

Tutela del paesaggio e transizione energetica: un bilanciamento puntuale e concreto anche negli atti di alta amministrazione

Nota Redazionale

Con la [sentenza n. 2784 del 16 febbraio 2023](#), il TAR Lazio dichiarato l'illegittimità del decreto del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) che, recependo le statuizioni del Consiglio dei Ministri, ha espresso giudizio di compatibilità ambientale negativa per un progetto relativo alla costruzione di un parco eolico da realizzare in Puglia.

Nel caso in esame, il parere del Consiglio dei Ministri si era reso necessario, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. *c-bis* della L. n. 400/1988, a causa di un conflitto di opinioni tra Ministero della Cultura (MiC) e Ministero della Transizione Ecologica in ordine alla realizzazione del predetto parco eolico. Nello specifico, il MiC, richiamando i pareri negativi delle Soprintendenze interessate e della Regione Puglia, aveva espresso un parere tecnico istruttorio negativo al fine di tutelare e conservare i valori paesaggistici e culturali dell'area interessata indicati dal Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia.

Viceversa, il MiTE si era espresso favorevolmente soprattutto a fronte del risparmio annuo in termini di emissioni previsto dal progetto presentato in Commissione VIA-VAS.

Il Consiglio dei Ministri, in virtù del proprio potere di armonizzare gli interessi pubblici coinvolti in caso di valutazioni contrastanti tra amministrazioni, aveva deciso di accogliere le prescrizioni del MiC, fornendo così un parere sfavorevole alla realizzazione del parco eolico.

Di conseguenza, il MiTE, sostanzialmente vincolato alla decisione del CdM, emetteva un definitivo parere sfavorevole che la Società destinataria ha impugnato insieme a tutti gli atti presupposti censurando il difetto di istruttoria e di motivazione, l'illegittimità e la disparità di trattamento con altri casi simili.

Il TAR Lazio, nell'accogliere il ricorso della società ricorrente, ha annullato i provvedimenti impugnati, in ragione delle evidenti criticità e lacune istruttorie, nonché della grave carenza motivazionale in ordine al bilanciamento compiuto tra i contrapposti interessi in gioco. L'apodittica motivazione fornita del provvedimento finale, infatti, da un lato non permetteva di comprendere le ragioni sottese alla decisione negativa assunta e, dall'altro, mostrava una mancata valutazione dei rilievi positivi che avrebbero potuto determinare quantomeno il rilascio di un parere positivo con prescrizioni.

In particolare, il TAR ha evidenziato che

“Dalla lettura del provvedimento emerge, come lo stesso, presenti, proprio con riferimento al bilanciamento degli interessi contrapposti, una evidente carenza motivazionale, riducendosi la motivazione dell’atto nel mero richiamo alle ragioni espresse dal Ministero della cultura senza porre in essere una effettiva comparazione delle stesse con quelle espresse dal Ministero della transizione ecologica, che aveva richiesto la rimessione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e senza alcuna menzione, neppure sintetica, delle posizioni del privato richiedente il parere di compatibilità paesaggistica oggetto del procedimento, con particolare riferimento alla variante progettuale da questo proposta in corso di procedimento. La motivazione in punto di bilanciamento, in sostanza, viene risolta in una assertiva prevalenza, nel caso di specie, dell’interesse alla tutela del paesaggio sull’interesse alla realizzazione dell’opera, senza che di tale prevalenza siano indicate le concrete ragioni. Ne discende che non è dato, in concreto, comprendere le ragioni per le quali sono state considerate recessive le affermazioni del MiTE in ordine alla valenza costituzionale dei principi in materia di fonti energetiche rinnovabili e alla necessità di attuare, sul punto, le direttive comunitarie, affermazioni tutte supportate da richiami alla giurisprudenza costituzionale e alla recente evoluzione normativa statale, la cui confliggenza con le esigenze prospettate dal MiC costituiva, in via pregiudiziale, l’oggetto del contrasto da comporre.”

Le criticità rilevate dal TAR di prime cure sono tipiche dei provvedimenti in materia che spesso si fondano acriticamente sui pareri negativi degli enti preposti alla tutela del paesaggio senza bilanciare tale interesse con quello - attualmente forse anche prevalente - alla transizione energetica.

Come rilevato anche dai giudici di primo grado, tali vizi non possono essere superati neanche dalla natura di atto di alta amministrazione del provvedimento gravato. È infatti consolidato il principio per cui *“anche con riferimento agli atti di alta amministrazione, specie se emessi - come nel caso di specie - all’esito di un articolato procedimento definito normativamente, può e deve ammettersi un sindacato in ordine al rispetto delle prescrizioni normative e in primis della legge n. 241 del 1990; e ciò al fine di assicurare il necessario presidio di legalità anche in quella delicata fase del procedimento in cui emerge una “frattura” del principio di separazione delle competenze tra “politica” e “gestione””* (così Tar Molise, 16 aprile 2020, n.

107) e, più in generale, il principio per cui le deliberazioni del Consiglio dei Ministri emesse all'esito del procedimento di composizione di conflitti, non costituendo un atto politico ma un atto di alta amministrazione, sono assoggettate al sindacato di legittimità del giudice amministrativo nei limiti del controllo del vizio dell'eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche della "*inadeguatezza del procedimento istruttorio*", illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o "*manca di motivazione*" (cfr. Cassazione civile sez. un., 12/07/2019, n.18829).