

**ENERGIA: Fonti rinnovabili – Valutazione impatto ambientale – Principio di precauzione – Bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti.**

Tar Puglia - Bari, Sez. II, 9 giugno 2021, n. 983

*“[...] 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” [...].*

*[...] è pacifico che tutta la disciplina ambientale sia strutturalmente informata al rispetto del c.d. principio di precauzione, di matrice eurounitaria, in forza del quale deve essere assicurato un alto livello di protezione qualora sussistano incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute e per l’ambiente, attraverso l’adozione di misure idonee a prevenire rischi anche solo potenziali, senza dover attendere che ne siano approfonditamente dimostrate la realtà e la gravità [...].*

*Allo stesso tempo, tuttavia, l’osservanza del principio di precauzione non deve risolversi in un’automatica contrazione della libertà di iniziativa economica privata, tale da inibire qualsiasi attività suscettibile di generare situazioni di pericolo solo lontanamente ipotizzabili o arrecare rischi fondati su mere supposizioni, allo stato non ancora verificate in termini scientifici, qual è, nel caso di specie, il rischio (di per sé oggettivamente assai poco probabile) derivante dall’eventuale rottura di pale eoliche o al distacco di frammenti dalle stesse.*

*Si rende, dunque, necessario un consapevole 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, in sede di riedizione del potere alla stessa sotteso [...]”.*

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorsi notificati il 24.9.2019 e depositati il 9.10.2019, la società Parco Eolico Lesina s.r.l. adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia al fine di ottenere la pronuncia di annullamento meglio indicata in oggetto.

Esponeva in fatto di aver presentato, nel 2013, istanza di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) per la realizzazione di due parchi eolici nei comuni di Apricena e San Paolo Civitate, il primo

costituito da 24 aerogeneratori per una potenza complessiva di 48 MW, il secondo da 26 aerogeneratori per una potenza di 52 MW.

Con determine n. 641 del 10.3.2014 e n. 672 dell'11.3.2014, la Provincia di Foggia esprimeva parere favorevole di compatibilità ambientale per un totale di 14 aerogeneratori, 7 per ciascuno dei due progetti.

In data 14.9.2018 e 18.9.2018, la società ricorrente chiedeva una valutazione preliminare per modifiche e miglioramenti in relazione agli aerogeneratori per i quali era stato espresso parere favorevole, motivando tale istanza sull'intenzione di sostituire gli aerogeneratori già autorizzati (modello Enercon E82) con macchine più moderne ed efficienti (modello Vestas V117), essendo i primi divenuti talmente obsoleti da essere usciti di produzione e da risultare ormai irreperibili sul mercato.

Con nota n. 7149 del 17.12.2018, la Provincia di Foggia richiedeva alla società ulteriore documentazione, al fine di poter operare un confronto tra il modello di aerogeneratore autorizzato e quello proposto in variante, con particolare riguardo, tra gli altri, al parametro della gittata massima degli elementi rotanti; inoltre, considerato l'approssimarsi del termine quinquennale di scadenza della V.I.A. già concessa, la invitava a presentare istanza di proroga della stessa.

Con nota dell'11.2.2019 la ricorrente, dunque, domandava alla Provincia di pronunciarsi sia sulla richiesta variante per l'ammodernamento degli aerogeneratori, sia sull'istanza di proroga delle determine di V.I.A. prot. n. 2014/000641 e n. 2014/000672, trasmettendo contestualmente il supplemento di documentazione richiesto dall'Amministrazione.

In data 26.6.2019 la Provincia comunicava all'interessata la proroga della V.I.A. rispettivamente per 4 dei 7 aerogeneratori precedentemente autorizzati nel comune di Apricena e per 3 dei 7 autorizzati nel comune di San Paolo Civitate; inoltre, negava la richiesta sostituzione del vecchio modello col nuovo Vestas V117, sulla base del parere sfavorevole espresso dal Comitato per la V.I.A., il quale, da un lato, aveva sostenuto la necessità di proporre l'istanza di variante nell'ambito di un nuovo e distinto procedimento autorizzativo, dall'altro, aveva evidenziato forti criticità in merito alla componente sicurezza, con particolare riferimento al valore di gittata massima di eventuali frammenti di pala calcolato in 617 metri, contro i 300 metri dichiarati dalla ricorrente.

Avverso tali esiti provvedimenti, dunque, insorgeva la società ricorrente, sollevando i seguenti motivi di doglianza:

“- Eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza, difetto di motivazione, disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità;

- difetto dei presupposti;

- irragionevolezza e contraddittorietà - sproporzione tra le premesse dei provvedimenti e loro conclusione. Carezza di contraddittorio”.

In data 16.10.2019, interveniva *ad adiuvandum* l'Associazione nazionale energia del vento (A.N.E.V.), in qualità di associazione di categoria del settore eolico e associazione di protezione ambientale, sostenendo l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Con memoria di costituzione pervenuta in data 17.10.2019, si costituiva in giudizio la Provincia di Foggia, instando per la reiezione del ricorso, in quanto infondato.

