



N. 00220/2013REG.PROV.COLL.
N. 07646/2012 REG.RIC.
N. 07866/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

ex artt. 38 e 60 Cod. proc. amm.
sul ricorso numero di registro generale 7646 del 2012, proposto da:
Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero per i beni e le attività culturali, in persona dei
rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato,
presso i cui uffici domiciliario in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

_____, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati
_____, con domicilio eletto presso _____ in Roma, via _____;
Regione Piemonte, Provincia di Cuneo;

sul ricorso numero di registro generale 7866 del 2012, proposto da:
Regione Piemonte, in persona del presidente della Giunta regionale, rappresentata e difesa dagli
avvocati _____, con domicilio eletto presso _____ in Roma, via _____;

contro

_____, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati
_____, con domicilio eletto presso _____ in Roma, via _____;

nei confronti di

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per i beni e le attività culturali, in persona dei
rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato,
presso i cui uffici domiciliario in Roma, via dei Portoghesi, 12; Provincia di Cuneo;

per la riforma

in entrambi i ricorsi:

della sentenza del T.a.r. Piemonte - Torino: Sezione I n. 952/2012, resa tra le parti, concernente la
determinazione negativa sulla autorizzazione in merito alla realizzazione di un impianto eolico in
località Prato rotondo

quanto al ricorso n. 7866 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Piemonte - Torino: Sezione I n. 952/2012, resa tra le parti, concernente
determinazione negativa in merito alla realizzazione di un impianto eolico in località Prato Rotondo

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della _____, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero per i beni e le attività culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2012 il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti gli avvocati _____ e l'avvocato dello Stato Aiello;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 Cod. proc. amm.;

1.- La Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Piemonte impugnano con distinti appelli la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte 27 luglio 2012, n. 952 che ha accolto i ricorsi e i motivi aggiunti proposti dalla _____ avverso gli atti, meglio descritti nell'epigrafe della sentenza impugnata, sostanzialmente ostativi al rilascio in favore della ricorrente di primo grado dell'autorizzazione alla realizzazione di un parco eolico da insediare in località Prato Rotondo, nelle aree montane dei comuni piemontesi di Garessio, Viola e Pamparato (CN).

Le appellanti Presidenza del Consiglio dei ministri e Regione Piemonte lamentano l'erroneità della gravata sentenza che, assumendo la carenza della motivazione degli atti impugnati e l'illegittimità degli stessi per erronea interpretazione della disciplina paesaggistica dell'area, ha annullato tali atti di diniego di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, all'esito di un procedimento svoltosi dapprima in conferenza di servizi e poi - ai sensi del combinato disposto dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e dell'art. 14-quater, comma 3, della l. 7 agosto 1990, n. 241 - con la deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 febbraio 2011 (negativa riguardo all'assentibilità del progetto di parco eolico presentato dalla _____) e con il pedissequo provvedimento negativo del 21 giugno 2011 assunto, quale autorità procedente, dalla Provincia di Cuneo.

Le Amministrazioni appellanti contestano la sentenza e deducono la legittimità degli atti in primo grado impugnati, assunti al massimo livello di governo degli interessi pubblici coinvolti, evidenziando il corretto esercizio dei poteri di tutela del territorio e di salvaguardia dell'interesse paesaggistico da parte delle autorità, sia periferiche sia governative, preposte alla tutela del preminente bene del paesaggio, e affermano che è ampiamente motivato e ragionevole il giudizio di incompatibilità del progetto presentato dall'originaria ricorrente con le previsioni di tutela e quelle del Piano paesaggistico regionale (avuto riguardo, in particolare, all'art. 13 delle Norme tecniche di attuazione).

Si è costituita in entrambi i giudizi la società appellata per resistere ai ricorsi e per chiederne la reiezione.

All'odierna udienza camerale, fissata per la decisione sull'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata, i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione che, previo avviso ai difensori, viene resa in forma di sentenza semplificata ai sensi dell'art. 60 Cod.proc.amm..

