

ENERGIA: Impianto eolico - Parere negativo del Comune espresso nell'ambito del procedimento di VIA ministeriale ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. 152/2006 - Impugnazione - Atti endoprocedimentali - Inammissibilità del ricorso - Natura del procedimento di VIA ministeriale.

Tar Puglia - Bari, Sez. II, 13 dicembre 2022, n. 1700

“[...] Il procedimento di VIA ministeriale è, come ricordato dalla medesima società interessata, tutt’ora in fase di svolgimento e gli atti impugnati conservano, in tale contesto, natura di meri atti endoprocedimentali; essi sono pertanto parti della serie di passaggi amministrativi funzionali all’emanazione del provvedimento finale, ma di per sé sono privi, al momento, di un’autonoma valenza lesiva.

Giova premettere, al riguardo, come la procedura di valutazione di impatto ambientale costituisca espressione di un’amplissima discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, involgendo, al contempo, anche profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, trattandosi nella sostanza di una procedura essenzialmente finalizzata alla tutela preventiva dell’ambiente inteso nella sua più ampia accezione, con riferimento alle sue varie componenti: paesaggio, risorse naturali, condizioni di vivibilità degli abitanti, aspetti culturali.

Secondo un recente insegnamento giurisprudenziale, da quale il Collegio ritiene non doversi discostare, la valutazione di impatto ambientale risulta finalizzata ad una sensibilizzazione dell’autorità decidente attraverso l’apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull’ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell’habitat [...] non limitandosi ad una generica verifica di natura tecnica circa l’astratta compatibilità ambientale, ma implicando una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socio-economica perseguita [...].

In questa sede preme rammentare che il procedimento di VIA si conclude con determinazione di competenza ministeriale, la quale rappresenta l’unico atto che, incidendo sulle situazioni giuridiche facenti capo all’istante e agli eventuali terzi, presenti autonoma valenza lesiva.

Da tale angolo visuale, i pareri impugnati con il ricorso introduttivo e con l’atto di motivi aggiunti rappresentano, dunque, meri atti endoprocedimentali non aventi natura vincolante per l’Autorità decidente.

Le doglianze presentate dalla ricorrente avverso gli atti della Regione Puglia e del Comune di San Severo, pertanto, potranno essere fatte valere unicamente in via derivata, impugnando il

provvedimento finale, ove questo possa concretamente assumersi come affittivo per gli interessi della società ricorrente [...]”.

sul ricorso numero di registro generale 353 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da Enerwing S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Germana Cassar e Mattia Malinverni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Regina Paola Bellomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Comune di San Severo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Guglielmo Pezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Ministero dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici - Province di Ba, Fg, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1. della nota del Comune di San Severo del 13 gennaio 2020, recante il parere negativo, espresso nell'ambito del procedimento di VIA ministeriale ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. 152/2006, alla costruzione ed esercizio di un impianto eolico ubicato in Comune di San Severo (FG), in località “La Camera”, costituito da n. 10 aerogeneratori della potenza uninominale di 6 MW per una potenza complessiva di 60 MW;

2. della Deliberazione di Consiglio n. 1/2020 del 17 gennaio 2020, recante “parere negativo dell'amministrazione comunale relativo al progetto costituito da 10 aerogeneratori, per una potenza complessiva di 60 MW presentato da Enerwing S.r.l. nell'agro di San Severo”;

nonché di tutti gli atti presupposti e in particolare

3. della Deliberazione del Consiglio Comunale di San Severo, n. 26 del 5 aprile 2019, recante l'approvazione dell'“adeguamento del Piano Urbanistico Generale (PUG) al Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)”, nonché di ogni atto presupposto, conseguente, preordinato e/o connesso, inclusi le NTA del PUG e tutti gli elaborati dell'adeguamento del PUG approvati con la citata DCC n. 26/2019, segnatamente:

“Relazione - Mosaico di San Severo

NTA- Integrazioni e modifiche

NTA- Testo coordinato

PUG Parte Strutturale - Adeguamento del PUG al PPTR - Il Sistema delle Tutele

Tav. c3.1ter “Ambiti Paesaggistici e figure territoriali”

Tav. c3.2ter “Struttura idrogeomorfologica - Componenti idrologiche”

