

AMBIENTE: Valutazioni di impatto ambientale – Complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica – Necessità.

Tar Puglia - Bari, Sez. II, 4 marzo 2021, n. 408

- in *Il Foro amministrativo*, 3, 2021, pag. 568

“[...] la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione - zero; in particolare, la natura schiettamente discrezionale della decisione finale (e della preliminare verifica di assoggettabilità), sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende allora fisiologico ed obbediente alla ratio su evidenziata che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino vulnus non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste” [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2021 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta;

L'udienza si tiene mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137 e dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020 n. 70, mediante la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, di cui all'allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 maggio 2020 n. 134;

E' presente a verbale l'avv. Sabina Grisorio a seguito del deposito di note d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 7.3.2019 e depositato il 28.3.2019, la società Valore Energia s.r.l. adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia al fine di ottenere la pronuncia di annullamento meglio indicata in oggetto.

Esponiva in fatto che, in data 27.2.2017, aveva presentato alla Regione Puglia un progetto per la realizzazione di un parco eolico costituito da sette aerogeneratori e opere connesse, localizzato tra i territori comunali di Poggiorsini, Spinazzola e Genzano di Lucania.

Con nota del 5.10.2017, acquisita al prot. n. AOO_089__9428, la Sezione autorizzazioni ambientali della Regione Puglia - verificata la congruità della documentazione fornita dalla predetta società a corredo dell'istanza di valutazione di impatto ambientale - VIA - comunicava alla stessa e a tutti gli enti interessati l'avvio del procedimento di VIA interregionale.

In data 4.9.2018, il Comitato tecnico regionale di VIA esprimeva parere negativo sulla richiesta realizzazione del parco eolico, eccedendo un contrasto con la normativa speciale di settore e una conseguente incompatibilità con le peculiarità paesaggistiche e ambientali del contesto territoriale interessato, oltre che questioni afferenti alla salute e sicurezza pubbliche.

A fronte di tale parere sfavorevole, dunque, l'odierna ricorrente presentava le proprie controdeduzioni, nel tentativo di resistere alle obiezioni sollevate dall'Amministrazione.

Successivamente, nell'ambito della conferenza di servizi decisoria del 18.10.2018 venivano acquisiti tutti i pareri espressi dalle diverse Autorità competenti.

All'esito della stessa, vista la prevalenza delle posizioni definitive di dissenso, la Regione Puglia emanava in data 4.12.2018 la determina n. 211, oggetto di impugnazione, recante giudizio di compatibilità ambientale negativo, fondando il proprio diniego - a detta della ricorrente - *per relationem* sul parere espresso dal Comitato tecnico regionale di VIA del 4.9.2018, motivato come segue:

“2.2 Impatto su vegetazione, flora, fauna. A conclusione delle criticità rilevate per gli impatti su flora, fauna ed ecosistemi è stato sottolineato dal Comitato come: “L’allocazione dell’impianto appare in contrasto con il disposto normativo (del R.R. 24/2010) poiché le zone SIC/ZPS, IBA ed il Parco Nazionale dell’Alta Murgia, come afferma il proponente, distano dal più vicino aerogeneratore rispettivamente 1,3 km, 1,3 km, 2,5 km”. Il R.R. 24/2010 che è titolato “Regolamento attuativo del Decreto del Ministero per lo Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, “ Linee Guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”, recante la individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Puglia” ha individuato i siti nei quali la compresenza di numerose componenti di alta valenza paesaggistica ed ambientale sconsigliano di

realizzare alcune tipologie di impianti. Il sito in esame rientra tra questi ed anche alla luce delle distanze di cui dinanzi e della estrema delicatezza ambientale dell'area risulta preclusa la realizzabilità dell'intervento proposto.

2.3 Impatti cumulativi. Anche nell'elaborato integrativo prodotto, come già dello SIA, la valutazione degli impatti cumulativi non risulta conforme al disposto della DGR 2122/2012 "Indirizzi per l'integrazione procedimentale e per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella Valutazione di Impatto Ambientale" e la conseguente Determina del Dirigente del Servizio Ecologia della Regione Puglia n. 162 del 06.06.2014 "Indirizzi applicativi per la valutazione degli impatti cumulativi di produzione di energia da fonti rinnovabili nella Valutazione di Impatto Ambientale. Regolamentazione degli aspetti tecnici di dettaglio"; viene fatto riferimento al solo potenziale consumo di suolo.

