PROVINCIA DI BRINDISI - p_br - REG_UFFICIALE - 0041627 - Ingresso - 29/12/2022 - 12:28

ASD
ANDREA
STICCHI DAMIANI
STUDIO LEGALE

Lecce, 29/12/2022

PROVINCIA DI BRINDISI
Servizio Ambiente ed Ecologia
provincia@pec.provincia.brindisi.it

e p.c.

DIPARTIMENTO AMBIENTE, PAESAGGIO E QUALITÀ URBANA SEZIONE TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO
sezione.paesaggio@pec.rupar.puglia.it

Comune di Mesagne
suap@pec.comune.mesagne.br.it

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Brindisi e Lecce
sabap-br-le@pec.cultura.gov.it

Arpa Puglia
Dipartimento Provinciale
dap.br.arpapuglia@pec.rupar.puglia.it

Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale
protocollo@pec.distrettoappenninomeridionale.it

Regione Puglia
Sezione Ciclo Rifiuti e Bonifica
serv.rifiutiebonifica@pec.rupar.puglia.it

Oggetto: ID VIA 592 – Proponente Econova Servizi per l'Ambiente S.r.l. – Istanza per il rilascio del PAUR ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. relativa al progetto per la realizzazione di un "Impianto di produzione di ammendante compostato misto, sito in agro di Mesagne, località Aquila" –

ASD
ANDREA
STICCHI DAMIANI
STUDIO LEGALE

Integrazioni documentali del Gestore. *Trasmissione parere del Servizio osservatorio e pianificazione paesaggistica della Regione Puglia prot. 8058 del 29/09/2022***.**

Controdeduzioni a nota Provincia di Brindisi prot.3706 del 21/11/2022

In nome e per conto di Econova Servizi per l'Ambiente srl (03975840756) e con riferimento alla nota della Provincia di Brindisi – Settore Ecologia – prot. 3706 del 21/11/2022 di riscontro alle controdeduzioni inviate in data 28.10.2022 nell'interesse della Società proponente, si replica ed osserva, ad integrazione delle medesime controdeduzioni formulate con la nota ultima citata, quanto segue.

Dal tenore della nota prot. 3706 del 21.11.2022 del Settore Ecologia della Provincia di Brindisi, sembra trasparire che per la predetta Amministrazione procedente consideri il parere contrario espresso dalla Regione Puglia con atto prot. 8058 del 29/9/2022 come vincolante, in quanto qualificabile come autorizzazione paesaggistica.

In replica a tale prospettiva occorre ribadire il principio normativo, evincibile dalla disciplina del modulo procedimentale prescelto e dai principi giurisprudenziali affermatisi, che la conferenza di servizi è retta da un criterio maggioritario e, comunque, non conosce poteri di veto in capo alle singole Amministrazioni partecipanti (Consiglio di Stato sez. III, 23/03/2022, n. 2127; sez. IV, 29/04/2020, n. 2733).

La regola operativa incentrata sulla adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza" *sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentant*i", di cui all'art. 14 *ter*, comma 7, l. n. 241/1990, non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio *de quo* incentrato sulla valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, di superare un metodo di gestione "solitaria" e "frammentaria" del procedimento (o dei procedimenti connessi o collegati) e degli interessi pubblici sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene demandata, sulla base appunto delle "*posizioni prevalenti*" emerse in seno alla conferenza, al responsabile del procedimento.

Il principio della "prevalenza delle posizioni" è destinato a trovare applicazione anche a fronte del carattere vincolante di taluno dei contributi

PROVINCIA DI BRINDISI - p_br - REG_UFFICIALE - 0041627 - Ingresso - 29/12/2022 - 12:28

offerti alla procedura conferenziale.

