tra aree protette e territorio adiacente - Area a forte vocazione e identità agricola formata da vigneti, uliveti e frutteti di grande pregio - Vizio di incompetenza.

(Omissis)

FATTO

A. Il 22/12/2021 la Società ricorrente ha inoltrato rituale istanza al MASE per attivare la procedura di VIA (integrata con VINCA) per realizzare un impianto eolico di 8 aerogeneratori e opere connesse denominato “Scintilia”, per una potenza di 48 Mw. Depositava gli elaborati a tal fine necessari.

A.1 Sostiene che il progetto non interessa aree gravate da vincoli né sottoposte a tutela dal Piano Paesaggistico della Provincia di Agrigento (PPT), salvi brevi tratti interrati (cavidotto MT, che interseca fasce di rispetto dei corsi d’acqua e alcune aree di interesse archeologico, oltre a un’area di tutela 1 del PPT). Afferma che rientra tra gli interventi esclusi da autorizzazione paesaggistica ex DPR 31/2017, e che non interessa aree “non idonee” per impianti eolici individuate con Decreto del Presidente della Regione 10/10/2017; neppure ricadrebbe in zone di salvaguardia ambientale (Rete Natura 2000, Parchi e riserve). Insisterebbe su seminativi non irrigui e incolti, senza colture di pregio e/o specie tutelate, e determinerebbe una perdita di S.A.U. (superficie complessiva a fini agricoli) nei Comuni di Comitini e Favara dell’esigua misura dello 0,02%.

B. Dopo le pubblicazioni di rito e la consultazione pubblica, si sono svolte le interlocuzioni e l’acquisizione delle integrazioni. Il 20/4/2023 la Commissione preposta emetteva parere favorevole di impatto ambientale n. 143 (compresa VINCA) con prescrizioni. Solo in data 21/2/2024 è pervenuto il parere totalmente sfavorevole della Soprintendenza.

C. Il provvedimento descrive i paesaggi locali e in particolare: (i) il n. 26 “*Colline di Grotte e Racalmuto*” avente finalità di: conservazione e recupero dei valori paesaggistici, ambientali, morfologici e percettivi delle vallate e delle colline; fruizione visiva degli scenari e dei panorami; promozione di azioni di riequilibrio naturalistico e sistemico; conservazione del patrimonio storico culturale, recupero e valorizzazione del patrimonio naturale; mitigazione dei fattori di degrado ambientale e paesaggistico, conservazione e ricostituzione del tessuto e del paesaggio agrario; mantenimento dell’identità culturale dei sistemi storici minerari e dell’archeologia industriale e limitazione degli impatti percettivi provenienti da infrastrutture e impianti da fonti rinnovabili; nuove costruzioni a bassa densità e di dimensioni contenute (con conservazione dei caratteri dell’insediamento agricolo sparso e della tipologia edilizia tradizionale); mantenimento dell’attività e dei caratteri agricoli del paesaggio; recupero del valore simbolico e formale della città storica e del suo rapporto con il paesaggio circostante; valorizzazione del patrimonio di masserie e degli episodi di architettura rurale di pregio; (ii) il n. 26a che valorizza il paesaggio pluviale e le aree di interesse archeologico con livello di tutela 1 del Piano paesaggistico; persegue la rinaturalizzazione dei corsi d’acqua interessati da opere idrauliche non compatibili, il contenimento delle nuove costruzioni, la non alterazione del paesaggio agricolo formato da insediamenti sparsi, il distanziamento tra manufatti, il mantenimento degli elementi di vegetazione naturali, la tutela dell’agricoltura da fattori di inquinamento antropico concentrato, l’utilizzo dell’ingegneria naturalistica per interventi su corsi d’acqua e aree di pertinenza; (iii) il n. 26/d riguarda il vincolo indiretto presso aree archeologiche con livello di tutela 2 del PPT, mirante a valorizzare il patrimonio paesaggistico anche nella componente archeologica; non è consentito realizzare impianti di energia anche da fonti rinnovabili salvo quelle destinate all’autoconsumo e allo scambio sul posto; (iv) il n. 26/f investe le aree archeologiche con livello di tutela 3, avente l’obiettivo del restauro dei beni e della salvaguardia del patrimonio archeologico, miglioramento della fruizione pubblica.

