



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1

Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: IMPIANTI FER – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – VIA – CONFERENZA DI SERVIZI – SILENZIO ASSENSO

TAR Bari, Sez. II, n.458/2024 dd. 9.4.2024 – provvedimento di VIA negativo in conseguenza del parere tecnico istruttorio negativo del Mi.C.- Soprintendenza speciale per il P.N.R.R. – valutazione di plurimi aspetti valutativi in sede di VIA - concetto di bene culturale – dissenso costruttivo: limiti – art. 17bis L. 241/1990: applicabilità

La vicenda all'esame riguarda un'istanza per il rilascio del provvedimento di VIA ex art. 27 del D.lgs. 152/2006 relativo ad un progetto avente ad oggetto la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica, rispetto alla quale la Commissione tecnica PNRR-PNIEC valutava positivamente il progetto, mentre il Ministero della Cultura esprimeva parere negativo sulla base delle valutazioni della locale Soprintendenza relative ad alcune "criticità archeologiche" riscontrate, pur se al momento della presentazione dell'istanza per il rilascio del provvedimento di V.I.A. nessuna procedura di imposizione del vincolo era stata promossa e nonostante la rinuncia dell'istante alla parte di progetto avente diretta interferenza con l'area critica.

Con la sentenza in commento il TAR Bari ricorda, innanzitutto, che la V.I.A. si concretizza in una procedura che, in aggiunta alle Pubbliche Amministrazioni, è aperta a "chiunque vi abbia interesse", con l'obiettivo di evitare che progetti di rilevanti dimensioni possano impattare pesantemente, e negativamente, sull'ambiente e sul patrimonio culturale e paesaggistico. Tanto premesso, la VIA, lungi dal configurarsi come una mera analisi tecnica di compatibilità del progetto alla tutela ambientale, definisce una complessa attività comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica dell'opera, ossia un'attività tramite cui si esercita una vera e propria "funzione di indirizzo politico-amministrativo ... attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità degli interessi pubblici", tra cui quelli urbanistici, naturalistici e paesistici. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2023 n. 9852; Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020 n. 5380; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 9 giugno 2021, n. 983). Ne consegue che il parere negativo di VIA del MiTE è il frutto di una valutazione congiunta di molteplici aspetti che non poggiano sull'unico versante della protezione del bene archeologico, ma (anche) su numerose componenti paesaggistiche (geomorfologiche, idrologiche, botanico-vegetazionali) oltre che storico-culturali ed insediative, donde la necessità di conservazione del paesaggio rurale tradizionale e del relativo sistema insediativo, rendendosi necessario tutelare un aspetto morfologico ed identitario (e dunque paesaggistico) del territorio.

Ove un progetto presenti plurimi profili di criticità (per la numerosità e la diffusione degli apparati produttivi di energia sull'intera area), che rendono impossibile l'indicazione, nell'ottica del principio del "dissenso costruttivo", di correzioni progettuali volte all'adozione del richiesto provvedimento positivo, il suo rigetto deve ritenersi legittimamente disposto.

Il TAR ribadisce che il concetto di "bene culturale", nella sua estensione tematica comprende "tutto ciò che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà", laddove il disposto dall'articolo 131 comma 1 del D.lgs. 42/2004 definisce, coerentemente, il paesaggio, come quel "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", ed è questa intima connessione fra i due concetti di beni culturali e beni paesaggistici che spiega l'uso fungibile di espressioni simili e talvolta ibride quali, fra tutte, "beni culturali ambientali"; per la profonda difficoltà di separare due concetti fra loro strettamente connessi. Comunque, chiarisce il Giudice, "anche a voler ipotizzare una limpida e condivisa interpretazione del concetto di bene culturale che escluda qualsivoglia riferimento a quello paesaggistico, è sicuramente nella disponibilità del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica optare per l'adozione di un provvedimento negativo di compatibilità ambientale (concetto, quest'ultimo, che oltre a ricomprendere la preservazione della qualità della vita, della salute umana, delle specie e dell'ecosistema, espressamente tutela "i beni materiali ed il patrimonio culturale") che riprenda il giudizio dell'amministrazione concertante; anche se privo, dunque, di una sua intrinseca vincolatività." Ne consegue l'irrelevanza della dichiarata rinuncia del ricorrente alla parte di progetto avente interferenza diretta con il bene culturale, dal momento che quest'ultimo non è l'unico profilo di criticità che ha condotto all'esito negativo del procedimento. D'altra parte, secondo il TAR l'articolo 26 del Codice non può interpretarsi nel senso che il parere negativo,

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

illegittimo o tardivo, di un'Amministrazione concertante (il Mi.C.) obblighi per ciò solo l'amministrazione procedente (il M.A.S.E.), chiamata a valutare plurimi interessi "ambientali" e non solo quelli paesaggistico-culturali, ad adottare un provvedimento positivo di conclusione del procedimento ex art. 27 del D.lgs. 152/2006.

