

Studio Legale
AVV. UMBERTO FERRERO

Serracapriola (FG), Via Trinità n. 20
Tel./fax 0882. 681934 - Cell. 340. 4849286
E-mail: umbferrero@libero.it –PEC: avv.umbertoFerrero@registerpec.it

Spettabile

Ministero della Cultura

**Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e
Paesaggio per le Province di Barletta –
Andria – Trani e Foggia**

Via Alvarez Valentini, 8 - Foggia (FG)

sabap-fg@pec.cultura.gov.it

E p.c.,

Ministero della Cultura

**Direzione Generale Archeologia Belle Arti e
Paesaggio del Ministero per i Beni e le
Attività Culturali**

Via di San Michele, 22 – 00153 Roma

dg-abap@pec.cultura.gov.it

Regione Puglia

**Dipartimento Ambiente, Paesaggio e
Qualità Urbana**

Via Gentile, 52 - 70126 Bari

dipartimento.ambiente.territorio@pec.rupar.puglia.it

Serracapriola, lì 10 aprile 2024

**Oggetto: Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto
“Tiati – Teanum Apulum – Civitate e Bassa valle del Fortore”**

**OSSERVAZIONI AI SENSI DELL’ART. 139, COMMA 5, DEL D. LGS. N.
42/2004**

L’avv. Umberto Ferrero in nome e nell’interesse dei signori **BIANCHI Rosalba e SANTORO
Vincenzo**, giusta delega/procura in allegato alla presente, nella qualità di proprietari di terreni

siti in agro del Comune di Serracapriola, come da allegata tabella che fa parte integrante della presente nota di osservazioni

PREMESSO CHE

1. in data 12 dicembre 2023 il Comune di Serracapriola ha pubblicato all'albo pretorio comunale la "*Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto "Tiatì – Teanum Apulum Civitate e Bassa valle del Fortore"* formulata dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta – Andria – Trani e Foggia (la "**Proposta**")
2. il termine di pubblicazione è scaduto in data 12 marzo 2024;
3. la Proposta prevede, inter alia, l'imposizione di un vincolo ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 42/2004 su una vastissima area in cui ricadono interamente anche i Terreni dei Proprietari;
4. è, pertanto, interesse dei Proprietari presentare osservazioni nell'ambito del procedimento ai sensi dell'art. 141 e 139, comma 5 del D. Lgs. n. 42/2004,

tutto ciò premesso, i Proprietari presentano le seguenti osservazioni e ne chiedono sin d'ora il loro accoglimento per le seguenti ragioni.

Sommario

1. Premessa.....	3
2. La proposta: l'area di riferimento	3
3. segue: la normativa d'uso.....	4
4. Le tutele di cui al pptr.....	5
5. Contraddittorietà della relazione ed elementi di modificazione del territorio	8
6. Carenza dell'istruttoria e insufficienza della motivazione della proposta. sviamento del potere esercitato in concreto per mancanza dei presupposti necessari per la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del d. lgs. 42/2004.....	9
7. Illogicità della proposta	11
8. Contrasto con il quadro normativo nazionale ed eurounitario in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.....	12
9. Omessa valutazione delle peculiarità degli impianti di produzione di energia elettrica in configurazione agrivoltaica	15

1. Premessa

I Terreni sono tutti siti in agro del Comune di Serracapriola e ricadono integralmente all'interno dell'area oggetto della Proposta.

Il territorio all'interno del quale i Terreni sono ubicati ricade nella figura territoriale "*La bassa valle del Fortore e il sistema dunale*" all'interno del più esteso Ambito paesaggistico "Monti Dauni", così come meglio definiti nel PPTR.

I Terreni sono tutti condotti a seminativo intensivo non irriguo – principalmente cereali, come d'altra parte è caratteristica precipua della figura territoriale all'interno della quale essi ricadono – fatta eccezione per le particelle 22-127-165-166-44-161-162 del Foglio 5 oggetto, in passato, di attività di coltivazione di cava da inerti.

I Terreni, pertanto, non sono adibiti a pascolo né presentano formazioni arbustive o erbacee e sono significativamente distanti dalla segnalata zona di interesse archeologico *Tiati – Teanum Apulum Civitate e Bassa valle del Fortore* sita a circa 4 km a nord-ovest dall'abitato di San Paolo di Civitate, come si legge nell'elaborato "Relazione generale" della Proposta.

Le caratteristiche di gestione del suolo monoculturale hanno ridotto notevolmente la valenza ecologica delle aree interessate dalla Proposta e, in particolare, l'area all'interno della quale sono compresi i Terreni, data l'assenza di una componente vegetativa eterogenea e diversificata.

Conformazione del tutto differente rispetto alla fascia costiera, ricadente sempre nell'agro del Comune di Serracapriola e compresa nell'area oggetto della proposta tutela.

2. La Proposta: l'area di riferimento

La Proposta di vincolo ai sensi dell'art. 136, lett. c) e d) del D. Lgs. 42/2004 prevede che questo sia esteso per una superficie complessiva di circa 213 km².

La stessa relazione generale evidenzia che

«L'area ricade prevalentemente nell'ambito Monti Dauni, come figure La bassa valle del Fortore e I monti Dauni settentrionali del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia, nell' ambito Tavoliere, con le figure Il Mosaico di San Severo e Lucera e le Serre dei Monti Dauni, nell'ambito Gargano con la figura Sistema ad anfiteatro dei laghi di Lesina e Varano dello stesso PPTR Puglia»

e comprende i comuni di:

1. Casalnuovo Monterotaro
2. Casalvecchio di Puglia
3. Castelnuovo della Daunia
4. Lesina
5. San Paolo di Civitate
6. Serracapriola
7. Torremaggiore

L'area si sviluppa lungo il tratto finale del fiume Fortore per una lunghezza di 33 km in linea d'aria dalla foce, sino ad includere l'antico insediamento (verso sud-est) di Tiati-Teanum Apulum – Civitate.

