

Publicato il 09/10/2017

**N. 02367/2017 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01407/2016 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1407 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Eni Mediterranea Idrocarburi S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Gioia Vaccari, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Agatino Cariola in Catania, via G. Carnazza, 51;

*contro*

Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Sicilina, Speciale Commissione - Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio, Soprintendenza Ai Bb.Cc.Aa. per la Provincia di Ragusa, Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, domiciliata in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Provincia Regionale di Ragusa, Ora Libero Consorzio Comunale di Ragusa, Comune di Ragusa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;

*e con l'intervento di*

*ad adiuvandum:*

Assomoneraria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati, Salvatore Barone, Alessandra Canuti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Salvatore Barone in Catania, via Conte Ruggero, 9;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso principale:

- del Decreto del 5 aprile 2016 dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana il 13 maggio 2016 con il quale è stato approvato il Piano paesaggistico degli Ambiti 15, 16 e 17 ricadenti nella Provincia di Ragusa;
- delle norme del detto Piano, quali l'art. 27 delle N.T.A. - Paesaggio locale 7 - e specificamente punto 7d), e punto 7m), l'art. 40 delle N.T.A. nella parte in cui si riferisce alla attività di prospezione, ricerca ed estrazione idrocarburi;

*quanto al ricorso per motivi aggiunti:*

- del parere negativo, espresso dal Soprintendente ai BB.CC.AA. della Provincia di Ragusa con nota prot. 1948/UO3, trasmessa via p.e.c. l'8 agosto 2016, relativo al progetto di perforazione del pozzo esplorativo Arancio I Dir e messa in produzione in caso di mineralizzazione, ubicato in c/da Galermi-Marchesella in area detta Timparossa agro di Ragusa;
- della presupposta nota prot. 1582/U07 del 21.6.2016 di comunicazione di avvio del procedimento;
- di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso a quelli impugnati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e di Speciale Commissione - Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio e di Soprintendenza Ai Bb.Cc.Aa. per la Provincia di

Ragusa, dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e dell'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2017 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con ricorso, notificato il 6 luglio 2016 e depositato il 22 luglio successivo, la ENI Mediterranea Idrocarburi S.p.A. (di seguito ENIMED S.p.A.) - premesso di essere sin dall'anno 1965 in Provincia di Ragusa con il campo di Ragusa e limitrofi, nel quale sono già stati perforati 80 pozzi - espone:

- 1) di essere titolare di una concessione di coltivazione, denominata Ragusa, in relazione alla quale l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana, con decreto n. 449 del 4.8.2015, ha accolto la domanda di proroga quinquennale dal 30.11.2014 al 29.11.2019;
- 2) detta concessione, all'interno del piano di sviluppo, comprende la perforazione del pozzo esplorativo "Arancio 1" e la successiva coltivazione in caso di mineralizzazione;
- 3) il progetto per la perforazione di detto pozzo (con messa in produzione in caso di mineralizzazione) è stato sottoposto alla procedura di VIA dinnanzi al Ministero dell'Ambiente.

La società ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe ed in particolare del Decreto del 5 aprile 2016 dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana il 13 maggio 2016 con il quale è stato approvato il Piano paesaggistico degli Ambiti 15, 16 e 17 ricadenti nella Provincia di Ragusa nonché delle norme di detto Piano, quali l'art. 27 delle N.T.A. - Paesaggio locale 7 - e specificamente punto 7d), e punto 7m), l'art. 40 delle N.T.A. nella

parte in cui si riferisce alla attività di prospezione, ricerca ed estrazione idrocarburi.

A fondamento della domanda la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

