

La discrezionalità dell'amministrazione nell'apposizione di vincoli paesaggistici

Nota Redazionale

Con la [sentenza del 30 agosto 2023 n. 8040](#), il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla legittimità dell'apposizione di un vincolo di tutela diretto e indiretto in un'area in cui era stata autorizzata l'installazione di pannelli fotovoltaici.

Nello specifico, i vincoli apposti dall'amministrazione tenevano in considerazione il progetto di impianto solare e, per tale ragione, dividevano in due zone il sito interessato: la zona A più prossima alla corte e sottoposta a tutela più intensa, la zona B più lontana e sottoposta a tutela meno intensa, con possibilità di installare i pannelli solari alle condizioni previste dai citati vincoli.

Ancor più nel dettaglio, per la zona A, il provvedimento prevedeva il divieto di

“qualsiasi edificazione, seppure motivata da esigenze correlabili alla conduzione agricola, nonché l’inserimento di elementi di qualunque dimensione e caratteristiche, ancorché temporanei, comunque suscettibili alterare la cornice del bene culturale e la percezione del medesimo. È prevista la soggezione permanente a coltura agricola, a condizione che tale attività non comporti la messa a dimora di piante ad alto fusto o di specie vegetali tali da compromettere la percezione del bene tutelato. È ammessa la manutenzione sia dei fossati e dei manufatti necessari all’irrigazione e alla regolazione idraulica dei terreni sia degli altri manufatti indispensabili ad assicurare l’esercizio dell’attività primaria”.

Per la zona B, invece, il provvedimento consentiva

“la realizzazione di impianti solari fotovoltaici rimovibili, con moduli collocati a terra, purché non superiori all'altezza massima, misurata dalla quota attuale del piano di campagna, di ml 1,35. in tal caso dovranno essere previste opere di mitigazione con elementi arborei o con vegetazione che non dovranno superare l'altezza, dalla predetta quota, di ml 1,40, i quali dovranno essere interposte fra i filari di pannellature, sia all'interno sia in corrispondenza dei confini dell'area di cui al presente articolo, al fine di contenere prospetticamente i limiti superiori”.

I ricorrenti, in primo grado, avevano lamentato l'irragionevolezza, il difetto di istruttoria e di motivazione delle prescrizioni contenute nei vincoli apposti; tali censure, tuttavia, venivano respinte dai giudici di prime cure.

Dello stesso avviso è stato anche il Consiglio di Stato che, nel rigettare l'appello delle società, ha precisato che

“l'atto con il quale l'amministrazione della Cultura impone il vincolo indiretto ai sensi dell'art. 45 d. lgs. 42/2004 è un provvedimento espressione di ampia discrezionalità di natura prevalentemente tecnica ed è pertanto sindacabile dal Giudice amministrativo di legittimità nei soli casi di esiti abnormi ovvero manifestamente illogici, con violazione del principio di ragionevolezza: così per tutte C.d.S. sez. VI 4 settembre 2020 n.5357 e 14 ottobre 2014 n.5061. In materia di discrezionalità vale poi l'ulteriore principio elaborato sempre dalla giurisprudenza di questo Consiglio, se pure nell'ambito parzialmente diverso delle autorizzazioni paesaggistiche: la pretesa illogicità di una valutazione discrezionale dell'amministrazione che in sé e per sé considerata appaia congrua non può essere sindacata contrapponendovi una valutazione di parte che si ritiene ugualmente congrua, dato che l'amministrazione competente è per definizione l'ente preposto alla tutela del bene per cui è causa, e quindi le valutazioni di essa devono prevalere: così per tutte C.d.S. sez. VI 5 dicembre 2022 n.10629.

15. Nella specifica materia del vincolo indiretto, è stato poi affermato che esso può essere apposto anche per la tutela di valori paesaggistici, ed anche per aree molto ampie, se esse in fatto coincidano con l'ampiezza del bene da tutelare: così per tutte C.d.S. sez. VI 30 settembre 2021 n.4923. Infine, si è affermato che l'interesse ad installare impianti per la produzione di energie rinnovabili, per quanto rispondente anch'esso in ultima analisi alla protezione dell'ambiente, non prevale in assoluto sull'interesse alla tutela del paesaggio al quale serve il vincolo indiretto, ma va temperato con esso, attraverso una soluzione equilibrata: così C.d.S. sez. VI 23 settembre 2022 n.8167, in materia di impianti eolici.”

Dalla sentenza in commento si evince che la tutela dell'interesse pubblico alla conservazione e tutela paesaggistica non cede, a priori, di fronte all'esigenza di maggiore produzione di energia green: il bilanciamento degli interessi in gioco resta un'operazione necessaria che

l'amministrazione competente deve svolgere nel rispetto dei principi che governano la materia, avendo riguardo sia alle esigenze ambientali che a quelle paesaggistiche e di tutela dell'attività di impresa.