Non è dato rilevare se la valutazione degli impatti cumulativi di tipo acustico pur oggetto di approfondimento è rapportata, sempre ai sensi della DGR 2122/2012, ai valori di potenza acustica conformi a quelli forniti dal costruttore per velocità del vento pari a 10 m/s ala turbina.

2.4 Sicurezza e salute pubblica. Il calcolo della gittata massima in caso di rottura della pala è stato correttamente effettuato anche per la possibile rottura di frammenti della stessa pervenendo ad un risultato di circa 307 m di gittata. La seguente immagine tratta dall'elaborato del proponente dimostra la presenza di masserie e di luoghi abitati, oltre alla S.P. 200 nell'involuppo delle aree di rischio per rottura di frammenti delle pale; le stesse quindi determinano condizioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità".

Con il presente mezzo di gravame, dunque, la ricorrente insorgeva contro i provvedimenti indicati in epigrafe, sollevando le seguenti doglianze:

"- violazione e/o errata interpretazione degli artt. 3 e 14 *quater* L. 241/1990, dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, del D.M. 10 settembre 2010; del D.Lgs. n. 42/2004 e DPCM 12 dicembre 2005; del R.R. 24/2010 e del DGR 2122/2012 e D.M. 10.09.2010; degli artt. 41 e 117 Cost.;

- eccesso di potere per travisamento di fatto, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, motivazione generica, insufficiente, illogicità manifesta, irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità.".

In data 6.5.2019, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo si costituiva in giudizio senza depositare memoria difensiva.

Con istanza di prelievo in data 24.9.2020, la società ricorrente instava per la definizione del presente giudizio.

All'udienza pubblica del 26.1.2021, tenutasi in modalità telematica, la causa era trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, non può essere accolto.

Col primo motivo di gravame, la ricorrente lamenta che gli atti impugnati siano stati adottati in violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 14 *quater* della Legge n. 241/1990, poiché l'Amministrazione avrebbe motivato in maniera generica il proprio diniego, fondandosi *per relationem* sul parere negativo reso dal Comitato tecnico regionale di VIA nell'ambito della conferenza di servizi decisoria, né avrebbe indicato soluzioni alternative o accorgimenti tecnici volti a superare i profili di criticità rilevati.

La censura è infondata.

Sotto il primo profilo, dalla lettura della determina gravata, è possibile ricostruire in modo sufficientemente chiaro e intelligibile l'*iter* logico-motivazionale seguito dall'Amministrazione che, nell'ambito della propria discrezionalità, ha ritenuto di condividere e far propri i pareri sfavorevoli (nonché prevalenti) resi dalle varie Autorità chiamate a pronunciarsi, dei quali ha dato piena contezza nella determina adottata.

Come recentemente rilevato dal Consiglio di Stato, infatti, “non è richiesto direttamente dalla legge, né è altrimenti ragionevole pretendere un'autonoma valutazione di quei pareri da parte dell'amministrazione procedente per denegare la richiesta autorizzazione. Invero un'autonoma valutazione dei pareri sfavorevoli e dunque un particolare onere di motivazione del diniego, diversa ed ulteriore da quella *per relationem*, sarebbe stata necessaria solo se l'amministrazione procedente si fosse voluta discostare da quei pareri sfavorevoli, il che non è avvenuto. Inoltre, non è sindacabile (...) la scelta dell'amministrazione procedente di condividere e fare propri i pareri sfavorevoli espressi dagli uffici che hanno partecipato alla conferenza dei servizi, poiché tale determinazione rientra nell'ambito della discrezionalità tecnico-amministrativa, sottratta al sindacato di legittimità, salvo le macroscopiche ipotesi di arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità, illogicità e travisamento dei fatti, che non ricorrono nel caso di specie” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3000/2016).