2.- Ritiene preliminarmente il Collegio che i ricorsi in appello in esame, da riunire in quanto proposti avverso la stessa sentenza (art.96 Cod. proc. amm.), possono essere definiti con sentenza resa in forma semplificata, stante la manifesta fondatezza delle censure proposte in via principale dalla Presidenza del Consiglio e dalla Regione Piemonte.

Va rilevato che la interessata _____ ha impugnato con successo, in primo grado, sia gli atti di base ostativi della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per le province di Torino, Asti, Cuneo, Biella e Vercelli (in data 5 ottobre 2010 e 24 gennaio 2011) che della Regione Piemonte (in data 6 ottobre 2010); la valutazione negativa di compatibilità ambientale della Provincia di Cuneo in data 21 giugno 2011; la deliberazione del Consiglio di Ministri del 9 febbraio

2011 che conclude negativamente il procedimento dell'art. 14-quater, comma 3, l. n. 241 del 1990. Nel merito dell'appello, va qui ricordato – ai fini della collocazione nel giusto quadro procedimentale, che è quello in concreto seguito nella vicenda che qui occupa - che la semplificata e concentrata disciplina procedimentale ad hoc per l'autorizzazione unica regionale per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è definita dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che – comma 3 - individua nella conferenza di servizi (detta decisoria) il modulo procedimentale ordinario essenziale alla formazione del successivo titolo abilitativo funzionale alla costruzione e all'esercizio di tali impianti.. Ai sensi di questo stesso comma 3, l'autorizzazione “va rilasciata nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico”; e ai sensi del comma 4 a questo procedimento trovano applicazione, per quanto non diversamente previsto, le disposizioni generali sul procedimento amministrativo di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241.

Per quanto riguarda i lavori della conferenza di servizi, ai sensi della stessa l. n. 241 del 1990, l'autorità procedente cui spetta l'iniziativa di indire la conferenza di servizi, assume la determinazione conclusiva tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza (art. 14-ter, comma 6-bis)).

Tanto però non si verifica, come appunto è avvenuto nel caso di specie (procedente è la Provincia di Cuneo), ove in sede di conferenza sia espresso il dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. In tal caso l'eventuale superamento del dissenso deve avvenire seguendo le specifiche vie procedimentali appositamente stabilite dall'art. 14-quater (cfr. Cons. giust. amm. sic., 11 aprile 2008, n. 295; Cons. Stato, VI, 22 febbraio 2010, n. 1020; 23 febbraio 2011, n. 1132; 23 maggio 2012, n. 3039); il che è dalla legge (art. 14-quater, comma 3) previsto “in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione”. Perciò, ove l'amministrazione procedente intenda perseguire il superamento di un tale dissenso, il Consiglio dei ministri è chiamato a pronunciarsi o sull'eventuale intesa (in attuazione del principio procedimentale di leale collaborazione) con la Regione o le amministrazioni locali interessate, ove i diversi interessi evidenziati trovino una sintesi; ovvero in ultimo – come nel presente caso -, scaduto il termine per l'eventuale intesa, attraverso una sua propria deliberazione, che comporta la decisione definitiva.

Ciò rammentato circa lo schema procedimentale complessivo, va anzitutto evidenziato che, in virtù della richiamata, consolidata giurisprudenza, la tesi della società ricorrente in primo grado per cui in tema di questa autorizzazione unica non si applicherebbe l'art. 14-quater non ha fondamento, stante anche l'espresso richiamo allo strumento della conferenza di servizi nella sua disciplina unitariamente intesa contenuto nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Correttamente ha dunque agito l'Amministrazione seguendo quel percorso.

È poi anzitutto il caso di rimarcare che nella specie l'interesse paesaggistico in rilievo assume una connotazione bisognevole di tutela per effetto di vincoli specifici, che derivano in particolare: a) dal decreto ministeriale 1 agosto 1985 che aveva dichiarato l'area di notevole interesse pubblico; b) dai vincoli ex lege propri delle aree boscate e delle aree di montagna oggi previsti all'art. 142, lettere d) e g) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio); c) dalla presenza in loco del castello di Casotto (dapprima sede dei Certosini, poi residenza dei Savoia), il cui valore architettonico unitamente al contesto naturale in cui è inserito costituiscono un insieme di riconosciuto, notevole valore paesaggistico.