C.1 L’atto gravato sottolinea il rischio di alterazione della continuità ecologica fondamentale al permanere della connessione tra aree protette e territorio adiacente, con significativo mutamento delle sensazioni del paesaggio: le pale eoliche inseriscono elementi impattanti e di artificialità con forte incidenza visiva non mitigabile, con significativo detrimento dei valori e delle qualità paesaggistiche del territorio. L’esito percettivo sarebbe osservabile a distanza, da vie di comunicazione limitrofe e da significativi punti panoramici. Gli aerogeneratori rientrerebbero nella fascia di rispetto di 3 Km. delle aree sottoposte a tutela (siti di Rocca Perniciara, Poggio Blasi, Contrada Racalmari/Case Vutera, contrada Scintilia, tomba a Grotticella, Scintilia/Cerasa), e comunque recherebbero grave pregiudizio a un contesto ricco di rilevanti testimonianze archeologiche. Inoltre sarebbe un’area a forte vocazione e identità agricola formata da vigneti, uliveti e frutteti di grande pregio. Per una parte degli aerogeneratori si registrerebbe il contrasto con l’art. 20 comma 8 c-quater, perché non ricadono in area idonea. Affiora il contrasto con gli indirizzi generali dei paesaggi locali coinvolti.

Infine, gli aerogeneratori sarebbero alti ben 220 m. da quota terreno, 4 volte quelli posizionati in aree limitrofe, con impatti percettivi (fenomeni di *shadow flickering* – ombreggiamento intermittente o variazione alternativa dell'intensità luminosa – fino a 1 Km.).

D. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente notificato presso la Segreteria della Sezione, Sorgheria Grecale impugna gli atti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

I) Violazione dell'art. 47 del D.L. 13/2023 e dell'art. 20 commi 7 e 8 lett. c-quater del D. Lgs. 199/2021, eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto è errata l'interpretazione relativa alle "aree idonee" in virtù di un'applicazione distorta dell'art. 20 invocato (già accertata da questo T.A.R.); la Soprintendenza si è arrogata prerogative che spettano al legislatore o alle Regioni in sede di pianificazione, individuando aree non idonee in assenza di un'analisi in concreto dell'opera e con l'adozione di una formula generica e stereotipata.

II) Violazione degli artt. 3 e 10 della L. 241/90, dell'art. 3 L.r. 7/2019, eccesso di potere sotto plurimi profili, dato che:

- occorre un'ampia e circostanziata motivazione, connotata da congruità e sufficienza, che espliciti le premesse e l'iter logico seguito nel percorso valutativo che sfocia nel giudizio finale, mentre non ci si può arrestare a formule vuote, vaghe e apodittiche, in area non interessata da vincoli, norme prescrittive del PPT e da "non idoneità";
- le aree sono esterne al perimetro di quelle aventi livello di tutela 2 e 3 (punti 26d e 26f), tanto che l'amministrazione enfatizza la localizzazione "a confine" o "limitrofa", con un'inaccettabile interpretazione del PPT;
- l'unica opera compresa, per brevi tratti, è il cavidotto interrato di collegamento dell'impianto di produzione alla rete di distribuzione, che non crea alcun impatto paesaggistico alle aree di cui al punto 26a (dove comunque la norma non prescrive alcun divieto, a differenza di 26d e 26f);
- le norme di indirizzo ex art. 46 PPT, in riferimento al paesaggio locale 46, diversamente dalle regole prescrittive che riguardano territori dichiarati di interesse pubblico o aree o immobili individuati dal Piano paesistico (non coinvolti dal progetto), sono strumenti propositivi e di orientamento e non hanno valore automaticamente preclusivo;
- a differenza dei punti 26d e 26f (per aree riconosciute di maggiore rilevanza paesaggistica e di salvaguardia) il PPT ha fissato genericamente per il Paesaggio Locale 26 l'obiettivo di una limitazione degli impatti percettivi provocati da infrastrutture e impianti per la produzione di energia anche da fonti rinnovabili;
- detto obiettivo è stato perseguito con la scelta del sito di impianto e delle sue caratteristiche progettuali, con approfondimenti effettuati su ciascuna criticità rilevata, e purtroppo l'amministrazione non ha spiegato la non condivisione degli esiti delle accurate indagini tecniche condotte;
- gli studi di inter-visibilità (corredati da foto-simulazioni) dimostrano l'assenza di alterazione paesaggistica correlata alla percettività dell'intervento e di incidenza visiva come di detrimento dei valori paesaggistici, alla luce del numero limitato degli aerogeneratori, della ridotta presenza di nuove infrastrutture, così come la scelta del sito è stata ponderata – in ossequio alle Linee guida ministeriali – con localizzazione in zone non sommitali a fronte dell'orografia del territorio per non ostacolare l'orizzonte visivo (e gruppi omogenei di turbine sono stati preferiti alla disseminazione sul territorio, così da ridurre l'effetto scia);
- gli effetti di *shadow flickering* attesi dall'esercizio dell'impianto non saranno significativi né avranno ripercussioni negative sul territorio;
- la tesi dell'eccessiva dimensioni degli aerogeneratori è frutto di preconcetto, perché discende da una precisa e accorta scelta progettuale (per evitare l'effetto selva o "effetto muro" e garantire un risparmio di suolo occupato, maggiore robustezza ed efficienza e più bassa velocità di rotazione, minor disturbo per l'avi-fauna);
- le aree sono in prevalenza destinate a colture erbacee, con seminativi non irrigui e incolti (dichiarazione agronomica doc. 5, con consumo di suolo limitato a 0,6 ettari; è irrisoria la perdita di SAU nella misura dello 0,02% di quella disponibile);
- ulteriori elaborati trasmessi nel corso del procedimento non sono stati esaminati dall'amministrazione;
- l'implementazione dell'energia rinnovabile concorre essa stessa alla tutela dell'ambiente e del paesaggio (cfr. modifica art. 9 Costituzione) e la giurisprudenza ha sottolineato come la primarietà dei valori sottesi non ne legittima una concezione "totalizzante".

III) In subordine, illegittimità dell'art. 46 D.A. Beni Culturali e Identità Siciliana 30/9/2021 e dei punti 26.d e 26.f delle NTA ove impongono un divieto generalizzato di installazione di impianti eolici, falsa applicazione della direttiva 2001/77/CE, dell'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, del D. Lgs. 28/2011, dell'art. 17 del DM 10/9/2010, del DPRS 26/2017, illegittimità derivata della nota della Soprintendenza, dato che:

- non è ammissibile l'introduzione di limiti generali all'installazione di impianti FER, per il *favor* evidente del legislatore nazionale (in aderenza agli obblighi discendenti dall'ordinamento euro-unitario) per la diffusione di tale tipologia di impianti (Corte cost.le 148/2019);
- vi è irragionevolezza e sproporzione in un periodo di crisi energetica;
- con il PPT è stata introdotta un'area "non idonea" mediante una pianificazione paesaggistica in contrasto con il DPRS 26/2017 (emesso dopo accurata istruttoria), che ha optato per un rinvio statico e non dinamico ai vincoli sussistenti alla data di entrata in vigore; in caso contrario, il regolamento sarebbe illegittimo per inosservanza dell'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, avendo consentito di introdurre un divieto generalizzato;

- aree e siti non idonei non possono investire porzioni significative di territorio o fasce di rispetto di dimensioni ingiustificate (par. 17 Linee guida, lett. d);

- le prescrizioni del PPT si infrangono con il DPRS 26/2017, con l'art. 12 D. Lgs. 387/2003 e il DM 10/9/2010 nella parte in cui ampliano il novero delle aree "non idonee" in modo indiscriminato e generalizzato.

E. Si è costituito in giudizio l'Assessorato regionale ai Beni Culturali e all'Identità Siciliana, chiedendo la reiezione del gravame.