Parimenti, è questione che attiene al merito delle scelte discrezionali dell'Amministrazione procedente, sindacabile dal G.A. soltanto in presenza di evidenti e macroscopiche illogicità o irragionevolezze, il fatto che nel caso di specie non siano state suggerite alternative ipotizzabili o utilmente perseguibili che avrebbero potuto determinare un esito provvedimentoale diverso da quello concretizzatosi con la determina regionale impugnata (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1805/2015).

Non coglie nel segno neppure la seconda censura, con la quale la società ricorrente contesta sostanzialmente il *modus operandi* dell'Amministrazione, in quanto asseritamente viziato da eccesso di potere sotto molteplici profili.

Sul punto il Collegio ritiene opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale.

Invero, le scelte dell'Amministrazione in tema di VIA sono riconducibili nell'alveo dell'esercizio di un potere di scelta tecnico amministrativa - invero particolarmente lato - ad essa attribuito.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, "la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione - zero; in particolare, la natura schiettamente discrezionale della decisione finale (e della preliminare verifica di assoggettabilità), sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende allora fisiologico ed obbediente alla ratio su evidenziata che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino *vulnus* non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste" (cfr. T.A.R. Puglia, sent. n. 140/2021; Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4928/2014).

Il giudizio di valutazione di impatto ambientale è, dunque, connotato da un elevato grado di discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico. Proprio in ragione di tali particolari profili che lo caratterizzano, il Collegio ritiene di far proprie le considerazioni reiteratamente espresse dal Consiglio di Stato in materia (cfr. Cons. St., sez. IV, 28.2.2018 n. 1240. e Cons. Stato, sez. IV, 27.3.2017 n. 1392), per cui, "prescindendo da specifiche aggettivazioni (debole o forte)..., la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba essere limitata a evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale, quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato, come visto, da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'amministrazione si sottraggono al sindacato del

giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue (in termini, cfr., Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 175; Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 871)".

Ne deriva, in una materia così complessa che “la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell’Amministrazione, costituisce ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand’anche l’eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell’area dell’annullamento dell’atto” (T.A.R. Lazio, 16.9.2019 n. 11004).

Nel caso di specie, tuttavia, non si ravvisano negli atti impugnati i denunciati profili d’illogicità e d’irragionevolezza, ma, al contrario, risulta correttamente effettuato il bilanciamento tra i molteplici contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati da parte di tutti gli enti coinvolti nella valutazione di impatto ambientale oggetto di giudizio.

Né può condividersi l’affermazione di parte ricorrente, secondo cui l’Amministrazione avrebbe mostrato un “atteggiamento pregiudizialmente reticente” nei confronti del progetto proposto: i pareri sfavorevoli (parimenti espressione di discrezionalità tecnica) ai quali essa si è conformata non si atteggiavano, infatti, a immotivate e soggettivistiche opposizioni di principio prive di valore costruttivo, avendo gli stessi evidenziato puntualmente le ragioni ostative di natura oggettiva alla realizzazione del parco eolico in questione.

Più nel dettaglio, dalla lettura degli atti gravati, in particolare del parere del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che richiama le valutazioni formulate dalle Soprintendenze per l’archeologia, le belle arti ed il paesaggio (SABAP) territorialmente competenti, emerge come il parco eolico andrebbe a ricadere all’interno di un ambito territoriale caratterizzato da beni paesaggistici, archeologici e monumentali, architetture storiche relative al paesaggio agrario, muretti a secco, beni diffusi del paesaggio rurale e da un insieme di aspetti geomorfologici e rurali, che costituiscono invarianti strutturali dell’Alta Murgia caratterizzanti la “figura territoriale” denominata “Fossa Bradanica”, contemplata dall’ALLEGATO 3 del R.R. 24/2010 tra le “altre aree ai fini della conservazione della biodiversità presenti in Puglia e individuazione delle tipologie inidonee di impianti”.