Si debbono a questo punto esaminare partitamente gli oggetti di impugnazione, accolti dal primo giudice e contestati con gli appelli

a)– Prima di passare all’esame delle questioni incentrate sull’art. 14-quater, comma 3 (vale a dire, investenti la deliberazione del Consiglio di Ministri), che forma oggetto precipuo dell’accoglimento del ricorso di primo grado n. 488/2011 da parte dell’appellata sentenza, occorre esaminare la medesima nella parte in cui accoglie quel ricorso n. 1514/10, contro gli atti negativi di base della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per le province di Torino, Asti, Cuneo, Biella e Vercelli e della Regione Piemonte.

La sentenza, considera il Collegio, è erronea nella parte in cui, circa quel ricorso n. 1514/10, assume l’illegittimità degli atti negativi di base, vale a dire gli atti della Soprintendenza 5 ottobre 2010 e 24 gennaio 2011 e della Regione Piemonte 6 ottobre 2010, precipuamente per essersi appuntati sulle previsioni del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (adottato, ai sensi della l.r. 5 dicembre 1977, n. 56, con delibera di Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 53-11975) e comunque per non aver ponderato, o bilanciato, l’interesse alla tutela del paesaggio con l’interesse alla realizzazione degli impianti in questione, anche in relazione alla programmazione energetica regionale.

Gli assunti recepiti dalla sentenza sono erronei sotto diversi profili.

Anzitutto, come si tornerà qui a precisare, nessuna previsione dell’art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 o dell’art. 14-quater, comma 1, l. n. 241 del 1990 – vale a dire, di un dispositivo che è di semplificazione procedimentale - trasforma quello che è e deve essere un giudizio di ordine tecnico, che compete con i rispettivi atti (o manifestazioni in conferenza di servizi) alle amministrazioni preposte “alla tutela ambientale [...] paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità”, in un giudizio di discrezionalità amministrativa, con il quale si debba pretermettere la cura del rispettivo interesse per autolimitarlo in via discrezionale in favore dell’interesse in ipotesi configgente. Ciascuna di queste amministrazioni, invece, ha il dovere di curare tecnicamente il suo interesse istituzionale e di sottoporre questa cura al confronto dialettico, vagliando così se gli assunti che le stanno a base sono senz’altro corretti o possono corretti e modificati pur senza venir meno alla cura di quel medesimo interesse pubblico.

Un tale quadro normativo si incentra sulla concentrazione procedimentale in ragione del confronto richiesto dall’approvvigionamento energetico mediante tecnologie che non immettano in atmosfera sostanze nocive, e sul valore aggiunto intrinseco allo stesso confronto dialettico delle amministrazioni interessate. Dal valore aggiunto dato da questo confronto, favorito e accelerato dalla contestualità della conferenza, possono emergere utilità necessarie alla più sollecita e comunque più approfondita valutazione di quanto di rispettiva competenza. Attraverso questa favorita valutazione, ove gli ostacoli si dimostrino inconsistenti, vengono meno gli impedimenti alla realizzazione degli impianti. Ma per ciò che riguarda la valutazione sostanziale da parte delle amministrazioni da riunire in conferenza, è lo stesso art. 12, comma 3, a sottolineare come ricordato che l’autorizzazione “va rilasciata nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico”.

In secondo luogo, l’assunto recepito dalla gravata sentenza appare erroneo per erronea interpretazione delle Norme di attuazione del detto Piano paesistico regionale.

Di queste, la prescrizione dell’art. 13 (Aree di montagna), comma 9, riguarda un vincolo di inedificabilità (“Nelle aree di montagna sono vietati interventi di nuova edificazione o sistemazione del terreno ricadenti in un intorno di 50 m per lato dai sistemi di vette e crinali montani e pedemontani individuato nella Tavola P4, fatti salvi gli interventi strettamente necessari per la difesa del suolo e la protezione civile”) che da parte della società interessata si assume non riferibile agli interventi per la produzione e la distribuzione di energia.