F. Nel seguito, il 19/4/2024 il Ministero della Cultura Soprintendenza speciale PNRR ha emesso parere negativo. Nell'atto si evidenzia tra l'altro (sulla base della precedente nota della Soprintendenza regionale) che *"... la realizzazione di impianti eolici di queste dimensioni potrebbe comportare alterazione della continuità ecologica fondamentale al permanere della connessione tra aree protette e territorio adiacente ..."* e che *"... le previste pale eoliche, comprese tutte le nuove infrastrutture determinano un significativo mutamento delle sensazioni del paesaggio in ragione dell'inserimento di nuovi elementi molto più impattanti e di artificialità con forte incidenza visiva non mitigabile, con un esito di forte detrimento dei valori e delle qualità paesaggistiche del territorio interessato, oggetto di specifica tutela ai sensi della Terza Parte del D.Lgs. n. 42/2004. Infatti l'esito percettivo è osservabile anche a distanza, da varie località nei dintorni, e dalle vie di comunicazioni limitrofe scelte peraltro dai progettisti per meglio rappresentare l'inserimento nel contesto tutelato. I nuovi aerogeneratori risultano chiaramente visibili da significativi punti panoramici ben documentati anche dalla richiedente e dai beni tutelati sopra descritti, disposti anche a notevole distanza"*. È nuovamente descritta la breve distanza da diversi siti: 120 metri da Rocca Periciara per FV 1; 147 metri da Poggio Blasi per FV 2; 290 metri da Contrada Racalmari/Case Vutera, 160 metri da Poggio Blasi e 340 da Contrada Scintilia/Case Smiroldo per FV 3; 800 metri da Contrada Scintilia/metanodotto per FV 4; contiguità a Contrada Scintilia Guardiola per FV 6; insistenza a Scintilia/Cerasa per FV8.

F.1 Gli aerogeneratori sarebbero ben visibili dalle aree di interesse archeologico sulle alture e sugli sviluppi collinari, come "Monte Castelluccio", "Poggio del Rosario", "Monte Mele", "Cozzo Salume", "C.da Li Pizzi-Cubba-Cantamatino" che conservano resti monumentali di necropoli paleocristiane, e risulterebbero presenti anche nello *skyline* del parco della Valle dei Templi. Ciascuno degli 8 aerogeneratori è tra l'altro costituito da una turbina di 170 metri *max* di diametro con 3 pale a inclinazione variabile e una torre di 125 metri di altezza massima, e l'ambito in cui si inserisce l'impianto con le opere connesse *"è costituito da una successione di colline e basse montagne comprese fra 400 e 600 m s.l.m. I rilievi solo raramente si avvicinano ai 1000 m di altitudine nella parte settentrionale, dove sono presenti masse piuttosto ampie e ondulate, versanti con medie e dolci pendenze, dorsali e cime arrotondate"*.

F.2 Rammenta che al fine di *"valutare il rapporto tra l'impianto eolico e la preesistenza dei luoghi"* le Linee Guida di cui al DM 10/09/2010 stabiliscono, tra l'altro, che si deve *"prevedere un'analisi delle caratteristiche del paesaggio nelle sue componenti, naturali ed antropiche, così come anche un'analisi dell'evoluzione storica del territorio"*, nonché effettuare un'analisi dell'interferenza visiva anche attraverso *"la ricognizione dei centri abitati e dei beni culturali e paesaggistici"* presenti nell'area vasta, determinata dall'ambito distanziale pari a non meno di 50 volte l'altezza totale degli aerogeneratori proposti, pari in questo caso a 10,5 km, considerata l'altezza complessiva degli aerogeneratori di 210 m; L'area interessata dalla realizzazione dell'impianto eolico calcolata nel buffer distanziale di 10,5 km sulla base di quanto disposto dal D.M. 10 settembre 2010, è caratterizzata dalla presenza di un importante patrimonio culturale tutelato ai sensi del D.Lgs 42/04. È compresa anche la Valle dei Templi distante tra i 7 e i 9 Km, oltre ai plurimi beni paesaggistici e culturali riepilogati alle pag. da 16 a 19.