Tale valutazione, la cui rilevanza e imprescindibilità è attestata dalla chiara previsione dell’art. 25, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2006, riguardante i procedimenti di livello statale, che prescrive il concerto del Ministro dei beni culturali con il Ministro dell’ambiente (come sottolineato, dal T.A.R. Puglia, 22.1.2021 n. 140), comprensivo dei pareri espressi dalle competenti

sovrintendenze, in sé immune da evidenti vizi logici risponde all'esigenza evidenziata più volte dal Consiglio di Stato che "ferma restando la valenza delle iniziative volte alla produzione e utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili, è indispensabile contemperare la salvaguardia delle esigenze poste dai valori paesaggistici del territorio su cui detti impianti vanno ad inserirsi, in ossequio peraltro ad un più vasto e moderno concetto di governo del territorio volto ad assicurare una tutela delle aree che tenga presente sia dei valori ambientali e paesaggistici, sia delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti sia delle esigenze economico-sociali, unitamente al modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi in considerazione della loro storia, della tradizione e della conformazione morfologica" (sentenze n. 3645/2014; n. 2710/2012).

È, inoltre, priva di fondamento l'asserita compatibilità paesaggistico-ambientale dell'impianto da realizzare, giustificata da parte ricorrente sulla base della presenza di aerogeneratori già installati, "perfettamente percepiti ed inseriti" nel territorio in esame.

Infatti, la già intervenuta antropizzazione e la condizione di degrado di un bene paesaggistico non ne giustificano l'ulteriore alterazione in senso ulteriormente peggiorativo, ma, al contrario, dovrebbero incentivare una maggiore conservazione e salvaguardia del contesto ambientale "impattato" (cfr. T.A.R. Puglia, sent. n. 674/2019; T.A.R. Molise, sent. n. 621/2018).

Risultano, poi, dirimenti le considerazioni del Comitato tecnico regionale di VIA circa i rischi per la salute, la sicurezza e la pubblica incolumità derivanti dalla possibile rottura delle pale o frammenti delle stesse, stante la vicinanza dell'impianto a masserie e luoghi abitati.

Tale dato, che non viene smentito dalle deduzioni del ricorrente, è stato correttamente valutato alla stregua del c.d. principio di precauzione, che legittima un approccio particolarmente prudente qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute, e giustifica l'adozione di misure idonee a prevenire rischi anche solo potenziali, senza dover attendere che ne siano approfonditamente dimostrate la realtà e la gravità (cfr. Cons. Stato, sent. n. 2248/2020).

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, le pure articolate e minuziose controdeduzioni svolte da parte ricorrente si atteggiano ad una mera opinione dissenziente rispetto alle valutazioni svolte dall'Amministrazione, le quali non ne restano intaccate.

Diversamente, discostandosi da tale ordine di idee, si finirebbe per sovrapporre valutazioni opinabili a quelle pacificamente rimesse all'Amministrazione, con indebito sconfinamento della giurisdizione di legittimità nell'area insindacabile del c.d. "merito amministrativo" (cfr. Cons. Stato, sent. n. 492/2014).

Il Collegio, dunque, rileva la legittimità dei provvedimenti gravati. L'Amministrazione ha infatti correttamente operato il complesso bilanciamento tra i plurimi interessi sensibili e la – apprezzabile, ma non necessariamente prioritaria – libertà di iniziativa economica privata, pur quando intesa, come in questo caso, ad avviare una produzione di energia meno inquinante di quella di fonte tradizionale; complesso bilanciamento che peraltro rispecchia l'impostazione "integrata" data alla materia ambientale dall'Unione Europea (v. articolo 3, paragrafo 3, del TUE; articolo 191 del TFUE e articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali) dal cui ordinamento discende la disciplina italiana sin dalla direttiva 85/337/CEE.

In conclusione, sulla base delle argomentazioni esposte *supra*, il ricorso va respinto perché infondato nel merito.

Da ultimo, tenuto conto della peculiarità del caso di specie e della complessità delle questioni affrontate, possono ritenersi sussistenti i presupposti di legge per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Primo Referendario, Estensore

Lorenzo Ieva, Referendario

L'ESTENSORE

Alfredo Giuseppe Allegretta

IL PRESIDENTE

Giuseppina Adamo