Rileva qui il Collegio che la questione se la previsione di una tale inedificabilità assoluta – che in sé è in linea con la possibilità che un piano paesaggistico possa introdurre ulteriori vincoli paesaggistici, detti del “terzo genere” (art. 134, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 42 del 2004; cfr. Cons. Stato, VI, 3 marzo 2011, n. 1366) rispetto a quelli amministrativi e legali - sia in sé ostativa anche agli impianti eolici appare nel caso presente corretta posto che la sua ratio (tutela del paesaggio) facilmente conduce, per la finalità della norma, all’assimilazione di questi impianti alle costruzioni vere e proprie, dato che si verte di impatto visivo e non essendo quello delle torri eoliche inferiore a quello ordinario dei manufatti. È comunque qui il caso di rilevare che questa assimilazione, poi, per sua natura esclude ogni discriminazione rispetto ad altri manufatti: il che toglie qualsiasi assimilabilità con i divieti generalizzati di soli impianti eolici indebitamente altrove previsti a livello regionale, quali evocati dalle ultime memorie dell’impresa.

Ma anche indipendentemente da ogni considerazione del genere sulla ricomprensione delle torri eoliche e relative opere in quei concetti di “nuova edificazione o di sistemazione del terreno”, sta nella specie di fatto che, prima ancora, appare risolutivo il precedente comma 8, lett. b), che prescrive che questi impianti debbano in ogni caso “garantire il rispetto dei fattori caratterizzanti la componente montagna quali crinali e vette di elevato valore scenico e panoramico”.

Va qui considerato, diversamente dalla valutazione del primo giudice, che questa è una prescrizione non speciale, né senz’altro legittimante detti impianti (tale cioè per cui questi, se non espressamente vietati, sarebbero comunque da ammettere e indipendentemente dall’esito negativo di un giudizio di compatibilità paesaggistica). Una tale interpretazione, invero, negherebbe alla radice gli effetti del vincolo e in ultimo lo stesso giudizio di compatibilità in concreto, senza che ciò sia consentito dalla legge. Del resto, al giurisprudenza di questo Consiglio di Stato già da tempo ha messo in luce che “il piano paesistico [...] non può mai derogare, [...] per categorie di opere, alla necessità dell’autorizzazione, perché la valutazione di compatibilità che presiede all’autorizzazione costituisce l’effetto legale tipico del vincolo, ed escluderla significherebbe derogare al vincolo stesso affrancandone ambiti o interventi: cosa questa che solo la legge statale può fare. [] Pertanto [...] il piano deve anzitutto [...] individuare, in negativo, gli interventi che, per la loro inconciliabilità con il contesto, si pongono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo: per questi il piano introduce un regime di immodificabilità per determinate zone, o per categorie di opere che sono reputate comunque incompatibili con i valori protetti, e dunque non sono realizzabili: per queste [...] il giudizio di incompatibilità viene effettuato una volta per tutte, sì che poi non può esservi più nemmeno luogo all’autorizzazione. [...] Invece, per le restanti zone, come per le restanti opere, dove – non essendovi ragione di introdurre questa presunzione di incompatibilità – la compatibilità continua a dover essere valutata in concreto, rimane necessario – per l’effetto proprio del vincolo – il giudizio tecnico-discrezionale rispetto alla conservazione dei valori espressi da quelle località, da compiersi con la singola autorizzazione [...]”(Cons. Stato, II, n. 548/98 del 20 maggio 1998).

Piuttosto va considerato che – come non è vietato a un piano paesaggistico – la previsione in questione è patentemente riassuntiva, e dunque giuridicamente ripetitiva, del concetto di valutazione concreta di compatibilità paesaggistica. A questa solo aggiunge alcune ipotesi di presunzione di incompatibilità (es. quando c’è contrasto con “la programmazione settoriale di livello provinciale o regionale, ove vigente, o con gli indirizzi approvati dalla Giunta regionale”).