G. Con motivi aggiunti depositati il 21/5/2024, parte ricorrente impugna il parere del MIC, deducendo le seguenti ulteriori doglianze:

IV) In via assorbente, illegittimità autonoma per incompetenza del MIC, inosservanza art. 14 lett. n) dello Statuto regionale e del DPR 637/95, della L.r. 80/77, del D. Lgs. 42/2004 e del D. Lgs. 152/2006, dato che l'organo competente alla tutela paesaggistica per opere nel territorio della Regione Sicilia è la Soprintendenza locale quale organo periferico istituito presso l'Assessorato regionale (anche se la procedura di VIA è statale); l'art. 14 lett. n) dello Statuto, avente rango di fonte costituzionale, attribuisce in via esclusiva alla Regione Siciliana la tutela del paesaggio e le competenze in tema di beni culturali (è stato poi attuato dal DPR 637/75 e dalle normazioni di dettaglio); l'art. 36 comma 2-ter D.L. 36/2022 e il D.L. 77/2021 non incidono sull'assetto pre-definito delle competenze, anche in virtù della clausola di salvezza della compatibilità delle disposizioni con gli Statuti speciali; norme con forza di legge non possono modificare le attribuzioni assegnate da uno Statuto regionale di rilevanza costituzionale (evoca in proposito i precedenti del nostro TAR 3387/2023 e 287/2024, nonché CGA 648/2022).

V) In subordine, violazione dell'art. 25 comma 2-bis T.U. 152/2006 per tardività del parere (doveva pervenire al massimo entro 20 giorni dall'adozione del parere della Commissione tecnica, mentre la Soprintendenza si è pronunciata dopo 10 mesi e il MIC dopo 12).

VI) Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria, visto che in 29 pagine sono riproposte le medesime riflessioni della Soprintendenza; contesta le singole argomentazioni visto che non si registra un'interferenza con i beni isolati censiti nel PPT e con le infrastrutture viarie storiche; gli impianti sono a una certa distanza (come ammette l'amministrazione, che tra l'altro si arroga poteri di pianificazione che non le competono); il regime di tutela dei beni

isolati non prevede preclusioni e la loro mera presenza non può legittimare l'incompatibilità; l'interferenza sui punti storici deve essere dimostrata in modo rigoroso e non con asserzioni generiche; sulla violazione dell'art. 64 riguardo agli aspetti percettivi e visuali (masserie, fabbricati rurali, scenari di aree vincolate) non è precisato perché non sarebbero salvaguardati.

VII) Violazione dell'art. 47 del D.L. 13/2023, dell'art. 27 commi 7 e 8 lett. c-quater D. Lgs. 199/2021, erroneità nella qualificazione delle "aree idonee" e "non idonee" in ossequio all'interpretazione resa in sede cautelare da questo T.A.R.; la Soprintendenza si è arrogata funzioni che spettano al legislatore in sede di pianificazione, e ha poi adottato una formula generica e stereotipata.

VIII) Eccesso di potere per travisamento dei presupposti, irragionevolezza, perché non sono esternate le peculiari ragioni che rendono il progetto non inserito nel paesaggio circostante; le opere in progetto sono estranee alle aree 26d e 26f protette dall'art. 46 PPT; analogo ragionamento vale per le aree 26a (salvo il cavidotto interrato per brevi tratti); le norme di indirizzo hanno valenza programmatica, e non determinano un aprioristico divieto all'intervento.

IX) Illegittimità dell'art. 46 del D.A. 30/9/2021, in quanto la tutela in ragione della mera prossimità è in contrasto con il *favor* per gli impianti FER (cfr. sez. unite Cassaz. 10054/2023); vi è altresì contrasto con la pianificazione dettata dal DPRS 26/2017 e dalle Linee guida 2010; in subordine, impugna le norme regolamentari.

N. L'amministrazione ha prodotto una memoria, soffermandosi sulla questione della competenza del Ministero della Cultura.

O. All'udienza del 20/9/2024 il gravame introduttivo e i motivi aggiunti sono stati chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

Con il gravame epigrafe, integrato da motivi aggiunti, la Società esponente lamenta l'illegittimità dei pareri espressi dalla Soprintendenza e dal Ministero della Cultura, nel corso dell'*iter* di approvazione del progetto di impianto eolico denominato "Scintilia", costituito da 8 aerogeneratori di potenza complessiva di 48 Mw. e opere connesse.