In tal senso si è pronunciata la Cass. civ. -SS. UU.- che, nella sentenza n. 21555 dell'1.2.2021 assunta in riferimento ad una sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche che aveva conferito "*rilievo*", pur a fronte del carattere vincolante di taluno dei contributi offerti alla procedura conferenziale "*alla mancata ponderazione delle ragioni emerse nell'ambito della conferenza di servizi*", ha affermato che <<*il* -medesimo- *rilievo … trova … giustificazione nella disciplina detta dalla L. n. 241 del 1990, art. 14 ter, ai sensi del quale l'Amministrazione procedente deve adottare la conclusione motivata della conferenza "sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti". Si tratta di una regola dal contenuto flessibile, che, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, consente di valutare in concreto, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto delle singole autorità e la tipologia degli eventuali dissensi, i quali non costituiscono manifestazione di attività provvedimentale, ma di un giudizio formulato in vista di un confronto dialettico, che concorre, per la parte di competenza dell'Autorità che lo esprime, a fondare il giudizio complessivo posto a fondamento del provvedimento conclusivo (cfr. C. di S. -Sez. V- 6.11.2018, n. 6273; C. di S. -Sez. VI- 21.10.2013, n. 5084; 3.3.2006, n. 1023). A tale regola non si sottrae neppure la conferenza di servizi prevista dal D.Lgs. 29.12.2003, n. 387, art. 12, comma 3, ai fini del rilascio dell'a.u. richiesta per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, la quale ha natura decisoria, svolgendosi con le modalità di cui della L. n. 241 del 1990, artt. 14 e segg., e sostituendo a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti (cfr. T.A.R. Campania Salerno -Sez. I- 5.9.2012, n. 1634). La previsione di tale strumento mira infatti a favorire le iniziative volte alla realizzazione dei predetti impianti, semplificando il procedimento autorizzativo e concentrando in un'unica sede l'apporto valutativo di tutte le amministrazioni interessate (cfr. T.A.R. Lombardia Brescia -Sez. II 3.12.2011, n. 1726). Nella dialettica degli interessi coinvolti, il parere negativo -anche vincolante- opposto da una delle amministrazioni partecipanti non può dunque produrre l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento, ma svolge una mera funzione di rappresentazione degli interessi affidati alla tutela dell'Ente che lo esprime, ed è conseguentemente rimesso alla valutazione discrezionale dell'Autorità decidente, la quale rimane libera di recepire o meno quanto osservato nel parere (cfr. T.A.R. Puglia Lecce -Sez. I- 24.2.2011, n. 357; T.A.R. Lazio Latina 22.12.2009, n. 1345; T.A.R. Marche Ancona 6.12.2001, n. 1233)>>.*

PROVINCIA DI BRINDISI - p_br - REG_UFFICIALE - 0041627 - Ingresso - 29/12/2022 - 12:28

Detto principio è destinato a valere anche in riferimento al parere del Servizio ambiente e paesaggio della Regione Puglia del quale è prospettata la vincolatività mercè il richiamo agli artt. 89 e 91 delle NN.TT.AA. del P.P.T.R. dei quali si denuncia l'illegittimità in ragione di quanto appresso.

Sotto altro profilo, gli artt. 91, comma 4, e 89 delle NN.TT.AA. del P.P.T.R., se interpretati secondo un orientamento costituzionale, non possono legittimare la creazione di un istituto (l'accertamento di compatibilità paesaggistica) non contemplato dalla normativa statale e regionale, in quanto "la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, poiché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (Corte Costituzionale, sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)";

La sezione C2 della scheda d'ambito "Campagna Brindisina" del P.P.T.R. contiene indicazione di indirizzi e direttive, definiti dall'art. 6 delle NTA, rispettivamente, come "disposizioni che indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici del P.P.T.R. da conseguire" e "disposizioni che definiscono modi e condizioni idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi generali e specifici del P.P.T.R. negli strumenti di pianificazione, programmazione e/o progettazione".

La non vincolatività degli indirizzi e delle direttive è stata, del resto, confermata, dal C. di S. che, nella sentenza 6.11.2017, n. 5122 della Sez. IV, ha condivisibilmente affermato che costituiscono "*delle (mere) raccomandazioni, … prive di efficacia immediatamente cogente*".