Il relativo apprezzamento di incompatibilità, qui fatto dalla Soprintendenza e dalla Regione, rientra nell’insindacabile discrezionalità tecnica di quelle amministrazioni. Questo apprezzamento (che per le ragioni sostanziali che qui si ripetono non comporta affatto il dovere di “un bilanciamento tra l’interesse paesaggistico e gli altri interessi concorrenti”) risulta non irragionevolmente o

incongruamente svolto da entrambe, Soprintendenza e Regione Piemonte. Di quell'apprezzamento, in sede di giudizio di rispettiva competenza di base, hanno fatto corretto uso le due amministrazioni, anche perché non è comunque irragionevole considerare che l'inedificabilità assoluta che, per difesa del paesaggio, colpisce a norma di Piano paesaggistico gli edifici, non sia comunque un parametro incongruo per apprezzare in concreto negativamente l'impatto sul medesimo paesaggio di torri eoliche, la cui visibilità non è certo minore di quella di veri e propri manufatti edili.

Del resto, dagli atti negativi di base impugnati vengono anche additate ragioni sostanziali di impatto sul paesaggio.

Già nel parere negativo del 3 dicembre 2007 la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del Piemonte, dopo aver esaminato l'intervento programmato nella sua effettiva consistenza (anche in relazione alle connesse opere infrastrutturali), rileva che " i generatori eolici per le loro dimensioni, quantità e posizione risultano parzialmente visibili anche dal castello di Casotto e dalla Correria, beni di particolare interesse storico, artistico e architettonico, tutelati ai sensi della parte II del d.lgs n. 42 del 2004, su cui la Regione Piemonte in collaborazione con la Soprintendenza scrivente ha elaborato di recente un progetto di restauro e recupero funzionale" recupero". In altra parte dello stesso parere si osserva come da un punto di vista paesaggistico l'impatto del parco eolico, pur a seguito della riduzione a diciannove del numero degli aerogeneratori, sia comunque notevole e che, anche avuto riguardo alla necessità di realizzare, per ogni generatore, un plinto in calcestruzzo armato emergente fuori terra per una superficie di sedici metri quadrati e una piazzola antistante, le opere risultano visibili e di impatto panoramico negativo anche dalla vetta del Bric Mindino. Inoltre la Soprintendenza, prima di concludere che le opere in progetto comprometterebbero in modo irreversibile un'ampia area omogenea ed integra sotto il profilo paesaggistico, valuta la negativa incidenza delle consistenti opere infrastrutturali, quali soprattutto le strade necessarie al passaggio dei mezzi pesanti e la sottostazione enel con cabina di trasformazione, che a sua volta necessita di un'ampia area in piano a servizio, la cui realizzazione si rivela ulteriormente sacrificativa dell'assetto morfologico dei luoghi. Analoghe considerazioni negative la Soprintendenza ha espresso nei pareri del 21 gennaio 2010 e del 5 ottobre 2010 in occasione della terza e della quarta conferenza di servizi convocate dalla Provincia di Cuneo a seguito della necessità di acquisire nuovi elementi conoscitivi ed approfondimenti istruttori e, da ultimo nella nota del 24 gennaio 2011 n.1466, con la quale a conferma dei precedenti pareri negativi, ribadisce la contrarietà dell'intervento con le esigenze di tutela di un sito di elevata naturalità, varietà ed estensione di vegetazione, con la presenza di alte vette, componenti tutte di un paesaggio di notevole qualità di interesse pubblico.

Anche la Regione Piemonte ha chiaramente evidenziato la contrarietà al progetto, come si desume in particolare dai contenuti del parere del 25 gennaio 2010 e del 6 ottobre 2010, in cui motivava la contrarietà all'intervento, pur dopo le modifiche progettuali "in quanto il progetto in questione da una parte risolve il problema della intervisibilità prevedendo l'eliminazione delle torri originariamente collocate sulle pendici del Monte Mindino e visibili dal Castello Reale di Casotto, della Cerosa e della cosiddetta Correria, ma per la quasi totalità delle restanti dodici torri contrasta con quanto previsto dal Piano paesaggistico della Regione Piemonte adottato con DGR n.53-11975 del 4/8/2009, che all'art. 13 per quanto riguarda gli aspetti prescrittivi delle aree montane afferma che sono vietati interventi di nuova edificazione o di sistemazione del terreno ricadenti in un intorno di 50 metri dai sistemi di vette e crinali montani e pedemontani individuati dalla TAV.P4 del Piano". Quanto testé richiamato non è poi negato dalle linee guida nazionali del sopravvenuto d.m. 10 settembre 2010, di cui all'art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, che piuttosto sono funzionali al "rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del

paesaggio e del patrimonio storico-artistico”, di cui al comma 3: e che possono riguardare - Allegato 3 (paragrafo 17) – l’individuazione di aree non idonee a siffatti impianti, ma che non eliminano affatto per tutte le restanti l’ordinario giudizio di compatibilità paesaggistica in quanto vincolate.

