



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 226/2006

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Ric. n. 600/2004

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 600/2004, proposto da PARCO EOLICO CAMPEDA-BONORVA s.r.l., con sede in Bolzano, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'Avv. Pietro Corda, ed elettivamente domiciliata in Cagliari, via Einstein n. 7, nello studio dell'Avvocato Giuseppe Del Rio;

contro

il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro in carica e la Soprintendenza per i Beni, Architettonici e il Paesaggio e per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico per le Province di Sassari e Nuoro, in persona del Soprintendente in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, presso i cui uffici sono legalmente domiciliati;

per l'annullamento

del decreto n. 5 prot. n. 4029 del 9 marzo 2004 del Soprintendente per i Beni, Architettonici e il Paesaggio e per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico per le Province di Sassari e Nuoro, che ha annullato la determinazione del 19 dicembre 2003 n. 2582/03, con la quale il Direttore

del Servizio Tutela del Paesaggio di Sassari dell'Assessorato Regionale della Pubblica Istruzione e Beni Culturali ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un parco eolico in comune di Bonorva (SS), località Campeda, in ambito vincolato a norma dell'articolo 146 – comma 1 lett. g) - del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la pubblica udienza del 21 dicembre 2005 il

Consigliere Marco Lensi;

Uditi altresì gli Avvocati delle parti, come da separato verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto in data 9 gennaio 2003, il Comune di Bonorva ha stipulato con una società tedesca una convenzione per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica in una determinata area agricola dell'altipiano di Campeda.

Con atto in data 12 dicembre 2003 la società tedesca ha comunicato al comune di Bonorva di avere ceduto la propria posizione contrattuale alla "Parco Eolico Campeda-Bonorva" S.r.l., appositamente costituita per realizzare l'impianto.

Col presente ricorso la "Parco Eolico Campeda-Bonorva" S.r.l. chiede l'annullamento del decreto n. 5 prot. n. 4029 del 9 marzo 2004 del Soprintendente per i Beni, Architettonici e il Paesaggio e per il Patrimonio

Storico, Artistico e Demoetnoantropologico per le Province di Sassari e Nuoro, che ha annullato la determinazione del 19 dicembre 2003 n. 2582/03, con la quale il Direttore del Servizio Tutela del Paesaggio di Sassari dell'Assessorato Regionale della Pubblica Istruzione e Beni Culturali ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione del parco eolico in comune di Bonorva (SS), località Campeda, in ambito vincolato a norma dell'articolo 146 – comma 1 lett. g) - del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490.

A tal fine la parte ricorrente avanza articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili e conclude per l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimete, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito del ricorso, di cui si chiede il rigetto.

Con successive memorie le parti hanno approfondito le proprie argomentazioni, insistendo per le contrapposte conclusioni.

Alla pubblica udienza del 21 dicembre 2005, su richiesta delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Oggetto del ricorso è il decreto n. 5 prot. n. 4029 del 9 marzo 2004 del Soprintendente per i Beni, Architettonici e il Paesaggio e per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico per le Province di Sassari e Nuoro, che ha annullato la determinazione del 19 dicembre 2003 n. 2582/03, con la quale il Direttore del Servizio Tutela del Paesaggio di Sassari dell'Assessorato Regionale della Pubblica Istruzione e Beni Culturali

ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un parco eolico in comune di Bonorva (SS), località Campeda, in ambito vincolato a norma dell'articolo 146 – comma 1 lett. g) - del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490.

Si può prescindere dall'esame del primo motivo con cui si denuncia la violazione degli articoli 7 e seguenti della legge n. 241/90 in tema di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo, stante la fondatezza delle ulteriori censure afferenti al merito della controversia.

Fondate risultano le censure di cui ai punti secondo, terzo e quarto del gravame, di violazione dell'articolo 151 del testo unico n. 490 del 29 ottobre 1999 e di eccesso di potere per errore sui presupposti, illogicità e difetto di motivazione

Il Consiglio di Stato, sez. VI, con la recente sentenza n. 971/2005, in linea con l'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria con sent. n. 9 del 14 dicembre 2001, ha confermato la ricostruzione del sistema dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione del vincolo paesistico, ponendo alcuni principi, da questo Tribunale condivisi:

a) in sede di esame dell'istanza di autorizzazione paesistica, ai sensi dell'art. 82, comma 9, del D. L.vo. n. 616 del 1977 (come trasfuso nell'art. 151 del T. U. n. 490 del 1999), la Regione (o l'autorità designata dalla legge regionale) deve rispettare il principio-cardine della leale collaborazione con gli organi del Ministero, pertanto, dalla motivazione dell'autorizzazione si deve potere evincere che essa è immune da profili di eccesso di potere, anche per quanto riguarda l'idoneità dell'istruttoria, l'apprezzamento di tutte le rilevanti circostanze di fatto e la non manifesta irragionevolezza della

scelta effettuata sulla prevalenza di un valore in conflitto, diverso da quello tutelato in via primaria;