Il gravame introduttivo è infondato.

1. Si premette che la questione proposta con il primo motivo – afferente alla corretta applicazione dell'art. 20 commi 7 e 8 lett. c-quater del D. Lgs. 199/2021 – è stata già affrontata dal Collegio, e risolta nel senso prospettato dalla parte ricorrente. Nella pronuncia 19/7/2024 n. 2282, questa Sezione ha ribadito che la disposizione pertinente "... è *invero chiara nello stabilire che la mancata inclusione tra le aree idonee non implica l'automatica qualificazione dell'area di sedime dell'impianto quale non idonea, occorrendo a tal fine una specifica motivazione per la salvaguardia di interessi opposti all'installazione dell'impianto FER. Ciò, del resto, è coerente con la considerazione per cui in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (cfr. sentenza Sez. V – 6/5/2024 n. 1508 e i precedenti ivi richiamati)*".

1.1 Il Collegio osserva tuttavia che si controverte di un atto plurimotivato, fondato su molteplici circostanze ciascuna delle quali idonea a supportarne la legittimità: anche laddove le asserzioni di cui sopra si rivelassero fondate, le stesse non sarebbero – come si vedrà in seguito – idonee a far caducare l'atto in questione (Consiglio di Stato, sez. VII – 4/4/2023 n. 3502). In presenza di un atto plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggerlo in sede giurisdizionale. In pratica, poiché la determinazione amministrativa si fonda su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II – 25/7/2022 n. 585, che non risulta appellata).

2. È centrale l'esame della seconda, articolata censura.

2.1 La recente pronuncia di questa Sezione – 6/5/2024 n. 1508 si sofferma sulla discrezionalità tecnica spettante all'amministrazione, rispetto alla quale il sindacato del G.A. incontra i limiti della non manifesta illogicità o irragionevolezza. Il Collegio ha ritenuto <<... *che, nel caso di specie, la valutazione operata dalla Soprintendenza in termini di bilanciamento con la salvaguardia dei valori paesistici sia stata correttamente effettuata. L'apprezzamento in ordine all'impatto negativo sul paesaggio per la visibilità dell'impianto, composto in origine da 5 turbine di altezza pari a 200 metri, è concreto e ben calato nelle peculiarità della zona ed è, in buona sostanza, espressione di una discrezionalità tecnica esercitata in maniera immune da vizi di arbitrarietà e di illogicità. Il provvedimento impugnato, infatti, non si limita ad uno stereotipato richiamo alla tutela del paesaggio e del quadro naturale che esso compone ma prende in considerazione in maniera puntuale i numerosi siti di interesse presenti in zona in stretta prossimità con le diverse turbine oggetto del progetto ... L'impianto verrebbe a sorgere dunque nel contesto di un'area che, sebbene non direttamente vincolata, è inserita in un contesto disseminato di siti di interesse archeologico e culturale, oltre che paesistico. La circostanza poi che la zona sia antropizzata non minimizza, come vorrebbe il ricorrente, le esigenze di tutela del*

paesaggio, in quanto anche l'opera dell'uomo si inserisce nel paesaggio stesso connotandolo quale sua componente essenziale. Ne consegue la non illegittimità della valutazione tecnico discrezionale operata dall'Amministrazione>>>.

2.2 Sul tema si sono pronunciati di recente, allineandosi alle suesposte riflessioni, T.A.R. Puglia Lecce, sez. II – 5/2/2024 n. 165 e T.A.R. Sardegna, sez. II – 30/1/2024 n. 63. Quest'ultimo ha posto l'accento sui limiti del sindacato sulla valutazione di congruità del giudizio tecnico-discrezionale compiuto dall'amministrazione, e sull'impossibilità di operarne uno proprio condividendo quello di parte ricorrente. A suo avviso *"l'apprezzamento compiuto dall'Amministrazione preposta alla tutela è quindi sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile"* (ex multis Consiglio di Stato sez. VI, 04/09/2020, n. 5357; T.A.R. Sardegna, Sez. II, n. 857/2022)".