- 1) Violazione degli artt. 131, 135, 143 del d.lgs. 22/1/2004 n. 42. Eccesso di potere: irragionevole omessa ricognizione e rappresentazione delle interazioni umane esistenti nel territorio. Contraddittorietà intrinseca. Illogicità. Irrazionalità.
- 2) Ulteriore violazione dell'art. 143, comma I nelle lett. e), f), h) d.lgs.42/2004. Eccesso di potere per sviamento dal fine.
- 3) Violazione art. 144 d.lgs. 42/2004. Violazione dell'accordo Stato Regioni del 19.4.2001, a seguito della convenzione europea del paesaggio del 20.10.2000, relativa all'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Difetto di istruttoria. Difetto ed errore del procedimento. Eccesso di potere per sviamento. Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità.
- 4) Violazione della legge regionale siciliana n. 14 del 3.7.2000. Violazione della legge 239 del 1994 e del d.l. 133/2014 convertito con la legge 164/2014. Illogicità dell'azione amministrativa. Omesso bilanciamento degli interessi collettivi.
- 5) Violazione art. 41 Cost. Difetto ed errore dell'iter procedimentale valutativo. Difettoso esame della situazione di fatto e di diritto. Illogicità. Violazione del principio di ragionevolezza.
- 6) Contraddittorietà tra atti della stessa amministrazione regionale. Irrazionalità. Omessa istruttoria. Ingiustificata lesione dei diritti del concessionario.
- 7) Omessa motivazione in ordine all'uso del potere pianificatorio incidente sui diritti e sulle aspettative preesistenti dei privati.
- 8) Violazione artt. 6 comma 3 bis, 11, 12 del d.lgs. 152/2006. Difettoso ed erroneo procedimento. Omessa sottoposizione a VAS e/o della verifica di assoggettabilità del piano paesaggistico adottato prima della sua approvazione. Eccesso di potere per sviamento dal fine. Irrazionalità”.

Per resistere al ricorso e sostenere la legittimità degli atti impugnati si sono costituiti l'Assessorato regionale Territorio ed Ambiente, quello dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e quello dell'Energia e dei servizi di Pubblica utilità.

Per sostenere le ragioni della ENIMED S.p.A. è altresì intervenuta Assomineraria, organismo associativo esponenziale che rappresenta gli interessi delle 151 Imprese associate, tra cui la ricorrente, attive a diverso titolo in Italia nella ricerca e nella coltivazione di idrocarburi e di altre risorse minerarie.

Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 17 ottobre 2016 e depositato il successivo 26 ottobre, la ENIMED S.p.A. ha impugnato la nota prot. 1948/1103, trasmessa via p.e.c. l'8 agosto 2016, con cui la Sovrintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Ragusa ha espresso il parere negativo definitivo al progetto di perforazione del pozzo petrolifero Arancio 1 e messa in produzione in caso di mineralizzazione.

Del suddetto provvedimento la società ricorrente ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

- 1) Illegittimità derivata dalla illegittimità del D.A. di approvazione del Piano paesaggistico della Provincia di Ragusa e degli artt. 27 e 40 delle norme di attuazione.
- 2) Violazione artt. 23,25,26 d.lgs.152/2006. Irragionevolezza.
- 3) Violazione dell'art. 10-bis della I. 241/90. Omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza.
- 4) Omessa motivazione nel provvedimento finale circa il mancato accoglimento delle osservazioni. Illogicità ed irrazionalità.
- 6) Violazione art.136 d.lgs.42/2004. Contraddittorietà.
- 7) Violazione art. 40 del piano paesaggistico della Provincia di Ragusa (decreto 5.4.2016 Ass. Beni Culturali e Identità Siciliana impugnato). Difetto ed errore della motivazione. Irrazionalità.

8) Violazione dei principi posti dall'art. 40 N.T.A. del piano paesaggistico di Ragusa. Violazione del principio di proporzionalità e dei canoni di idoneità, di necessità e di adeguatezza dell'azione amministrativa.

In vista dell'udienza di discussione nel merito del ricorso in epigrafe le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive domande, eccezioni e difese.

Alla pubblica udienza dell'8 giugno 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il Collegio esamina preliminarmente il ricorso principale con il quale la ENIMED S.p.A. ha censurato, sotto svariati profili di eccesso di potere e di violazione di legge, il Decreto del 5 aprile 2016 dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana il 13 maggio 2016) con il quale è stato approvato il Piano paesaggistico degli Ambiti 15, 16 e 17 ricadenti nella Provincia di Ragusa.

La società ricorrente ha in particolare censurato alcune previsioni del predetto Piano le quali - assumendo a priori la preminenza assoluta del bene (il paesaggio) protetto dal vincolo -impedirebbero in maniera generalizzata l'esercizio delle attività oggetto di concessione ed in particolare:

- l'art. 27 delle NTA, nella parte in cui vieta espressamente, tra l'altro, la realizzazione di “attività che comportino eventuali varianti agli strumenti urbanistici previste dagli artt. 35 L.R. 30/97, 89 L.R. 06/01 e s.m.i. e 25 Lr. 22/96 e s.m.i.”, l'installazione di “tralicci, antenne per telecomunicazioni ad esclusione di quelle a servizio delle aziende, impianti per la produzione di energia anche da fonti rinnovabili escluso quelli destinati all'autoconsumo e/o allo scambio sul posto architettonicamente integrati”, di “aprire nuove cave” e di “effettuare movimenti di terra e le trasformazioni dei caratteri morfologici e paesistici dei versanti anche ai fini del mantenimento dell'equilibrio idrogeologico” (punto 7 d);