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

In particolare, sottolinea il Consiglio di Stato, "in relazione a tale ultimo aspetto...(l'A.P.) ha posto in evidenza che il provvedimento statale di annullamento dell'autorizzazione paesistica non può basarsi su una propria valutazione tecnico-discrezionale sugli interessi in conflitto e sul valore che in concreto deve prevalere, né può apoditticamente affermare che la realizzazione del progetto pregiudica i valori ambientali e paesaggistici, ma deve basarsi sull'esistenza di circostanze di fatto o di elementi specifici (da esporre nella motivazione), che non siano stati esaminati dall'autorità che ha emanato l'autorizzazione ovvero che siano stati da essa irrazionalmente valutati, in contrasto con la regola-cardine della leale cooperazione o con gli altri principi sulla legittimità dell'azione amministrativa."

Nel caso di specie, la Soprintendenza ha annullato il nullaosta regionale riscontrando, in primo luogo, un vizio di carenza di motivazione, nonché un errore sul presupposto, in quanto l'autorizzazione regionale avrebbe ritenuto l'intervento "... non dequalificante il macro ambito considerato..."

"trascurando invece l'evidente stravolgimento del pregevole quadro paesistico".

In ordine al predetto asserito difetto di motivazione, come la più recente giurisprudenza ha chiarito, la funzione della Sovrintendenza non ha il senso di un "controllo" di legalità, ma di cogestione del vincolo paesaggistico (A.P. n. 9 del 14/12/2001); conseguentemente, se entrambi i soggetti titolari della funzione (Stato e Regione o Comune delegato) operano, seppur a livelli diversi, alla concreta gestione del vincolo, il rapporto fra gli stessi non può esprimersi in termini di contrapposizione, ma deve essere, piuttosto, dominato dal principio di leale collaborazione.

Da questo principio discende che "lo Stato non possa annullare l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Regione, per il solo fatto che la stessa risulti carente di motivazione, potendo l'annullamento seguire solo laddove si dimostri necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela." (TAR Sardegna, sent. n. 494/2003).

La Sovrintendenza deve, allora, evidenziare l'esistenza di un'effettiva lesione dell'interesse sostanziale tutelato, lesione che sola può giustificare l'opposizione alla realizzazione del progetto.

Nell'atto impugnato non è dimostrato che l'annullamento sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela, né può ritenersi dimostrata la manifesta irragionevolezza della scelta effettuata dall'amministrazione regionale.

Deve altresì rilevarsi che, nel caso di specie, contrariamente a quanto ritenuto dalla soprintendenza, nell'autorizzazione regionale sussiste una sufficiente motivazione, nella quale, in particolare, si dà atto delle

"risultanze istruttorie da cui si è rilevato che l'intervento proposto è corrente con le valenze paesistiche generali dell'area vincolata in quanto lo stesso, pur visibile da discreta distanza, non costituisce elemento dequalificante del macro ambito, poiché non interferisce su visuali di rilevante valenza paesistica" e si rileva "che l'opera in questione non incide direttamente con gli elementi di pregio paesistico riferibili alla categoria di vincolo sopracitata in quanto coerente con i valori tutelati".

Oltre a ciò, nel caso di specie assume particolare e decisivo rilievo la circostanza dell'avvenuto espletamento da parte dell'amministrazione regionale di un'ampia e approfondita istruttoria relativamente all'impianto in questione, non solo per i profili paesaggistici rilevanti nel caso di specie, ma altresì per i più generali profili attinenti all'impatto ambientale dell'opera medesima, istruttoria che è sfociata nella deliberazione della giunta regionale n. 40/13 del 7 novembre 2003 di approvazione della valutazione di impatto ambientale dell'opera in questione.

Considerato che la predetta circostanza non risulta essere stata presa in considerazione dalla soprintendenza nel provvedimento impugnato, non può che rilevarsi la fondatezza della censura di difetto di motivazione mossa da parte ricorrente.

Non risulta altresì considerato nel provvedimento impugnato l'ulteriore profilo - di estrema importanza nel caso di specie - secondo cui nella fattispecie in esame rilevano più interessi pubblici ugualmente meritevoli di tutela, la cui compresenza non può che comportare la necessità del contemperamento dei medesimi: da un lato l'interesse pubblico alla tutela del vincolo paesistico, dall'altro l'altrettanto rilevante interesse pubblico alla

realizzazione dell'opera in questione, circostanze tutte che avrebbero dovuto essere – invece - oggetto di adeguata valutazione da parte della soprintendenza prima di procedere all'annullamento del autorizzazione regionale in questione.

Nel caso di specie, non si controverte su un eventuale contrasto tra un mero interesse privato alla realizzazione di un intervento edilizio, con l'interesse pubblico alla tutela del vincolo paesistico, sussistendo, nella fattispecie, un concorrente rilevante interesse pubblico alla realizzazione dell'opera in questione, aspetto che - si ribadisce - avrebbe dovuto essere oggetto di adeguata valutazione da parte della soprintendenza.