L'area, a detta della Soprintendenza, assume carattere di pregio paesaggistico «*per la compresenza di caratteri agrari e naturali nonché di cospicui beni culturali con valore storico-testimoniale*» tanto da giustificare l'apponendo vincolo.

A fondamento della proposta (cfr. Relazione generale), la Soprintendenza ha, in particolare, evidenziato:

1. la presenza di una fascia costiera delimitata tra la foce del fiume Saccione e la laguna di Lesina che costituisce uno dei tratti meno antropizzati di tutto il litorale adriatico;
2. la rilevanza del sistema di aree umide presente tra la foce del fortore e quella del Saccione;
3. dal punto di vista geomorfologico, la diffusa e permanente articolazione dei rilievi più o meno elevati che possono intendersi punti notevoli del paesaggio ovvero punti certi e condivisi all'interno della complessa e variegata articolazione delle superfici morfologiche, dai quali è possibile fruire di punti di vista scenografici;
4. la presenza di scarpate, prevalentemente argillose e ricoperte, spesso da vegetazione arbustiva di macchia mediterranea, nella parte terminale del corso del fiume Fortore;
5. la naturalità che occupa buona parte della superficie dell'area, ricca di aree boschive che si sviluppano lungo il corso del fiume Fortore e nelle numerose vallecole che sfociano lungo la costa adriatica;
6. la valenza ecologica sia per gli spazi rurali sia per le aree a pascolo naturale;
7. la presenza di strutture edilizie e complessi vari ricompresi anche nei centri abitati;
8. la presenza dell'insediamento pluristratificato di Tiati – Teanum Apulum – Civitate a circa 4 km dall'abitato di San Paolo di Civitate, già sottoposto a tutela archeologica, nonché del sito di Brecciaro già dichiarato di interesse culturale con DPCM n. 155 del 17 giugno 2021;
9. la presenza dei complessi abaziali di Sant'Agata e il complesso di Ripalta, già dichiarata di interesse culturale con notifica del 27/02/1937
10. l'attraversamento del Regio Tratturo "Foggia-L'Aquila" che in alcuni tratti risulta ancora leggibile, il Regio Tratturo "Celano-Foggia", nonché parte del braccio "Nunziatella-Stigliano";
11. la presenza di alcuni punti visivi in corrispondenza del Castello di Dragonara, la strada belvedere di Serracapriola e il complesso abaziale di Ripalta

3. Segue: la normativa d'uso

Per ciò che rileva ai fini delle presenti osservazioni, la Proposta definisce *“dinamica di trasformazione”* della componente botanico-vegetazionale *«la pressione antropica esercitata dall'attività agricola intensiva»* la quale *«ha determinato una drastica riduzione della vegetazione spontanea nelle aree adiacenti all'alveo, nonché la perdita delle aree di pascolo, legate alle attività zootecniche tradizionali ed alla “transumanza”, che caratterizzavano gran parte del territorio. Le occupazioni agricole ai fini produttivi di estese superfici, anche in stretta prossimità dei corsi d'acqua producono una riduzione delle aree naturali e dei boschi a favore delle colture seminate ed estensive»*.

Allo stesso tempo, nella definizione delle direttive atte a tutelare la struttura idro-geomorfologica al fine di garantire l'equilibrio dei bacini idrografici e la sicurezza idro-geomorfologica del territorio, tutelando le specificità degli assetti naturali, la relativa normativa d'uso dispone che gli enti e i soggetti pubblici nei piani e nei programmi di iniziativa pubblica o privata che comportino opere di rilevante trasformazione territoriale *«prevedono forme di riqualificazione naturale delle aree già degradate da attività agricola intensiva (disboscamenti, dissodamenti), anche al fine di ridurre fenomeni di intensa erosione del suolo, prevedono forme di riqualificazione delle aree degradate da attività agricola intensiva anche al fine di ridurre fenomeni di intensa erosione del suolo e di messa a coltura, nonché prevedono misure per eliminare la presenza di attività incompatibili per il loro forte impatto sulla qualità delle acque quali l'insediamento abusivo, scarichi, l'itticoltura e l'agricoltura intensiva.»*

Sotto altro punto di vista, la Proposta in esame prevede un divieto generale e aprioristico alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili che non siano realizzati in «*edifici esistenti e collocati in modo da garantire che non siano percepibili all'esterno*».

La Proposta, pertanto, pone dei vincoli molto stringenti alle attività agricole nonché a quelle connesse, quali la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, come meglio si dirà nel prosieguo.

4. Le tutele di cui al PPTR

La relazione omette di riportare in maniera puntuale la vincolistica di cui al PPTR.

Fatta eccezione per l'aver dichiarato la presenza di aree ricomprese nella Rete Ecologica Regionale, nel Parco Nazionale del Gargano – che incorpora la foce del Fortore – i siti di importanza comunitaria (SIC) IT9110015 “Duna di Lesina e Foce Fortore” e IT9110001 “Valle Fortore-Lago di Occhito”, nonché i regimi di tutela dell'insediamento archeologico “Tiati-Teaum Apulum-Civitate”, di “Brecciaro”, di Ripalta e del Castello di Dragonara, la Relazione generale non compie una disamina delle tutele previste puntualmente dal PPTR.