2.3 Anche T.A.R. Molise – 20/12/2023 n. 346, che non risulta appellata, ha sottolineato che *"La costruzione e l'esercizio di impianti da fonti rinnovabili devono rispettare le normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, a tenore dell'art. 12 comma terzo del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (cfr.: Corte Cost., 26.3.2010 n. 119). Tuttavia, la tutela del paesaggio costituisce, pur sempre, un valore di speciale ed elevato rango costituzionale, la qual cosa giustifica il complesso e articolato sistema di protezione che le normative di settore offrono per le emergenze paesaggistiche e archeologiche. La disciplina costituzionale del paesaggio erige il valore estetico-culturale a principio primario dell'ordinamento (Cons. Stato V, 12.6.2009 n. 3770), mentre - per converso - la limitazione della libertà di iniziativa economica per ragioni di utilità sociale appare giustificata non solo nell'ottica costituzionale, ma anche in quella dei principi di cui all'art. 6 della C.e.d.u. (Convenzione europea dei diritti) e dell'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, poiché, anche in essi, la garanzia dell'autonomia privata non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela dell'interesse generale (cfr.: Corte Cost. 22.5.2009 n. 162)"* (T.A.R. Molise, Sez. I, n. 29/2013)".

2.4 Nel caso all'esame del Collegio l'atto adottato dalla Soprintendenza è dettagliato ed esaustivo. La situazione di fatto e la condizione dei luoghi è ricostruita in modo accurato, con enucleazione di tutti gli elementi di tutela coinvolti, ossia i Paesaggi Locali e i siti di rilevanza archeologica ravvicinati che subirebbero una seria interferenza. Pur non essendo interessate in modo diretto, viene segnalato lo stretto legame tra aree protette limitrofe e territorio adiacente, e la forte incidenza sul paesaggio così come percepito per effetto di impianti artificiali impattanti a forte incidenza visiva. Oltre all'imponenza degli aerogeneratori (220 m. da quota terreno, 4 volte più alti di quelli posizionati in aree limitrofe), vengono illustrati gli impatti percettivi e il fenomeno di *shadow flickering*, ossia di ombreggiamento intermittente o variazione alternativa dell'intensità luminosa fino a 1 Km. La scelta localizzativa, le caratteristiche progettuali e le criticità sono state esaminate in modo approfondito e con cognizione di causa: malgrado gli studi effettuati dalla Società la soluzione non è stata ritenuta accettabile, secondo una descrizione puntuale e scevra da vizi logici.

2.4a L'affermazione di parte ricorrente di assenza di un'alterazione paesaggistica alla luce delle indagini tecniche accurate – con la scelta di ridurre il numero di aerogeneratori in zone non sommitali per evitarne la disseminazione – è stata motivatamente disattesa dall'autorità preposta e l'articolata doglianza si iscrive nell'alveo della sovrapposizione di un giudizio alternativo opinabile. In conclusione, la Soprintendenza ha sviluppato le proprie congrue argomentazioni senza automatismi (salvo quello già trattato al par. 1).

2.5 Invero questa Sezione, nella già citata pronuncia n. 2282/2024 ha richiamato le sentenze recenti del Consiglio di Stato che pongono l'accento sul *favor* per la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili del diritto euro-unitario e nazionale, e sull'inesistenza di una primazia dell'interesse a protezione degli interessi paesaggistici. Il sistema delineato nell'art. 12 del D. Lgs. 387 del 2003 è espressivo di una norma fondamentale di principio nella materia "energia", vincolante anche per le Regioni a statuto speciale; e, nel contempo, costituisce un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici: il medesimo art. 12 – nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate – esprime parimenti un principio fondamentale della materia. Esso è *"funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea"* (sentenza Corte costituzionale n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenza Corte costituzionale 121 del 2022).

2.6 In questo solco, nella sentenza di questa Sezione 2282/2024 si è sostenuto che il procedimento unico è l'unica sede in cui *"può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione"* (così la sentenza della Corte Costituzionale n. 221 del 2022 che richiama le sentenze n. 69 del 2018 e n. 177 del 2021). Si è aggiunto che non può essere elusa la normativa pertinente

sullo svolgimento della Conferenza di Servizi (artt. 14 e ss. L. 241/90), in quanto il dissenso è superabile con il meccanismo delle “posizioni prevalenti”.