Tav. c3.3ter “Struttura idrogeomorfologica - Componenti geomorfologiche”

Tav. c3.4ter “Struttura ecosistemica e ambientale - Componenti botanico-vegetazionali”

Tav. c3.5ter “Struttura ecosistemica e ambientale - Componenti aree protette e siti naturalistici”

Tav. c3.6ter “Struttura antropica e storicoculturale - Componenti culturali e insediative - Stratificazione storica del sistema insediativo”

Tav. c3.7ter “Struttura antropica e storicoculturale - Componenti culturali e insediative - Paesaggi rurali”

Tav. c3.8ter “Struttura antropica e storicoculturale - Componenti dei valori percettivi”

Tav. c4.1ter “Perimetrazione delle aree ex art. 142 comma 2 del D.lgs. 42/2004”

Tav. c4.2ter “Atlante degli UCP - Testimonianze della Stratificazione Insediativa”

PUG Parte Programmatica - Adeguamento del PUG al PPTR - Attuazione dello Scenario Strategico

Tav.E1 “Implementazione dei Progetti Territoriali”

Tav. E2 “Patto Città Campagna Territorio rurale”

Tav, E3 “Patto Città Campagna - Schema di Assetto del Margine Urbano”

Tav, E4 “Patto Città Campagna - Ambiti di Rigenerazione Urbana”

Tav, E5 “Sistema della mobilità dolce - Sistema per la fruizione dei beni patrimoniali”;

4. la Delibera di Giunta Regionale n. 21 dicembre 2018, n. 2436, recante "Comune di San Severo (FG) Adeguamento del PUG al PPTR. Parere di Compatibilità paesaggistica ex art. 96.1.a delle NTA del PPTR. Adeguamento del PPTR ex articolo 2 della L.R. n. 20/2009" (di seguito, la "DGR 2436/2018"), pubblicata sul BUR n. 17 del 12 febbraio 2019;

5. la Deliberazione della Giunta Comunale n. 185 del 26.07.2017 avente ad oggetto "Adeguamento del PUG al PPTR-Proposta per l'adozione da parte del Consiglio Comunale";

6. la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 43 del 07.09.2017 recante l'adozione della proposta di Adeguamento al PPTR, e l'avvio al procedimento di adeguamento ai sensi dell'art. 97, comma 3, delle NTA del PPTR;

7. la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 14.06.2018, recante le controdeduzioni alle osservazioni pervenute in merito all'Adeguamento del PUG al PPTR;

8. la Determina Dirigenziale della Sezione Regionale Autorizzazioni Ambientali n. 170 del 21.09.2018, con cui la Regione ha dichiarato la sussistenza delle condizioni di esclusione di cui all'art. 7.2, lett. a), punto VIII, del Regolamento Regionale n. 18/2013 e l'assolvimento in materia di VAS per l'Adeguamento del PUG al PPTR;

9. i verbali delle sedute della Conferenza di Servizi indetta dal Comune ai sensi dell'art. 97 delle NTA del PPTR, tenutesi nelle date 02/08/2018, 13/09/2018, 26/09/2018, 04/10/2018 (riportati per esteso nella DGR 2436/2018);

nonché

per l'annullamento

del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale approvato con DGR 176 del 16 febbraio 2015, incluso - ove occorrer possa - l'elaborato "4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile", nonché le relative NTA, nella parte in cui consentono ai Comuni ed a Enti diversi dalla Regione di individuare le aree non idonee alla realizzazione di impianti rinnovabili (con particolare riferimento agli artt. n. 6, 76, 78 e 87) e pongono misure di salvaguardia tali da precludere *tout court* l'utilizzo del territorio (con particolare riferimento agli artt. 46, 47, 66, 53, 80, 81, 82, 83 e 88).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Enerwing S.r.l. il 15.10.2021:

- della DGR n. 1167 del 14.07.2021 (trasmessa alla Società con p.e.c. del 27 luglio 2021), recante il parere negativo di competenza regionale alla conclusione del procedimento di VIA statale,

nonché

tutti gli atti ad esso preordinati, presupposti e/o connessi ad essa allegati, inclusi: (i), il parere tecnico della Sezione Autorizzazioni Ambientali, Codice cifra Eco_del_2021_00005; i pareri resi nel corso del procedimento, parte integrante e sostanziale del parere tecnico, dai seguenti Enti: (ii) Comitato Regionale VIA, parere espresso nella seduta del 22.06.2020 prot. n. 7481; (iii) Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, nota del 20.22.2019 proprio prot. n. 14917 del 31.12.2020, acquisita al prot. n. A00_089_241 del 08.01.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali; (iv) Comune di San Severo (FG): nota del 14.01.2020 proprio prot. n. 730 del 14.01.2020, acquisita al prot. n. A00_089_549 del 14.01.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali, recante il parere negativo del 13 gennaio 2020 (già impugnato); (v) Comune di San Severo (FG): nota del 04.02.2020 proprio prot. n. 3042 del 04.02.2020, acquisita al prot. n. A00_089_1857 del 07.02.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali, recante la trasmissione della DCC n. 1/2020 (già impugnata); (vi) Sezione Coordinamento Servizi Territoriali - Servizio Territoriale Foggia: nota del 06.02.2020, proprio prot. n. 6373 del 06.02.2020, acquisita al prot. n. A00_089_1836 del 07.02.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali; (vii) ARPA Puglia - DAP di Foggia: nota del 26.05.2020 proprio prot. n. 32489 del 26.05.2020, acquisita al prot. n. A00_089_6503 del 26.05.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali; (viii) parere Sezione Risorse Idriche: nota del 28.05.2020 proprio prot. n.

5232 del 28.05.2020, acquisita al prat. n. A00_089_6735 del 29.05.2020 della Sezione Autorizzazioni Ambientali;

nonché, ove occorrer possa, degli artt. 38, 89 e 91 delle NTA del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale approvato con DGR 176 del 16 febbraio 2015 e degli elaborati “4.1 Obiettivi generali e specifici dello scenario” e “4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile”.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e del Comune di San Severo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2022 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori avv. Vincenzo Volpe, su delega dell'avv. Germana Cassar, per la Società ricorrente, l'avv. Paola Regina Bellomo, per la Regione Puglia, e l'avv. Guglielmo Pezzi, per il comune di San Severo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 3.3.2020 e depositato in Segreteria il 21.3.2020, la società Enerwing S.r.l. adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere la pronuncia di annullamento meglio indicata in oggetto.

Esponava in fatto di aver sostenuto ingenti spese per lo sviluppo di un impianto eolico da realizzarsi nel comune di San Severo (FG) e di aver presentato, in data 7.11.2019, idonea istanza al Ministero per i Beni e le Attività culturali per l'avvio della procedura di valutazione di impatto ambientale relativa alla costruzione del predetto parco eolico, ai sensi dell'art. 23, D.lgs. n. 152/2006.

Allo stato degli atti il procedimento risultava (e risulta) ancora pendente.

La ricorrente individuava il sito ove realizzare il proprio progetto a seguito di dettagliata analisi e ricognizione di tutti i vincoli esistenti e, in particolare, rilevava: a) che nessuno degli aerogeneratori interessava aree buffer da beni tutelati e/o beni dichiarati di interesse pubblico e che l'intervento era ammissibile ai sensi del R.R. 31 dicembre 2010, n. 24; b) che nessuno degli aerogeneratori interessava contesti tutelati individuati cartograficamente nel Piano Paesaggistico Territoriale approvato con D.G.R. 16 febbraio 2015, n. 176; c) che parte del caviodotto interrato interessava parzialmente contesti tutelati dal PPTR e aree buffer, ma che la realizzazione dell'opera risultava compatibile con le misure di tutela previste dallo stesso PPTR e dal R.R. n. 24/2014.

La ricorrente, inoltre, affermava di aver valutato la compatibilità del progetto con la strumentazione urbanistica comunale, in attinenza tanto alle previsioni di carattere strettamente urbanistico, quanto al coordinamento dello strumento urbanistico stesso con il PPTR.

Con nota del 30 gennaio 2020, il Comune di San Severo trasmetteva al Ministero parere negativo alla costruzione ed esercizio dell'impianto eolico, in quanto:

a) il progetto risultava incompatibile con il PUG adeguato al PPTR, ricadendo in area classificata come "Ulteriore Contesto Paesaggistico (UCP) Paesaggi Rurali", nell'ambito della quale l'art. S7.6.3.8 delle NN.TT.AA. commina l'inammissibilità di impianti per la produzione di energia, fatta eccezione per gli interventi indicati nella parte seconda dell'elaborato del "PPRT 4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile".