La mera rappresentazione grafica dei regimi di tutela di cui al PPTR, come riportata nelle figure che seguono, è di per sé sufficiente per comprendere come l'approvando vincolo proposto sia, di per sé, una sovrapposizione e duplicazione di tutela già ampiamente prevista e disciplinata nel PPTR, come aggiornato da ultimo con DGR n. 1972/2023

(fonte: <https://webapps.sit.puglia.it/freewebapps/PPTRApprovato/index.html>).

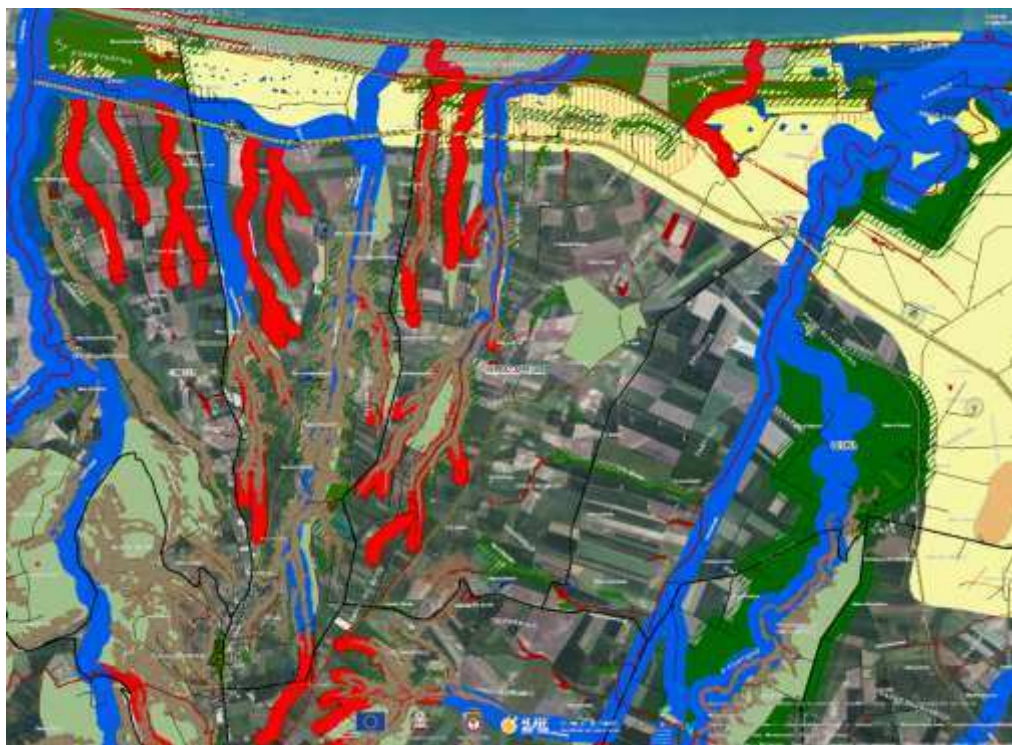


Figura 1

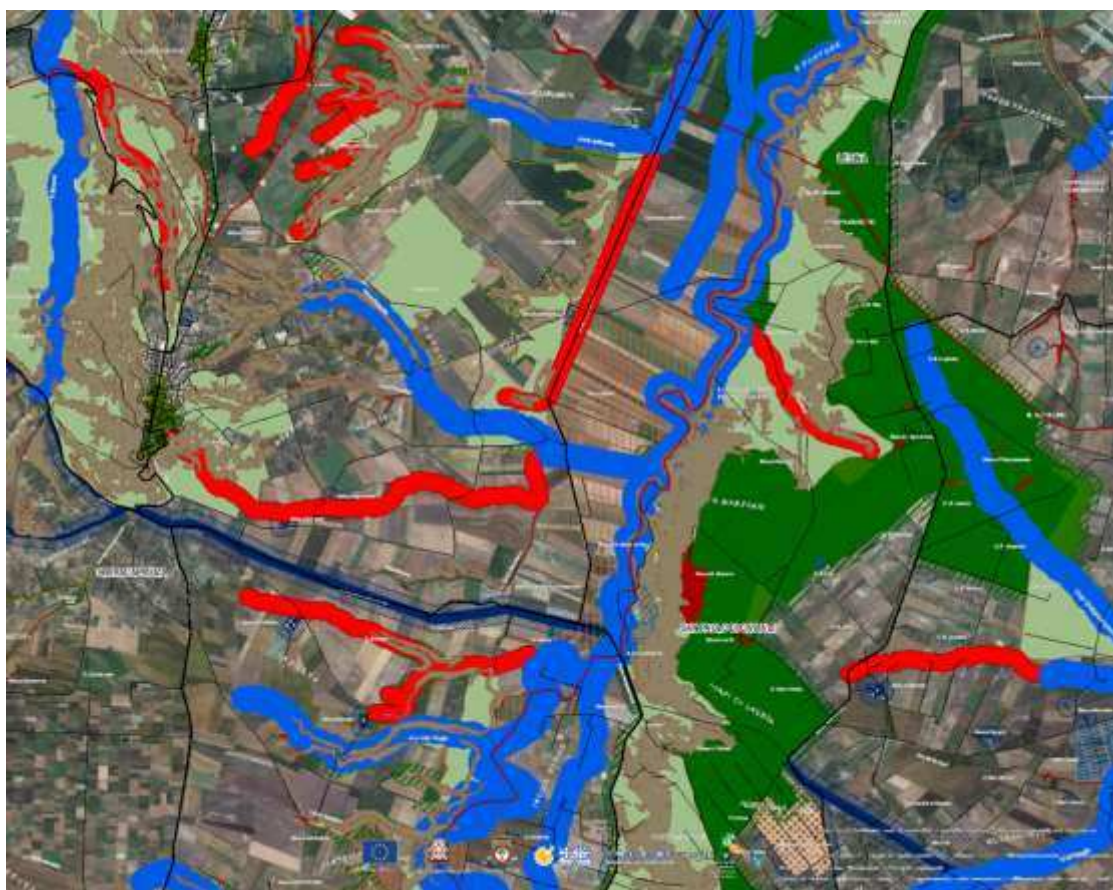


Figura 2



Figura 4

5. Contraddittorietà della relazione ed elementi di modificazione del territorio

Dalla lettura della relazione generale si apprende che

«l'agroecosistema si presenta in genere diversificato e complesso. I terrazzi a morfologia subpianeggiante ed il reticolo di drenaggio a traliccio del Fortore, coltivati a seminativi, constano di una valenza medio-alta per la presenza significativa di boschi, siepi, muretti e filari e la discreta contiguità a ecotoni e biotipi».

Per poi aggiungere successivamente che

*«L'intera bassa valle del Fortore è tipizzata da un morfotipo dominante che si è costituito su una struttura fluviale **poco ordinatrice rispetto ai tessuti rurali circostanti per ciò che attiene alla trama agraria che risulta caratterizzata dall'andamento del fiume solo per una modesta parte, infatti gran parte del territorio si distingue per le grandi estensioni monocolturali e seminate».***

Precisando, poi, che **le aree a pascolo con formazioni erbacee e arbustive occupano una piccola percentuale dell'area presa in considerazione.**

Si aggiunge, poi, che *«nelle zone pianeggianti si ritrovano numerosi esempi di **case coloniche** costruite dall'Ente per lo sviluppo e la trasformazione fondiaria in Puglia che **talvolta sono in stato di abbandono e in alcuni casi gli edifici rurali sono stati rimaneggiati**»* specificando che derivano da impianti preesistenti, di insediamenti di rilevante interesse storico, risalenti al basso Medioevo.

Sul punto si evidenziano due aspetti:

1. il primo, che da come risulta dalla stessa relazione generale, le aree oggetto della Proposta sono già state oggetto, in passato, di sviluppo e trasformazione agraria che ha permesso di implementare colture estensive nell'area di riferimento;
2. il secondo, che le case coloniche nel cui contesto agrario sono inserite e che si vorrebbe tutelare sono in stato di abbandono e, per di più, rimaneggiate.

Si specifica poi che non meglio precisati edifici rurali derivano da impianti preesistenti di rilevante interesse storico, risalenti al basso Medioevo, senza specificare né tantomeno dettagliarne l'origine.

Sempre la relazione generale evidenzia come il paesaggio rurale risente della presenza di impianti eolici e fotovoltaici che insistono sulla sinistra idrografica del fiume Fortore, sia lungo il versante che in campo aperto, precisando che questi sono sorti senza alcuna programmazione ed attenzione ai valori percettivi dell'area, in mancanza di strumenti di tutela e salvaguardia territoriale.