- l'art. 40 delle NTA, che “per le perforazioni e per l'estrazione di idrocarburi” prescrive “la necessità di effettuare verifiche puntuali sulle refluenze paesaggistiche delle opere progettate sulle località oggetto delle richieste”, con la precisazione che “verrà individuato come bacino minimo di afferenza visiva — anche notturna, da sottoporre a verifica dell'impatto potenziale per un raggio di 5 km intorno all'area interessata, per la predisposizione di adeguate misure di mitigazione degli impatti” e che “andrà sempre valutata la coerenza tra la norma generale del livello di tutela, la norma specifica del paesaggio locale interessato, gli obiettivi di qualità paesaggistica del contesto interessato e le componenti del paesaggio presenti ed i caratteri paesaggistici specifici delle opere progettate”.

In relazione al ricorso principale e alle censure ivi articolate, ad avviso del Collegio appare prioritaria ed assorbente quella (sollevata dalla ricorrente nel terzo motivo di ricorso, e ribadita da Assomineraria al punto 3 dell'atto di intervento) attinente alla mancata considerazione da parte dell'Amministrazione delle osservazioni che erano state presentate da alcuni operatori con riferimento alla versione del Piano oggetto di adozione, riguardanti il difficile coordinamento tra le norme ivi contenute (di fatto ostative all'esercizio dell'attività mineraria nei territori interessati) e il quadro normativo nazionale e regionale in materia di sfruttamento delle risorse minerarie da parte dei soggetti concessionari.

La censura è fondata nei termini appresso specificati.

L'art. 144, comma 1, d.lgs. n. 42/2004 stabilisce che: *“nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione”*. A sua volta, l'art. 158 del Codice disciplina espressamente l'ipotesi in cui le Regioni non abbiano adottato le

suddette norme di attuazione, stabilendo al riguardo che *“fino all’emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357”*.

Com’è noto, la Regione siciliana non ha ancora disciplinato mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica. Pertanto, fino a quel momento, restano tuttora in vigore le norme di cui agli artt. 23 e 24 del citato R.D. n. 1357/1940, come specificamente impone l’art. 158 del D.Lgs. n. 42/2004, integrate, ai fini partecipativi, dalle norme generali della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Occorre dunque verificare se, con riferimento al procedimento in questione, sia stata assicurata la partecipazione della società ricorrente.

In proposito, ad avviso del Collegio, non coglie nel segno il richiamo operato dalla Difesa erariale a quella giurisprudenza - (menzionata nella memoria depositata in data 14 aprile 2017, che richiama, tra l’altro, le sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana nn. 811, 812, 813 e 815 del 7 marzo 2012 - che ha chiarito che *“la Regione siciliana non ha ancora disciplinato mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica. Pertanto, fino a quel momento, restano tuttora in vigore le norme di cui agli artt. 23 e 24 del citato R.D. n. 1357/1940, come specificamente impone l’art. 158 del D.Lgs. n. 42/2004, integrate, ai fini partecipativi, dalle norme generali della legge 7 agosto 1990, n. 241. In questo modo si inverte, nel pieno rispetto del principio di legalità, l’istituto della partecipazione procedimentale degli enti interessati”*.

Infatti dette sentenze si riferiscono a fattispecie in cui in cui a dolersi dell’omessa concertazione erano soggetti istituzionali, rispetto ai quali occorre verificare se vi fosse stata o meno quella *“soppressione della concertazione istituzionale”* lamentata da tali soggetti e dunque se la loro partecipazione avesse raggiunto, nel caso di specie, un livello di sufficiente adeguatezza, avuto riguardo *“alle concrete modalità di svolgimento della concertazione*

*istituzionale (ex art. 5, comma 5, D.A.5820/2002)” (cfr. C.G.A. del 21/01/2015 n. 36).*

Nella fattispecie sottoposta all'esame di questo Tribunale non viene in rilievo la “concertazione istituzionale” bensì la “partecipazione di un soggetto interessato” ai sensi del citato art. 144, vale a dire di un'impresa titolare di posizioni soggettive qualificate (derivanti dal titolo concessorio in virtù del quale esercita le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi) suscettibili di subire una radicale compressione per effetto delle norme contenute nel Piano. Pertanto dovendosi verificare, anche ai sensi delle norme generali della legge 7 agosto 1990, n. 241, se la partecipazione della ricorrente abbia raggiunto, nel caso di specie, un livello di sufficiente adeguatezza, non può non rilevarsi che nell'ambito del procedimento *de quo*, taluni operatori hanno presentato le loro osservazioni, sottolineando le gravi difficoltà di coordinamento tra le disposizioni del Piano adottato e le prescrizioni normative in materia di sfruttamento delle risorse minerarie da parte dei soggetti concessionari.