Quanto infine alle ripetute evocazioni, da parte della gravata sentenza, di atti di programmazione o pianificazione energetica, è appena il caso di rilevare che si tratta di richiami inidonei a incidere sulla tutela degli interessi sensibili dell’art. 14-quater, comma 1 (anche in ragione del rammentato dovere legale, ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, di assicurare il “rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico”) e che dunque qui non restringono né menomano l’integrità del giudizio di compatibilità paesaggistica. Diversamente opinare, del resto, sarebbe come assumere che un piano di sviluppo industriale ha di tali effetti circa un vincolo paesaggistico: del che è evidente l’irragionevolezza. Perciò il richiamo contenuto nel rammentato comma 8, lett. b) ha la sola funzione di limite negativo, vale a dire di irrimediabile impedimento alla legittimazione paesaggistica qualora si tratti di un intervento non previsto dalla “programmazione settoriale di livello regionale o provinciale”.

Erroneo è dunque quanto ritenuto dal primo giudice circa quel ricorso n. 1514/10 e, per conseguenza, anche circa quel ricorso n. 1041/2011 sul giudizio negativo di compatibilità ambientale da parte dell’Ufficio V.I.A. della Provincia di Cuneo del 21 giugno 2011, che concludeva negativamente sulla base dell’atto negativo 5 ottobre 2010 della Soprintendenza.

b) - Si deve così passare al tratto procedimentale regolato dall’art. 14-quater, comma 3, l. n. 241 del 1990. Si pone a questo punto – in riferimento all’accoglimento, da parte del primo giudice, di quel ricorso n. 488/2011 - il tema dell’oggetto e della motivazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri nel caso in cui l’intesa non sia stata raggiunta.

Vale a questo proposito rammentare in via generale che il meccanismo delineato all’art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 (recante la disciplina degli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi) è funzionale, in una logica semplificatoria e di superamento dell’arresto procedimentale conseguente al dissenso qualificato manifestato in conferenza di servizi da un’amministrazione preposta alla tutela di un bene giuridico sensibile, al coinvolgimento ad altra, più alta e ben diversa istanza: cioè il Consiglio dei Ministri. Come la Sezione ha avuto modo di sottolineare, “in tal modo, come evidenziato dalla dottrina, la decisione è devoluta ad un altro e superiore livello di governo e con altre modalità procedurali. L’effetto di un tale dissenso qualificato espresso a tutela di un interesse sensibile (cioè di particolare eco generale, di incidenza non riparabile o facilmente riparabile, e per di più qui riferito a un valore costituzionale primario) è dunque di spogliare in toto la conferenza di servizi della capacità di ulteriormente procedere – o meglio, di spogliare in termini assoluti l’amministrazione precedente della sua competenza a procedere e sulla base del modulo della conferenza di servizi – e di rendere senz’altro dovuta, ove l’amministrazione precedente stessa intenda perseguire il superamento del dissenso, la sua rimessione degli atti a diversa autorità, vale a dire al menzionato livello, a differenza del precedente impegnativo di responsabilità di ordine costituzionale. In questi casi dunque la manifestazione del dissenso qualificato in conferenza di servizi provoca senz’altro la sostituzione della formula e del livello del confronto degli interessi, fa cessare il titolo dell’amministrazione precedente a trattare nella sostanza il procedimento salvo, in conformità al dissenso, rinunciare essa stessa allo sviluppo procedimentale e disporre negativamente sull’iniziativa che gli ha dato origine” (Cons. Stato, VI, n. 3039 del 2012, cit.).

Si impongono, a questo riguardo, alcune considerazioni generali.

La questione infatti va posta in relazione all’atto di dissenso qualificato a suo tempo manifestato nella conferenza di servizi, dissenso che la legge stessa vuole “congruamente motivato” (comma 1),

ovvero “motivato” (comma 3).