Ma se così è, è evidente l'illegittimità applicativa del P.P.T.R. che, quanto alla sezione C2 della scheda d'ambito "Campagna Brindisina" del P.P.T.R., per un verso (art. 6), ne afferma la non vincolatività, per altro verso (artt. 91, comma 4, e 89 delle NN.TT.AA.), del tutto illogicamente ed irragionevolmente, in riferimento a particolari categorie di interventi e per il tramite della qualificazione dell'accertamento di compatibilità paesaggistica come "obbligatorio e vincolante", pare affermarne la vincolatività.

Detti profili di illegittimità risultano vieppiù evidenti in riferimento ad ipotesi (cui l'oggetto del procedimento è riconducibile) in cui, poiché l'area di intervento non è soggetta ad alcun vincolo archeologico o culturale-paesaggistico, il progetto interessa il generico "paesaggio agrario".

La vigente normativa statale (vedasi l'art. 134, 143 e 146 del d.lgs. n. 42/2004) adottata nell'esercizio di una competenza esclusiva, prevede:

- che la p.a. debba individuare puntualmente i *beni paesaggistici* da assoggettare a tutela;
- che il piano paesaggistico debba effettuare una ricognizione dei beni vincolati per legge e dei beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico, nonché *possa* individuare nuovi beni paesaggistici e ulteriori contesti;
- **un solo titolo autorizzativo** (ossia l'autorizzazione paesaggistica) avente quale ambito applicativo esclusivamente i *beni paesaggistici* e che *"costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio"*.

Tale assetto è confermato, e non potrebbe essere altrimenti pena la sua illegittimità costituzionale, dalla legge regionale n. 20/2009 che contempla quale unico titolo abilitativo in materia l'autorizzazione paesaggistica (v. art. 7).

In altri termini, la normativa di riferimento contempla un solo titolo autorizzativo condizionante l'intervento (ossia l'autorizzazione paesaggistica), operante solo a condizione che sia preventivamente individuato un bene paesaggistico.

Per tutte le ulteriori aree descritte dai piani paesaggistici, il Codice non contempla alcuno specifico titolo autorizzativo condizionante in assoluto l'intervento, essendo ovviamente rimessa alla discrezionalità dell'Autorità procedente l'effettuazione di un attento bilanciamento tra tutti gli interessi in gioco, tenendo in adeguata considerazione l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Ebbene, determinerebbe un aperto contrasto con le sopra riportate previsioni, l'introduzione di un *nuovo* e *diverso* titolo autorizzativo *aggiuntivo* rispetto all'autorizzazione paesaggistica, ossia l'*accertamento di compatibilità paesaggistica*, se – come sembrerebbe - la natura di vero e proprio atto autorizzatorio si fa discendere dall'art. 91, comma 4, del PPTR.

Sul punto, si richiama altresì la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui *"con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra*

PROVINCIA DI BRINDISI - p_br - REG_UFFICIALE - 0041627 - Ingresso - 29/12/2022 - 12:28

l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)" (cfr., Corte Cost., sent. n. 160/2021).

A quanto innanzi devesi aggiungere che l'applicazione per così dire "vincolata" della sezione C2 della scheda d'ambito "Campagna Brindisina" del P.P.T.R. si tradurrebbe (così come, in considerazione dell'assunzione nel tempo di stereotipate determinazioni recanti, sulla scorta di altrettanto stereotipati pareri delle amministrazioni interessate, giudizi non favorevoli di compatibilità ambientale, si è tradotta) in un divieto assoluto di realizzazione di impianti in zona agricola riconosciuto illegittimo dalla più recente giurisprudenza costituzionale ed amministrativa.

Anche alla luce di tali controdeduzioni si confida nel positivo esito del procedimento in itinere ed in oggetto indicato.

Distinti saluti.

Avv. Andrea Sticchi Damiani

Andrea Sticchi Damiani
Firmato digitalmente da Andrea Sticchi Damiani
Data: 2022.12.29 12:03:28 +01'00'