Tali osservazioni, tuttavia, non hanno ricevuto alcun sostanziale riscontro da parte dell'Amministrazione procedente, che si è limitata solo a menzionarle.

Nello specifico, con riferimento alle osservazioni della ricorrente, dall'esame degli atti impugnati, risulta che l'osservazione 12 EE.VV. (relativa alla mancata comparazione con gli altri atti di pianificazione e alla previa procedura di VAS.) è stata esaminata solo in parte, mentre l'osservazione 13 EE.VV. non è stata addirittura esaminata. Non è stata esaminata, dunque, l'osservazione nella quale è stata censurata la carenza strutturale del piano che ha omesso di considerare l'attività di coltivazione di idrocarburi tra le attività industriali presenti nel territorio, ed ha omesso in sede istruttoria qualsiasi riferimento all'esistenza di concessioni di coltivazione di idrocarburi e quindi di pozzi di estrazione (in attività ed in chiusura), nonché della rete delle condotte di collegamento al Centro Raccolta Olio di Ragusa.

Ciò induce, assorbita ogni altra censura, a ritenere integrato il dedotto vizio di violazione art. 144 d.lgs. 42/2004 e di difetto di istruttoria di cui al terzo

motivo del ricorso principale.

La riscontrata illegittimità del Piano paesaggistico della Provincia di Ragusa e degli artt. 27 e 40 delle norme di attuazione rende illegittimo, per illegittimità derivata, il parere negativo espresso dalla Soprintendenza adottato in loro esecuzione ed impugnato con il primo motivo del ricorso per motivi aggiunti. In ogni caso risulta altresì fondata la censura relativa alla omessa motivazione nel provvedimento finale in ordine alle osservazioni della ricorrente contenute nella memoria ex art. 10 bis della L. 241/90 (inviata con raccomandata del 7 luglio 2016).

Infatti, a fronte di quanto attestato dai rendering fotografici trasmessi dalla ricorrente, il provvedimento impugnato si limita ad affermare che *"Visto che, malgrado i foto inserimenti e i rendering presentati, non si ottempera a quanto previsto nell'art. 40 in quanto l'area denominata Timparossa è posta al limite del versante nord-ovest rispetto all'inizio del "ponte Costanzo" sullo scorrimento veloce in direzione Ragusa-Modica, pertanto il sito in questione è totalmente visibile e di impatto diretto, sia dal vecchio tracciato della SS 115 Modica — Ragusa (casa del Diavolo), sia dal nuovo tracciato della SS 115, che attraversa e scavalca il Fiume Irminio, sottostante l'area in questione: ciò verificato anche con sopralluogo congiunto con lo scrivente; alla luce di quanto suesposto, le motivazioni di cui alla risposta di codesta Ditta all'avvio del procedimento non vengono considerate utili al fine di una formulazione diversa dell'avvio del procedimento, e, pertanto si ritiene la proposta progettuale è incompatibile con le caratteristiche paesaggistiche dell'area vincolata"*.

Ad avviso del Collegio - posto che la confutazione delle osservazioni del privato può anche non essere analitica, ma deve essere sufficiente ed adeguata a rendere percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione della P.A. alle deduzioni difensive del privato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2015 n. 67) - nel caso di specie, tale adeguatezza non può dirsi sussistente in quanto il provvedimento impugnato non prende posizione in relazione all'impatto visivo nel bacino di afferenza, come mitigato dagli interventi della società ricorrente.

In conclusione sia il ricorso principale che quello per motivi aggiunti meritano accoglimento.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), accoglie il ricorso principale e quello per motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la resistente Amministrazione regionale al pagamento delle spese del giudizio in favore della società ricorrente che si liquidano in € 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori e rimborso del c.u.; le compensa nei confronti di Assomineraria.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Francesco Mulieri, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Mulieri**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonio Vinciguerra**

IL SEGRETARIO