Sul punto si sottolinea la contraddittorietà della relazione laddove, da un lato prende atto della modificazione antropica dell'area oggetto dell'apponendo vincolo e, successivamente, sottolinea che «*permangono ancora evidenti i caratteri identitari del paesaggio*».

Va poi sottolineato come l'affermazione circa la presenza di impianti FER senza alcuna attenta programmazione ed attenzione ai valori percettivi dell'area, in mancanza di strumenti di tutela e salvaguardia territoriale è priva del benché minimo fondamento se solo si considera che gli impianti FER sono assoggettati alle Linee guida nazionali di cui al D.M. 10 settembre 2010, al regolamento regionale Puglia n. 24/2010, nonché al PUTT/p prima e PPTR, poi.

Da ultimo, si segnala che con PAUR n. 1639 del 12 ottobre 2023 la Provincia di Foggia ha assentito la realizzazione dei lavori di prosecuzione della Strada regionale n. 1 che congiungerà lo svincolo autostradale di Candela a quello di Poggio Imperiale (lotto 1 e 2) la quale attraverserà l'intera valle del Fortore (<https://www.provincia.foggia.it/Notizie-e-comunicati/Dettaglio-News/ArticleID/1563/RENDE-NOTO-RILASCIO-P-A-U-R-PER-LA-REALIZZAZIONE-PROGETTO-STRADA-REGIONALE-N-1>).

In particolare, giova segnalare che con Deliberazione di Giunta regionale 2 ottobre 2023, n. 1259 la Giunta regionale ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 D. Lgs. n. 42/2004 e art. 90 NTA del PPTR, in deroga ex art. 95 ai fini della realizzazione dell'asse viario. Dall'analisi del parere tecnico-istruttorio allegato all'autorizzazione si apprende che il tracciato proposto attraverserà la bassa valle del Fortore, utilizzando – laddove possibile – i tracciati viari esistenti anche solo per alcuni e specifici tratti (pagg. 14-16 del parere tecnico allegato alla predetta autorizzazione): con ciò volendo significare i segni di trasformazione in atto del territorio preso in considerazione.

6. Carenza dell'istruttoria e insufficienza della motivazione della Proposta. Sviamento del potere esercitato in concreto per mancanza dei presupposti necessari per la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 42/2004

La Proposta e, dunque, la Relazione generale sono sfornite di un adeguato e approfondito supporto istruttorio, carente sotto vari profili, e insufficiente nella relativa parte motivazionale.

L'azione amministrativa in atto travalica l'interesse pubblico a cui è preposta e finalizzata, sviando a quelli che sono i propositi dettati dalla legge di previsione del potere amministrativo esercitato in concreto. Mancano, altresì, i presupposti necessari per la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 42/2004.