Su queste basi, appare anzitutto evidente che, ove la deliberazione del Consiglio dei Ministri contrasti, anche in parte, l’atto di dissenso qualificato, deve fondarsi su una motivazione evidentemente divergente rispetto a quella, che dia adeguato e congruo conto delle ragioni specifiche per cui gli elementi del giudizio di compatibilità assunti dall’amministrazione dissenziente vanno, in quel concreto caso, diversamente valutati. Si tratta, è il caso di sottolineare, di una valutazione che non può disapplicare i parametri del giudizio tecnico (ad es. il vincolo, che non può per l’occasione essere messo nel nulla), che perciò non può prescindere dalla medesima natura tecnica di quella di base confutata; ma che nemmeno si esaurisce in un giudizio tecnico com’è per l’atto di base, perché comporta – in ragione dell’organo costituzionale chiamato alla decisione e della sua funzione di massima sintesi amministrativa – l’adozione, in deroga a quel dissenso, di un apprezzamento che, nei termini che si diranno, è di alta amministrazione (per quanto debba tenere in considerazione, in questa sua comparazione di interessi, l’incidenza concreta sul principio fondamentale di tutela del paesaggio da parte della Repubblica, posto dall’art. 9 della Costituzione). La deliberazione sulla “questione” da parte del Consiglio dei Ministri sintetizza cioè non un procedimento di riesame del dissenso qualificato, che resta comunque legittimamente (v. supra) espresso, ma un’eventuale e dominante riconsiderazione dei suoi effetti, che possono essere così impediti. In questo si realizza una manifestazione di potere governativo riferibile, se del caso, a quello sostitutivo ordinario e al rammentato art. 120 Cost..

Ove invece la deliberazione del Consiglio dei Ministri (come è nel caso presente) non contrasti l’atto di dissenso qualificato, non v’è ragione di una particolare esternazione di ragioni ulteriori di una decisione che, a sufficienza, intenda essere conforme a quel dissenso legittimamente espresso e che voglia lasciar permanere intatto negli effetti.

Quel dissenso, va sottolineato, non era un semplice, vero e proprio parere (cioè un atto consultivo), ma un giudizio che di suo, fuori dello schema procedimentale della conferenza di servizi, sarebbe stato comunque ostativo all’approvazione del progetto. La sua contestualizzazione nella conferenza causava, prima di chiudere definitivamente in quella sede il procedimento, l’effetto di devolvere la “questione” al massimo livello amministrativo, con ivi - cioè nel quadro dell’attività di governo - l’eventualità di una riconsiderazione dei suoi effetti, o su intesa o su decisione autonoma del Governo, dove nel secondo caso il preliminare se procedere alla riconsiderazione è espressivo di un’insindacabile scelta governativa.

Se in questa sede ultima non si assumono nuovi elementi di scelta o nuove valutazioni di alta amministrazione che conducano a un nuovo e diverso risultato, non sorge una necessità di giustificare autonomamente un non-dissenso dal dissenso, che nulla innova. È piuttosto manifesta – ed è chiara nella specie anche testualmente - la conferma delle ragioni del dissenso medesimo già congruamente motivato in conferenza dall’amministrazioni preposta alla cura degli interessi sensibili dell’art. 14-quater, comma 1.

Questa decisione governativa di lata discrezionalità, che segue la mancata intesa, di non avvalersi dei poteri di alta amministrazione di deroga (al dissenso qualificato) compete alla responsabilità propria del Governo ed esprime in concreto un raccordo tra attività amministrativa e attività politica. La sua manifestazione consiste nella sua conclusione e i motivi sono per rinvio quelli del dissenso qualificato già espresso dall’organo amministrativo specificamente deputato.

Del resto, in forza del principio generale di legalità i rapporti tra interessi sono definiti in base alle leggi sostanziali e non prescindendo da quelle in nome della speditezza della decisione. Il dispositivo di semplificazione è procedimentale e non altera o inverte il rapporto sostanziale tra interessi posto dalla legge (“la semplificazione procedimentale può sì perseguire l’obiettivo di

speditezza del procedimento [...], ma [...] non surrettiziamente invertire il rapporto sostanziale tra interessi e sottrarre effettività a un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale": Cons. Stato, VI, n. 3039 del 2012, cit.), sicché non impone affatto, come invece assume la sentenza gravata, "un bilanciamento tra l'interesse paesaggistico e gli altri interessi concorrenti".