In seguito al deposito della memoria difensiva del 31.10.2019, con la quale la Provincia sosteneva che la formula matematica posta a base del calcolo della gittata sarebbe stata elaborata direttamente dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - Arpa Puglia, la ricorrente depositava motivi aggiunti in data 14.1.2020, con i quali estendeva il contraddittorio alla menzionata Agenzia, impugnando il documento da essa formato sul calcolo della gittata e la relativa *mail* di trasmissione alla Provincia del 21.10.2019, articolando ulteriormente le censure svolte nel ricorso introduttivo; contestualmente, chiedeva la sospensione in via cautelare dei provvedimenti impugnati e formulava istanza di nomina di un consulente tecnico d'ufficio.

In data 31.1.2020 si costituiva in giudizio Arpa Puglia, segnalando la propria completa estraneità al procedimento oggetto di ricorso e contestando, in ogni caso, la fondatezza dei rilievi avversari.

Con ordinanza n. 79 del 13.2.2020 il Tribunale amministrativo regionale in epigrafe, ritenendo che le esigenze della ricorrente fossero apprezzabili e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, del codice del processo amministrativo, fissava l'udienza pubblica per la discussione della causa.

A seguito di uno scambio di memorie tra le parti, con ordinanza n. 1498 del 25.11.2020 la Sezione riuniva i ricorsi in epigrafe *ex art.* 70 del codice del processo amministrativo, in ragione di plurimi profili di connessione oggettiva e soggettiva, e disponeva un accertamento tecnico, ai sensi degli artt. 19 e 67 del codice del processo amministrativo, designando a tal fine l'ing. prof. Ruggero Ermini, al quale era prospettato di dover accertare “- alla luce delle doglianze attoree e delle argomentazioni evidenziate dalle Amministrazioni resistenti nei censurati provvedimenti e negli scritti difensivi - previa verifica dello stato dei luoghi, la correttezza del metodo di calcolo della gittata di un frammento di pala con riferimento ai nuovi aerogeneratori per cui è causa Vestas V117 e la gittata massima raggiungibile da detto modello di aerogeneratore, acquisendo, in contraddittorio con le parti, tutti gli atti necessari in possesso delle Amministrazioni coinvolte”.

Il consulente tecnico d'ufficio designato accettava l'incarico e prestava il giuramento di rito in data 1.12.2020; in esito all'attività espletata, in data 23.3.2021 veniva depositata la relazione peritale.

Previo scambio di memorie conclusive e acquisite le note d'udienza depositate dalle parti ai sensi degli artt. 4 del decreto-legge n. 28/2020 e 25 del decreto-legge n. 137/2020, all'udienza pubblica dell'11.5.2021, tenutasi in modalità telematica, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

2. Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato e, pertanto, merita accoglimento.

Le censure mosse dalla ricorrente agli atti gravati, per mezzo dei ricorsi principali e dei motivi aggiunti, sono sostanzialmente incentrate sulla contestazione del metodo utilizzato dalle Amministrazioni resistenti per calcolare la gittata di eventuali frammenti di pala eolica modello Vestas V117, proposto dalla società ricorrente in sostituzione del modello di aerogeneratore Enercon E82, precedentemente autorizzato.

Invero, la formula di calcolo impiegata, asseritamente condivisa tra le parti resistenti, non giustificherebbe il valore di gittata massima pari a 617 metri, rispetto ai 300 metri calcolati dalla ricorrente, che avrebbe indotto la Provincia a negare la variante richiesta, in ragione di una presunta maggiore pericolosità nel caso di eventuale distacco di un frammento di pala.

Nel corso del giudizio, all'esito delle risultanze peritali per come dettagliatamente riportate dal consulente tecnico d'ufficio nominato, è stata definitivamente accertata la correttezza del modello di calcolo adottato dalla società ricorrente.

Più nello specifico, nella relazione depositata in data 23.3.2021 si legge: “In base all'esame degli atti consultati e dei calcoli riprodotti per ciascuna delle valutazioni esaminate e riassunti nei paragrafi precedenti, lo scrivente c.t.u. ritiene che le valutazioni effettuate considerando il modello puramente balistico (modello ARPAB e Comitato VIA), pur essendo ampiamente cautelative, introducano approssimazioni e semplificazioni non compatibili con il moto reale della pala o di un suo frammento e pertanto non esprimano un valore corretto della Gittata massima del corpo considerato. (...) In tutti i casi è più corretto il modello di calcolo adottato dalla Società Parco Eolico di Lesina anche se la Gittata Massima calcolata con tale modello fa riferimento solo allo spazio percorso nella direzione X, tuttavia, come risulta evidente nel paragrafo successivo in cui si risponde al quesito 2 presentando il calcolo completo condotto dal c.t.u., i valori ottenuti considerando la Gittata Vettoriale Massima risultano essere di ordine di grandezza ben paragonabile a quelli ottenuti per la Gittata Massima valutata solo nella direzione X e, comunque risultano ingegneristicamente compatibili con i margini di approssimazione delle valutazioni effettuate che costituiscono pur sempre il risultato di un modello teorico. (...)”.