Come sopra riferito, l'area oggetto di Proposta individua un'area di intervento di una estensione considerevole: 213 km². La stessa relazione generale evidenzia che

*«L'area ricade prevalentemente nell'ambito **Monti Dauni**, come figure La bassa valle del Fortore e I monti Dauni settentrionali del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia, nell' **ambito Tavoliere**, con le figure Il Mosaico di San Severo e Lucera e le Serre dei Monti Dauni, nell'ambito **Gargano** con la figura Sistema ad anfiteatro dei laghi di Lesina e Varano dello stesso PPTR Puglia»*

Se si considera che:

1. i Terreni ricadono all'interno della figura "La bassa valle del Fortore" che è parte dell'ambito Monti Dauni e
2. la vastissima estensione dell'area, inclusa in due ambiti (Tavoliere e Gargano), oltre a quello Monti Dauni, nonché
3. le contraddizioni evidenziate nel precedente paragrafo 5 della presente relazione,

si comprende il difetto di proporzionalità dell'agire di Codesta Soprintendenza che ha evidentemente operato una valutazione poco approfondita di quelle che sono le differenti peculiarità di un territorio così vasto all'interno del quale troverebbero applicazione le prescrizioni di cui all'istituendo vincolo oltre che delle esatte peculiarità dell'area presa in considerazione ai fini dell'istituendo vincolo.

Per le motivazioni meglio rappresentate nei paragrafi precedenti, la Proposta non risulta essere supportata da adeguate ragioni e motivi che ne giustificano una tale estensione. La Relazione, infatti, oltre ad essere contraddittoria, si limita ad elencare le caratteristiche dell'area in funzione per lo più descrittiva dei tratti identitari dell'area, laddove presenti, senza, tuttavia offrire una adeguata rappresentazione di quali valori estetici dovrebbero essere tutelati.

Ma il solo valore identitario non è di per sé sufficiente per assoggettare un immobile o un'area al vincolo di tutela previsto dall'art. 136 del D. Lgs. n. 42/2004, essendo aggiuntivo, incidente sulla dimensione territoriale della sua rilevanza, rispetto all'estetica quale "causa" del vincolo, poiché qualora non si dovesse tener conto della sua valenza aggiuntiva, si incorrerebbe in un eccesso di tutela non giustificato.

E tale principio assume rilievo a seguito della trasformazione del provvedimento di vincolo da atto meramente dichiarativo dell'interesse paesaggistico "notevole" ad atto che prescrive direttamente le modalità di gestione dello stesso, indicandone le trasformazioni e gli usi compatibili (con la relativa normativa d'uso).

In tal senso, la stessa giurisprudenza maggioritaria sul tema (ex multis, cfr. TAR Lazio, n. 1080/2021) ha confermato che

«l'evoluzione recente delle riflessioni ... ha progressivamente messo a fuoco l'esigenza di differenziare la gravosità del regime giuridico vincolistico in corrispondenza del grado di valore del bene paesaggistico protetto - che deve rispondere alle ragioni dell'estetica, quale "causa" del vincolo, non riducibili, pertanto, al mero valore identitario dei luoghi, che costituisce solo un motivo "aggiuntivo", incidente sulla dimensione territoriale della sua rilevanza ... - facendo implicitamente richiamo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità ... , per evitare di incorrere in quegli "eccessi di tutela" non giustificati ed addirittura in talune occasioni controproducenti rispetto alle stesse finalità di tutela perseguite».

Disattendendo tali principi, si arriverebbe al paradosso per cui non potrebbero essere consentiti interventi di modificazione del territorio finalizzati a migliorare la produzione agricola dei Terreni (ad esempio: l'impianto di colture arboree e pluriennali, la realizzazione di stalle, serre, capannoni ad uso agricolo, ovvero impianti agri-voltaici o agrisolari che

consentono la produzione di energia elettrica unitamente alla coltivazione agricola del terreno, migliorandone la produttività e dunque il reddito degli agricoltori) o la realizzazione di infrastrutture viarie.

Pertanto, da questo punto di vista, la Relazione generale è carente per difetto di motivazione.

Ancora: in premessa, la Relazione generale riporta principi sanciti dalla Convenzione Europea del Paesaggio e dalla Corte Costituzionale, consacrati dall'art. 131 al primo comma, il quale prevede la tutela del paesaggio come "forma del territorio". Ma si tratta di un bene comune molto più ampio rispetto ai beni paesaggistici di cui all'art. 131, comma 2 del D. Lgs. n. 42/2004 che costituiscono lo specifico oggetto di tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Tra questi, figura come bene paesaggistico del tutto specifico quello costituito dalle bellezze naturali d'insieme di cui all'art. 136, comma 1, lett. c) e d) del D. Lgs. n. 42/2004. Ma la relazione si limita ad elencare gli aspetti già puntualmente segnalati al precedente paragrafo 2 della presente osservazione, senza definire puntualmente alcun aspetto di particolare interesse relativo a siti ricadenti nelle aree i cui Terreni ricadono.

Di conseguenza, la Soprintendenza è obbligata a un «*rigoroso onere motivazionale, che non può limitarsi al richiamo del mero valore identitario dell'area, ma deve estendersi all'analitica illustrazione delle caratteristiche concrete del paesaggio agrario che lo rendano eccezionale sotto il profilo paesistico*» (TAR Molise, n. 392/2022).