In materia di pareri definibili come "*obbligatori e vincolanti*" di cui all'art. 17 bis della Legge sul procedimento amministrativo, il legislatore opera infatti un'innovativa inversione di tendenza in relazione all'utilizzo del silenzio significativo anche con riferimento ad interessi cosiddetti "sensibili". Il comma 3 dell'articolo afferma infatti che "*le disposizioni dei commi 1 e 2 (ossia quelle che permetterebbero all'amministrazione procedente di "procedere comunque" o di considerare acquisito il parere dell'amministrazione consultata ma rimasta silente) si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti, o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini*" nel termine di 90 giorni dalla richiesta dell'Amministrazione procedente o diverso termine, che nel caso di specie, secondo quanto previsto dall'art. 25 del D.lgs. 152/2006 co. 2 bis, è quello perentorio di 20 giorni. Muovendo da queste ultime considerazioni e, secondo quanto può evincersi dal combinato disposto di cui all'art. 7 bis, comma 4, e 25, comma 2 bis, del D.lgs. 152/2006, seppur per il procedimento di VIA sia necessario il concerto tra l'autorità competente, il M.A.S.E., ed il Ministero della Cultura, le due Autorità non si trovano in una posizione di "sostanziale equi-ordinazione". Infatti, in caso di silenzio del Mi.C., ciò permetterebbe, se non addirittura imporrebbe, all'Amministrazione procedente di "sostituirsi" all'Amministrazione concertante nell'effettuare le relative valutazioni sulla compatibilità del progetto con quel particolare ambito di tutela. Una possibilità che non spetterebbe al contrario al Ministero della Cultura in caso di silenzio del M.A.S.E.

La sentenza precisa che la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi è adottata nel rispetto del principio della valutazione del c.d. "interesse prevalente" ed il titolare di questo *munus* è l'Amministrazione procedente che, a norma dell'art. 14 bis, co. 5, della L. 241/1990, "*qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito*" (ipotesi che sarebbe integrata allorché si considerasse il parere negativo del Mi.C. tardivo e dunque inefficace o, ex art. 17 bis, parificabile a silenzio assenso) *ovvero qualora ritenga che i pareri negativi espressi dalle altre amministrazioni non siano tali da richiedere di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza, adotta determinazione di conclusione positiva della conferenza*".

Il mancato possibile ricorso da parte del M.A.S.E. al Presidente del Consiglio dei Ministri, si giustifica secondo il TAR pregiudizialmente alla luce, oltre che dei risultati dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione procedente, dalla condivisione del parere negativo del Ministero della Cultura, anche sulla base di quanto disposto dall'art. 14 quinquies della L. 241/1990. Secondo quest'ultimo, infatti, spetterebbe alle Amministrazioni (preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del territorio, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini) dissenzienti rispetto alla determinazione motivata di conclusione della conferenza fare opposizione dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla base di queste considerazioni la sentenza giudica legittima la condotta del Mi.C. e del M.A.S.E. che, all'esito di una complessa istruttoria ampiamente motivata e costellata di riscontri puntualmente documentati, ha portato alla conclusione per cui il progetto presentato non fosse "in alcun modo compatibile" con la tutela archeologica, culturale e del paesaggio, concludendo che "*la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia un valore primario per la tutela di diversi interessi costituzionalmente garantiti dall'art. 9 della Carta fondamentale, ciò non può giustificare una indiscriminata prevalenza di un interesse su un altro. In caso contrario si giungerebbe a quello che il Giudice delle Leggi ha definito, nella celebre sentenza 85 del 2013, come una tirannia di un diritto (in questo caso della tutela dell'ambiente, anche a vantaggio delle generazioni future, unitamente alla libera iniziativa privata, di cui all'art 41 Cost.) nei confronti di altre situazioni giuridicamente riconosciute e protette (ovvero, la tutela del patrimonio paesaggistico-culturale della Nazione).*"

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ba&nrg=202301381&nomeFile=202400458_01.html&subDir=Provvedimenti