2.7 Il Consiglio di Stato, nella sentenza della sez. V – 28/5/2024 n. 4766 (che ha riformato la pronuncia del giudice di prime cure), ha rilevato come negli atti impugnati non fosse mai emersa <<una reale comparazione, essendo stato esaminato e valutato dall'Amministrazione il preminente profilo paesaggistico, tanto è vero che, come riconosciuto dal medesimo TAR, il provvedimento di diniego fa espressamente riferimento (invero è la pedissequa trascrizione) del parere della Soprintendenza. Nella necessaria dialettica pluralistica che deve connotare la ponderazione comparativa dei vari interessi, risulta pertanto aver avuto prevalenza univoca ed assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agli interessi antagonisti, primo fra tutti quello della produzione di energia da fonti rinnovabili (la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione depone anzi, sul piano della gerarchia degli interessi, in senso antitetico). In ogni caso tale impostazione tralascia di considerare che la stessa tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all'identità estetico-culturale della forma del territorio, non esclude (ma anzi implica) che l'intervento dell'uomo contribuisca a conformarne la nozione: con ciò escludendo dunque l'incompatibilità a priori di ogni possibile alterazione, posto che l'evoluzione del paesaggio non si arresta al dato naturalistico ma risente inevitabilmente delle opere dell'uomo, ovviamente in quanto compatibili>>.

2.8 L'indirizzo citato investe però la fase decisoria dell'iter procedimentale, ove il provvedimento finale si era appiattito sulla sola valutazione della Soprintendenza senza una reale dialettica fra le varie e complesse istanze rilevanti. Nel caso che ci riguarda, viene viceversa indagata la legittimità del singolo parere soprintendentizio, emesso dall'autorità in una fase anteriore a salvaguardia degli specifici interessi pubblici dalla medesima perseguiti. In altri termini, la vicenda controversa non investe la determinazione dell'organo competente ad emanare l'atto terminale, tenuto ad effettuare il dovuto bilanciamento dei valori in conflitto nella dialettica di cui si è dato conto, ma concerne il singolo parere assunto dall'autorità preposta, la quale agisce a salvaguardia degli interessi demandati alle sue cure dalla legge.

3. Le riflessioni appena sviluppate conducono al rigetto dell'ulteriore censura sollevata in via subordinata, avverso il D.A. Beni Culturali e Identità Siciliana 30/9/2021 e i punti 26.d e 26.f delle NTA del PPT. L'amministrazione non ha infatti espresso il proprio convincimento sul rilievo di un divieto generalizzato di installazione di impianti eolici, sulla base di limiti generali o dell'ampliamento del novero delle aree “non idonee”. Si è viceversa espressa mediante un vaglio approfondito dello stato dei luoghi e delle caratteristiche dell'impianto proposto.

4. Passando all'esame dei motivi aggiunti, va esclusa una definizione in rito per sopravvenuta carenza di interesse, giustificata dalla legittimità del parere sfavorevole della Soprintendenza locale. Detta conclusione è suffragata non soltanto da esigenze di giustizia sostanziale ma anche dalla plausibile prosecuzione dell'iter procedimentale.

4.1 Il primo motivo – afferente all'incompetenza del MIC – risulta fondato alla luce dei precedenti della Sezione (cfr. per tutti n. 287/2024), i quali hanno di recente trovato conferma nelle sentenze 20/8/2024 n. 677 e 678 del CGA. Quest'ultimo ha tra l'altro puntualizzato che le norme sul PNRR non rivestono natura di riforma economico-sociale e che una norma di legge posteriore non può incidere su una fonte primaria “rafforzata” quale quella di attuazione dello Statuto regionale.

4.2 L'accoglimento per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione.

5. Le spese di lite possono essere compensate per la complessità e la parziale novità della vicenda, oltre che per la soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando:

- rigetta il ricorso introduttivo in epigrafe;
- accoglie i motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla il parere emesso dal Ministero della Cultura.

Spese compensate.

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

La presente sentenza è depositata presso con le modalità previste dal processo telematico, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)