Al contrario, Codesta Soprintendenza, si è limitata a dare evidenza delle concrete esigenze di tutela soltanto per alcune limitate porzioni dell'area interessata dal vincolo de quo e, in particolare, per le aree costiere caratterizzate dalla presenza di vegetazione e fauna ritenute di importanza conservazionistica, per altro già tutelate dal PPTR. Nemmeno la presenza di altri beni tutelati nell'area di riferimento, pur menzionati nella Relazione Generale della Proposta, costituisce una ragione sufficiente per dichiarare il notevole interesse pubblico secondo l'art. 136, co. 1 lett. c) del D. Lgs. 42/2004 in esame.

Anzi, in una prospettiva di ragionevolezza e proporzionalità l'imposizione di un vincolo aggiuntivo avrebbe dovuto essere preceduta da un'attenta valutazione dell'operatività di quelli già esistenti (come, ad esempio, quelli derivanti dal PPTR), per stabilire se e quanto consentano di assicurare un'adeguata tutela al bene in contestazione, approfondendo, in un'ottica comparativa delle diverse misure alternative possibili, se e come la nuova misura risulti a tal fine "*necessaria*".

Come sopra rilevato, pertanto, la Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico formulata da Codesta Soprintendenza risulta essere viziata sotto i profili del difetto di motivazione, della mancanza di proporzionalità e dello sviamento di potere per difetto dei presupposti necessari ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 42/2004.

7. Illogicità della Proposta

Si è detto al paragrafo 5 della contraddittorietà della motivazione posta alla base del proponendo vincolo.

In particolare, si è evidenziato che mentre, da un lato, si afferma la presenza significativa di boschi, siepi, muretti e filari, dall'altro, si è affermato che l'intera bassa valle del Fortore è tipizzata da un morfotipo dominante che si è costituito su una struttura fluviale poco ordinatrice rispetto ai tessuti rurali circostanti per ciò che attiene la trama agraria che risulta caratterizzata dall'andamento del fiume solo per una modesta parte, distinguendosi il territorio per le grandi estensioni monoculturali e seminative e precisando che le aree a pascolo con formazioni arbustive ed erbacee occupano una piccola percentuale.

Si aggiunge, poi, che *«nelle zone pianeggianti si ritrovano numerosi esempi di case coloniche costruite dall'Ente per lo sviluppo e la trasformazione fondiaria in Puglia che talvolta sono in stato di abbandono e in alcuni casi gli edifici rurali sono stati rimaneggiati»* specificando che derivano da impianti preesistenti, di insediamenti di rilevante interesse storico, risalenti al basso Medioevo.

Sul punto si evidenziano due aspetti: il primo, da come risulta dalla stessa relazione generale, le aree oggetto della Proposta sono già state oggetto, in passato, di sviluppo e trasformazione agraria che ha permesso di implementare colture estensive nell'area di riferimento; il secondo che le case coloniche nel cui contesto agrario sono inserite e che si vorrebbe tutelare sono in stato di abbandono e, per di più, rimaneggiate.

Sempre la relazione generale evidenzia come il paesaggio rurale risente della presenza di impianti eolici e fotovoltaici che insistono sulla sinistra idrografica del fiume Fortore, sia lungo il versante che in campo aperto, precisando che questi sono sorti senza alcuna programmazione ed attenzione ai valori percettivi dell'area, in mancanza di strumenti di tutela e salvaguardia territoriale.

Sul punto si sottolinea la contraddittorietà della relazione laddove, da un lato prende atto della modificazione antropica dell'area oggetto dell'apponendo vincolo e successivamente sottolinea che *«permangono ancora evidenti i caratteri identitari del paesaggio»*.

Per le sopra esposte ragioni, il vincolo e la relativa normativa d'uso che si vorrebbe applicare con la Proposta in esame risulta anche essere viziato da illogicità manifesta. In particolare, Codesta Soprintendenza se da un lato afferma in maniera generica e apodittica la necessità di tutelare il paesaggio e le asserite e indimostrate caratteristiche di pregio del paesaggio rurale esistente, dall'altro ammette come il medesimo contesto territoriale "risenta della presenza di impianti eolici e fotovoltaici che insistono sulla sinistra idrografica del fiume Fortore, sia lungo il versante che in campo aperto" e evidenzia la sua disomogeneità.

Non si comprende come, da un lato, possa essere affermata la necessità di tutelare i caratteri identitari e di valenza paesaggistica esistenti dell'area attraverso un divieto aprioristico alla realizzazione di impianti rinnovabili e allo stesso tempo ammettere che il medesimo paesaggio sia già caratterizzato dalla presenza di altri impianti di tipo eolico e fotovoltaico.

Sotto altro aspetto non si comprende quale sia il bene paesaggistico da tutelare – se l'intera bassa valle del Fortore, comprensivo delle aree coltivate a seminativo intensivo – o il solo alveo del Fortore ed i pendii non coltivati che tuttavia come detto sopra sono già oggetto di tutela del PPTR.

8. Contrasto con il quadro normativo nazionale ed eurounitario in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili

La Proposta in esame e, in particolare, il divieto aprioristico alla realizzazione di impianti di produzione di energia previsto dall'art. 3 della Normativa d'uso allegata alla Proposta risulta essere in palese contrasto con il quadro normativo vigente che esprime un assoluto favor alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile.

Tale divieto, infatti, si pone in aperto contrasto sia con la normativa nazionale, sia con la normativa Europea che impone agli Stati di dare priorità alla loro realizzazione.