È palese infatti la finalità di interesse pubblico cui risponde il progetto in questione:

"la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente, tra i quali rientrano gli impianti eolici, costituisce un impegno internazionale assunto dallo Stato italiano e recepito nell'ordinamento statale dalla legge 1° giugno 2002, n. 120, concernente "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997"" (Consiglio di Stato - sesta sezione - n. 971 del 9 marzo 2005).

Ciò stante, non possono che trovare applicazione, anche nel caso di specie, i principi affermati in proposito dal T.A.R. Sicilia – Palermo - con la sentenza n. 150 del 4 febbraio 2005, secondo cui "Nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla

produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica, e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve, in particolare, ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma deve piuttosto, come indicato dalla sentenza della Corte costituzionale, 10 luglio 2002, n. 355, ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali.

Il che non esclude che l'esito finale del giudizio comparativo privilegi il valore paesaggistico: ma solo all'esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità (sul quale Consiglio di Stato, V, 18 febbraio 1992, n. 132) fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell'interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo.

Il provvedimento impugnato, invece, ha del tutto omesso di considerare una simile prospettiva, limitandosi a riprodurre le caratteristiche morfologiche del territorio considerato, ed affermandone apoditticamente l'incompatibilità con l'insediamento di impianti eolici".

Per le suesposte considerazioni, non può che ritenersi l'infondatezza dei rilievi mossi dalla Soprintendenza in ordine all'asserito difetto di motivazione dell'autorizzazione regionale, nonché la sussistenza nell'impugnato provvedimento della soprintendenza del vizio di difetto di motivazione lamentato da parte ricorrente.

In realtà, deve ritenersi che la Sovrintendenza abbia formulato il proprio giudizio sulla incompatibilità dell'intervento con le esigenze di salvaguardia dell'area vincolata, solo a seguito di un non consentito riesame nel merito dell'autorizzazione regionale, sovrapponendo le proprie difformi valutazioni sull'opera da realizzare.

Né può avere rilevanza la considerazione che la valutazione di compatibilità della Regione si sia tradotta "in una obiettiva deroga al vincolo".

Sotto quest'ultimo profilo, dalla costante giurisprudenza (cfr. TAR Sardegna, sent. n. 82/2004 e giurisprudenza ivi richiamata) è stato sottolineato che qualunque intervento sul territorio incide sul paesaggio, alterandone il preesistente assetto, ma la tutela di cui all'art. 151 del decreto legislativo n. 490/99 non comporta l'inedificabilità assoluta delle aree vincolate, ma subordina la detta edificabilità ad una verifica di compatibilità con la salvaguardia del valore tutelato.

E' quindi improprio parlare di "deroga" ad un vincolo, in quanto attraverso il rilascio dell'autorizzazione non si opera in difformità dalla regola imposta, ma si effettua una concreta verifica sulla possibile coesistenza di specifici interventi edilizi con la tutela del bene, in applicazione di un criterio generale di giudizio già valutato come ammissibile, in linea generale, in sede di imposizione del vincolo.

Non può ritenersi altresì sussistente l'ulteriore vizio rilevato dalla soprintendenza di errore sul presupposto, in quanto l'autorizzazione regionale avrebbe ritenuto l'intervento "... non dequalificante il macro ambito considerato..." "trascurando invece l'evidente stravolgimento del pregevole quadro paesistico".

Ritiene il Collegio che, in considerazione dell'ampia e approfondita istruttoria posta in essere dall'amministrazione regionale relativamente all'impianto in questione, non solo per i profili paesaggistici rilevanti nel caso di specie, ma altresì per i più generali profili attinenti all'impatto ambientale dell'opera medesima, non possa ragionevolmente ritenersi che l'amministrazione regionale medesima abbia - in realtà -, nel caso in esame, "trascurato" alcunché, dovendosi invece correttamente ritenere che l'amministrazione regionale, nella doverosa comparazione degli interessi pubblici rilevanti nella fattispecie, abbia semplicemente ritenuto - nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali in materia - la "compatibilità" dell'intervento in questione con il generale vincolo paesistico esistente sulle aree in questione, in forza dell'articolo 146, comma 1°, lettera g), del testo unico n. 490 del 29 ottobre 1999.

Conclusivamente, stante la fondatezza delle censure esaminate ed assorbiti gli altri motivi di censura, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

SEZIONE SECONDA

accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'impugnato decreto n. 5 prot. 4029 del 9 marzo 2004.

Condanna le amministrazioni resistenti al pagamento in favore della società ricorrente delle spese del giudizio, che liquida forfettariamente in

complessivi euro 1500,00 (millecinquecento/00) più IVA e CPA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio, il giorno 21 dicembre 2005 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con l'intervento dei signori:

Lucia Tosti, Presidente;
Rosa Panunzio, consigliere;
Marco Lensi, consigliere estensore.

Depositata in segreteria oggi: 16/02/2006

Il segretario generale f.f.