"La conferenza di servizi costituisce [...], come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. // Esso, infatti, consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore (Cons. Stato, V, 8 maggio 2007, n. 2107)": Corte cost., 2 luglio 2012, n. 179. Così, nello schema complessivo dell'art. 14-quater, la semplificazione, vale a dire l'accelerazione e il coordinamento procedimentali, si manifesta essenzialmente con la formula concentrativa della conferenza di servizi (cfr. Cons. Stato, VI, 18 aprile 2011, n. 2378). La successiva devoluzione della "questione" al Consiglio dei Ministri (in luogo dell'immediata chiusura negativa del procedimento) ha solo una funzione, procedimentale anch'essa, di ultima ratio: compositiva o comunque conclusiva. Questa funzione, sempre in forza del principio di legalità, non è di deroga alle norme sostanziali ma è piuttosto di consentire – se possibile in fatto e in diritto - un'eventuale intesa tra le amministrazioni, o di risolvere definitivamente la questione stessa mediante un'eventuale riconsiderazione governativa che – come detto - è al contempo frutto di una valutazione di discrezionalità tecnica e di una valutazione di alta amministrazione.

Sicché, ove il Consiglio dei Ministri, in questa sua autonomia (che non comporta un dovere di bilanciamento – cioè di composizione, o mediazione, o temperamento - degli interessi, né di "dirimere il dissenso"), ritenga di non accedere a questa riconsiderazione e giudichi dominante ed esaustiva la valutazione negativa di base, non v'è motivo di giustificare, altrimenti che con il fatto della mancata confutazione delle ragioni del dissenso di base e il rinvio espresso a quest'ultimo e al suo contenuto valutativo, il non-dissenso governativo.

Questo è avvenuto nel caso di specie. Erroneo è dunque, come bene evidenziano le Amministrazioni appellanti in riferimento della determinazione conclusiva del Consiglio dei Ministri all'esito della riunione del 9 febbraio 2011, l'opposto assunto della sentenza impugnata. E questo vale indipendentemente dalle considerazioni di ordine extragiuridico, storico e di politica economica o energetica, ivi contenute riguardo alla valutazione governativa espressa dal Consiglio di Ministri, al sindacato di merito dell'attività di governo e al rapporto con il principio di separazione dei poteri.

c) - Su queste basi, ove ve ne fosse bisogno, appare del tutto lineare e ragionevole la scelta posta a base della determinazione negativa di tutela un paesaggio particolarmente qualificato da un intervento di particolare impatto, quale quello relativo all'impianto eolico proposto dalla società appellata (pur nella variante a dodici torri di cui alla definitiva proposta progettuale) e delle connesse opere infrastrutturali.

4.- In definitiva, a fronte delle coerenti valutazioni negative operate dalle autorità preposte alla tutela paesaggistica nei pareri oggetto del ricorso di primo grado, il Consiglio dei Ministri nella deliberazione conclusiva ha legittimamente, per relationem agli atti di base di cui richiama il contenuto e condivide il giudizio ("Ritenuto di condividere integralmente le motivazioni addotte dalla predetta Soprintendenza [...]")deliberato negativamente riguardo alla realizzabilità dell'intervento, attribuendo all'evidenza valenza preminente, anche nella comparazione dei

contrapposti interessi, alla tutela dell'integrità di un paesaggio particolarmente qualificato e meritevole di protezione conservativa per quelle medesime ragioni.

Per conseguenza, gli appelli, previa riunione, vanno accolti sulle assorbenti considerazioni svolte e, in riforma dell'impugnata sentenza, devono essere respinti i ricorsi di primo grado.

Le spese e le competenze del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo alla particolarità della vicenda trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando, in forma semplificata, sui ricorsi come in epigrafe proposti, li accoglie previa riunione e, in riforma della impugnata sentenza, respinge i ricorsi di primo grado ed i motivi aggiunti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore

Roberta Vigotti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)