A tal proposito, anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno desunto l'illegittimità di una normativa che contrasti coi principi desumibili dalla normativa vigente *“che ponga divieti assoluti di realizzazione di impianti da energia rinnovabili” nonché di ogni provvedimento amministrativo “che precluda la realizzazione di tale finalità in assoluto”* (v. Corte Cass., SS.UU., n. 10054/2023) la quale ha precisato che *«non è consentito alle*

Regioni di adottare normative regionali contrastanti con questi principi, che ponga dei divieti assoluti di realizzazione di impianti da energia rinnovabili».

L'istituzione di tali divieti è stata a più riprese censurata dalla giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali che hanno annullato provvedimenti, analoghi a quello in esame, in cui, a seguito del procedimento per la dichiarazione del vincolo ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 42/2004, si istituivano divieti aprioristici e generalizzati e si consentiva (come nella Proposta de qua) esclusivamente la realizzazione di impianti solo di pertinenza di edifici esistenti, aderenti o integrati nelle relative strutture edilizie (v. TAR Basilicata, sent. nn. 69/2023 e n. 257/2023).

Sul punto, infatti, la giurisprudenza ha chiarito che «*semmai, l'interesse paesaggistico può essere concretamente tutelato caso per caso con apposite prescrizioni e/o opere di mitigazione nell'ambito dei singoli procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione unica ed il giudizio di valutazione di impatto ambientale, nel cui ambito risulta compresa l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. 42/2004*» (TAR Basilicata, sent. n. 69/2023).

8.1. Contrasto con il quadro normativo eurounitario e, in particolare, con l'art. 3 del Regolamento 2022/2577 (principio di prevalenza dell'interesse pubblico per gli impianti di produzione di energia rinnovabile)

Al fine di meglio comprendere il quadro normativo in cui tale Proposta si inserisce devono essere considerati, oltre che la copiosa produzione normativa in materia di semplificazioni autorizzative e procedurali (da ultimo, con la L. 11/2024 di conversione del D.L. 181/2023), le disposizioni normative prodotte dagli organi legislativi dell'Unione Europea direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri.

In particolare, l'art. 3 del Regolamento (UE) 2022/2577, come recentemente modificato dal Regolamento (UE) 2024/233 prevede, al comma 1, che gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, quali quelli oggetto delle iniziative progettuali nella titolarità delle Osservanti, sono considerati d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici e, al comma 2, che gli Stati membri sono tenuti ad accordare priorità alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili anche nei procedimenti di pianificazione e autorizzazione.

Da tali disposizioni, direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri, discendono degli oneri specifici in capo alle Amministrazioni responsabili dei procedimenti di autorizzazione e di pianificazione, intesa quest'ultima in senso ampio, dalla disciplina euro unitaria.

Sempre in tale solco, si segnala che con l'entrata in vigore della Direttiva del Parlamento Europeo 18 ottobre 2023 n. 2023/2413/UE recante «modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio» (c.d. Red III) è stato introdotto l'articolo 16-sempiternus alla Direttiva del Parlamento Europeo 11 dicembre 2018, n. 2018/2001/UE (c.d. Red II).

Il citato articolo dispone che «*entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi [...]*».

Tali obblighi sono stati completamente disattesi da Codesta Amministrazione che, al contrario, intende istituire un divieto generale e aprioristico all'installazione di impianti

rinnovabili, in palese violazione della normativa unionale e nazionale di riferimento nonché dei principi ispiratori della disciplina in materia di sviluppo e promozione delle energie rinnovabili.

Con specifico riguardo a disposizioni che pongono divieti generali e aprioristici contenute in dichiarazioni di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 42/2004, la giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, n. 9907/2023) ha chiaramente escluso la loro compatibilità con l'attuale quadro normativo euronitario dichiarando le stesse illegittime poiché contrastanti in modo manifesto coi principi di "ragionevolezza e proporzionalità, avuto riguardo tanto agli interessi pubblici, di natura paesistica, oggetto di tutela quanto agli ulteriori interessi pubblici messi in gioco dalla realizzazione degli impianti FER – aventi natura di opere di urbanizzazione primaria, di pubblica utilità e indifferibili e urgenti ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, 7-bis, co. 2-bis del D.Lgs. 152/2006 – coincidenti con l'esigenza, avente copertura costituzionale ed euro-unitaria (art. 9 Cost. e direttive n. 2001/77/CE e 2009/28/CE n. 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili), di fronteggiare l'attuale crisi energetica (P.N.R.R.) mediante la produzione di energia da fonti rinnovabili onde preservare l'ambiente e il paesaggio. (cfr. Corte Cost., sentt. n. 177/2021; n. 199/2014; n. 224/2012; Cons. Stato n. 8167/2022)

8.2. Contrasto con le norme e i principi ispiratori della normativa nazionale in materia di autorizzazioni di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile

Il divieto generale di installazione di impianti di produzione di energia, ivi inclusi quelli da fonti energetiche rinnovabili, risulta inoltre essere incompatibile con i principi cardine in materia desumibili dalla normativa nazionale di riferimento.

La Proposta in oggetto, infatti, non fa alcun riferimento né considera in alcun modo la presenza, all'interno dell'area interessata dall'imposizione del vincolo, di aree che sono considerate idonee dal legislatore all'installazione di impianti rinnovabili ai sensi dell'art. 20, comma 8 del D.Lgs. 199/2021, come ad esempio le aree di cava ovvero le aree buffer dagli assi autostradali.

È evidente che non aver valutato attentamente la presenza di tali peculiarità rappresenta un gravissimo vulnus a cui deve essere posto adeguatamente rimedio.

La scelta operata da Codesta Amministrazione, di sottrarre un'area così vasta (dall'estensione di più di 200 chilometri quadri) alla possibilità di ospitare impianti di produzione di energia rinnovabile, si pone in aperto contrasto con la normativa nazionale in materia.