Il Collegio, verificata la razionalità e la ragionevolezza degli assunti posti a base dell'analisi, condivide e fa proprie le conclusioni cui è giunto il consulente d'ufficio, che ha argomentatamente

ritenuto come maggiormente attendibile e corretto il modello di calcolo impiegato dalla ricorrente rispetto a quello proposto da Arpa Puglia.

Al di là delle valutazioni strettamente attinenti alla correttezza scientifica dei metodi operativi proposti dalle parti in causa, per le quali si è reso necessario in funzione chiarificatrice l'esperimento di un accertamento tecnico, ad ulteriore supporto della decisione di accoglimento occorre altresì considerare un altro aspetto che coinvolge più specificamente le scelte operate dall'Amministrazione nell'ambito della propria discrezionalità tecnico-amministrativa.

È noto, infatti, che la "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, sentenze n. 140/2021 e 408/2021; Consiglio di Stato, sentenza n. 4928/2014).

Inoltre - come precisato anche da queste stessa Sezione - è pacifico che tutta la disciplina ambientale sia strutturalmente informata al rispetto del c.d. principio di precauzione, di matrice eurounitaria, in forza del quale deve essere assicurato un alto livello di protezione qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute e per l'ambiente, attraverso 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. *ex pluris*, Consiglio di Stato, sentenza n. 3597/2021; T.A.R. Puglia, sentenza n. 408/2021; Consiglio di Stato, sentenza n. 2248/2020).

Allo stesso tempo, tuttavia, l'osservanza del principio di precauzione non deve risolversi in un'automatica contrazione della libertà di iniziativa economica privata, tale da inibire qualsiasi attività suscettibile di generare situazioni di pericolo solo lontanamente ipotizzabili o arrecare rischi fondati su mere supposizioni, allo stato non ancora verificate in termini scientifici, qual è, nel caso

di specie, il rischio (di per sé oggettivamente assai poco probabile) derivante dall'eventuale rottura di pale eoliche o al distacco di frammenti dalle stesse.

Si rende, dunque, necessario un consapevole 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, in sede di riedizione del potere alla stessa sotteso.

Nel caso di specie, tuttavia, non solo il criterio di calcolo della gittata massima impiegato dall'Amministrazione non è risultato supportato da una base istruttoria adeguata o da congrue evidenze scientifiche, ma è stato di per sé genericamente dedotto, senza esattamente chiarirsi in cosa potesse concretamente consistere il maggior rischio paventato e posto a fondamento dei provvedimenti di diniego in questa sede impugnati e in tesi emergente dal diverso valore metrico di gittata per come prospettato dalle parti nelle loro contrapposte ricostruzioni.

In altre parole, non si comprende quali beni o situazioni particolarmente sensibili l'Amministrazione avrebbe voluto tutelare da un - non ben precisato - rischio concreto e attuale di subire un pregiudizio apprezzabile per come sarebbe potuto derivare dall'utilizzo di un più moderno modello di aerogeneratore.

Non risulta nemmeno ricostruito l'*iter* logico-motivazionale che ha condotto l'Amministrazione ad accordare la proroga richiesta solo ad alcuni degli aerogeneratori in precedenza autorizzati, né è specificato quali modifiche del contesto ambientale inciso o rivalutazioni degli interessi meritevoli di tutela avrebbero giustificato il comportamento amministrativo da essa concretamente auspicato.

Sul punto, la giurisprudenza è costante nel ribadire l'obbligo di rinnovare il giudizio di compatibilità ambientale solo nel caso di significative varianti progettuali, che determinino una sostanziale modifica dell'intervento già esaminato, obbligo che si concretizza tutte le volte che occorra valutare l'intensità delle modifiche proposte al fine di operare correttamente il bilanciamento tra le istanze antagoniste (in termini, Cons. Stato, sezione VI, n. 2694 del 2006, principio conforme a Corte di giustizia dell'Unione Europea, 4 maggio 2006, C-290/2003; Cons. Stato, sezione IV, 7 luglio 2011, n. 4072; Cons. Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6667).

Nel caso concreto, tali valutazioni non risultano adeguatamente svolte, da tanto scaturendone ulteriore conferma dell'illegittimità per difetto di istruttoria e di motivazione dei provvedimenti fatti oggetto di impugnazione.

In conclusione, sulla base delle argomentazioni sin qui esposte, i ricorsi principali e quelli per motivi aggiunti devono essere accolti, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Da ultimo, le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione II, definitivamente pronunciando sui ricorsi principali e su quelli per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la Provincia di Foggia al pagamento in favore del ricorrente delle spese e dei compensi di lite, che liquida in complessivi € 2.000,00 (euro duemila,00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 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**