Infatti, in caso di approvazione della Proposta, si introdurrebbe in una porzione non irrilevante di territorio nazionale, un'abrogazione de facto della normativa sulle aree idonee totalmente irragionevole.

Inoltre, l'istituzione di un divieto aprioristico e generalizzato, che prescinde dalla tipologia impiantistica e dalle caratteristiche concrete del territorio interessato dal vincolo (che ha un'estensione tale da non poter essere considerato come un'area omogenea e avente le medesime esigenze di tutela) contrasta anche con la ratio delle Linee Guida.

Sulla base di quanto ivi affermato, infatti, le aree non idonee a ospitare impianti di produzione di energia rinnovabile sono individuate all'esito di apposita istruttoria attraverso un apposito procedimento amministrativo in cui si operi un concreto bilanciamento degli interessi strettamente aderente alle specificità dei luoghi "senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale" (Corte Cost. n. 77/2021 e n. 58/2023) e fermo, comunque, il principio per il quale non possono essere introdotti "divieti aprioristici di carattere generale all'insediamento degli impianti de quibus" (Cons di Stato n. 2464/2022)

In tale contesto, nel quale anche la Corte Costituzionale precisa che sono illegittimi divieti generalizzati che non tengono conto delle concrete caratteristiche dei luoghi e delle specifiche tipologie impiantistiche operati tramite provvedimenti di natura legislativa, non si comprende come possa essere legittimo un provvedimento non legislativo quale quello proposto da Codesta Soprintendenza che, oltre ai profili di illegittimità sopra rappresentati, impone un divieto generale all'installazione di impianti su un'area di più di 200 chilometri quadrati a prescindere dalle concrete caratteristiche dell'area destinata a ospitare gli impianti e dalla tipologia impiantistica proposta.

9. Omessa valutazione delle peculiarità degli impianti di produzione di energia elettrica in configurazione agrivoltaica

Fermo il carattere preliminare e assorbente delle considerazioni sopra esposte, gli Osservanti invitano Codesta Spettabile Soprintendenza a valutare attentamente la normativa d'uso con specifico riferimento agli impianti agri-voltaici.

A tal proposito, merita di essere considerato il principio ormai acquisito dalla giurisprudenza amministrativa per il quale le caratteristiche intrinseche degli impianti in configurazione agrivoltaica, i quali consentono in modalità combinata la produzione di energia elettrica e le attività agricole non consentono di equiparare, neppure sotto il profilo del regime giuridico, gli impianti fotovoltaici c.d. "tradizionali" con gli impianti di tipo agrivoltaico (v. ex multis, Consiglio di Stato sentt. n. 8258/2023 e 8263/2023).

Sul punto è stato, infatti, ribadito che "mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione, (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva) nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta, infatti, permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. Alla luce di quanto osservato, non si comprende, pertanto, come un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura. Contrariamente a quanto accade nei progetti che utilizzano la metodica fotovoltaica, infatti, nell'agrivoltaico le esigenze della produzione agricola vengono soddisfatte grazie al recupero, da un punto di vista agronomico, di fondi che versano in stato di abbandono" (Cons. di Stato n. 8029/2023). Pertanto, è da ritenere illegittima la Proposta formulata da Codesta Amministrazione anche per quanto specificamente attiene all'omessa considerazione delle varie tipologie impiantistiche oggetto dell'aprioristico divieto di cui all'art. 3 della Normativa d'Uso e, in particolare, delle peculiarità che identificano gli impianti agrivoltaici, perfettamente in grado di essere inseriti in un contesto che si caratterizza per la vocazione agricola quale quello oggetto della Proposta in esame.

Un divieto genericamente imposto potrebbe comportare la potenziale perdita di reddito da parte degli agricoltori proprietari dei fondi ricompresi nell'area oggetto di tutela

In definitiva, la Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico avanzata da Codesta Spettabile Soprintendenza risulta essere stata adottata in violazione dei principi di proporzionalità, logicità e ragionevolezza dell'agire amministrativo, del D.Lgs. 42/2004 nonché della normativa nazionale ed euro unitaria in materia di impianti di produzione di energia rinnovabile poiché istituisce aprioristicamente, omettendo di fornire adeguata motivazione anche in relazione agli aspetti caratteristici aventi valore tradizionale ed estetico di cui all'art. 136, co. 1 lett. c) del D.Lgs. 42/2004, un vincolo comportante un divieto assoluto di realizzazione

di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile su un'area estesa per più di 200 chilometri quadrati.

In ragione di quanto sopra esposto, il nominato procuratore nell'interesse dei proprietari rappresentati

CHIEDE

A Codesto Spettabile Ente di voler riconsiderare la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico in oggetto, procedendo a **ritirare la Proposta in esame o, in alternativa, a limitare l'estensione dell'istituendo vincolo alle zone costiere di maggiore interesse, permettendo lo sviluppo sostenibile della restante porzione d'area.**

In subordine a quanto sopra e in ragione delle considerazioni svolte, si richiede di voler comunque espressamente inserire tra gli interventi comunque compatibili con il vincolo de qua, la possibilità di installare impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile e relative opere di connessione in piena conformità a quanto stabilito dalle norme nazionali ed euro unitarie.

Si rimane a disposizione per ogni eventuale chiarimento risultasse necessario.

Avv. Umberto Ferrero

Firmato digitalmente da:
Umberto Ferrero
Data: 10/04/2024 20:29:13

**IL PRESENTE DOCUMENTO È COSTITUITO DA 16 PAGINE OLTRE LA DELEGA
ALLEGATA**