Il progetto non sarebbe rientrato, pertanto, tra gli interventi ammissibili, in quanto detti interventi risultano circoscritti alla realizzazione di impianti per minieolico con aerogeneratori di altezza complessiva non superiore a 30 mt o con un diametro del rotore non superiore a 18 mt, con potenza massima non superiore a 20 kW;

b) il progetto presentato sarebbe stato in contrasto con gli obiettivi fissati dall'art. S7.3 per il "contesto del Triolo", in quanto la norma in questione stabiliva che "nelle aree adibite ad attività agricola sono ammessi solo interventi legati all'esercizio dell'agricoltura".

Al parere negativo richiamato seguiva la deliberazione di Consiglio del 17 gennaio 2020, n. 1, con la quale il Comune di San Severo rimarcava la propria posizione contraria alla realizzazione del progetto.

Preso atto di tali risultanze, insorgeva parte ricorrente avverso tali esiti procedurali, ritenendo sussistenti in relazione agli atti impugnati i seguenti vizi di legittimità: a) violazione dell'art. 12, D.lgs. 387/2006; delle Linee Guida nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; del R.R. n. 24 del 2010; della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2009/28/CE del Parlamento e del Consiglio del 20 aprile 2009; del d.P.R. n. 357 del 1997; del d.m. 17 ottobre 2007; degli artt. 3 e 117 Cost.; dell'art. 2, L.R. 20 del 2001; degli artt. 41 e 97 Cost.; dell'art. 5 delle NN.TT.AA. al PPRT, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio del 27 giugno 2001, del D.lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 3 e ss. della L.R. n. 44 del 2012, del Regolamento regionale n. 18 del 2013 b) eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, discriminatorietà,

Con atto pervenuto in Segreteria in data 9.9.2020 si costituiva in giudizio il Comune di San Severo, istando per la dichiarazione di inammissibilità o, comunque, di infondatezza del ricorso.

Seguiva uno scambio di memorie tra le parti costituite.

Con successivo ricorso pervenuto in Segreteria in data 15.10.2021, la società interessata presentava motivi aggiunti.

In tale sede veniva impugnata la D.G.R. n. 1167 del 2021 e gli artt. 38, 39, 89 e 91 delle NN.TT.AA. del PPRT e venivano proposte ulteriori censure, articolate sull'assunto della sussistenza dei seguenti vizi invalidanti: a) violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del D.lgs. n. 387 del 2003; delle Linee Guida Nazionali approvate con d.m. 10 settembre 2010; del R.R. n. 24 del 2010, del D.lgs. n. 42 del 2004; degli artt. 38, 89 e 91 delle NN.TT.AA. al PPTR approvato con D.G.R. n. 176 del 2015; b) eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà.

Con atto pervenuto in Segreteria in data 28.10.2021, si costituiva in giudizio la Regione Puglia, resistendo tanto al ricorso originario quanto ai motivi aggiunti e istando per la dichiarazione di inammissibilità o, comunque, di infondatezza nel merito delle censure presentate dalla ricorrente.

Con memoria pervenuta in Segreteria in data 14.9.2022, il Comune di San Severo prendeva posizione con riguardo ai motivi aggiunti introdotti in giudizio dalla società ricorrente.

All'udienza di pubblica del 18 ottobre 2022, sentiti i difensori delle parti, la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.

Tanto premesso in punto di fatto, il ricorso è inammissibile.

Il procedimento di VIA ministeriale è, come ricordato dalla medesima società interessata, tutt'ora in fase di svolgimento e gli atti impugnati conservano, in tale contesto, natura di meri atti endoprocedimentali; essi sono pertanto parti della serie di passaggi amministrativi funzionali all'emanazione del provvedimento finale, ma di per sé sono privi, al momento, di un'autonoma valenza lesiva.

Giova premettere, al riguardo, come la procedura di valutazione di impatto ambientale costituisca espressione di un'amplissima discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, involgendo, al contempo, anche profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, trattandosi nella sostanza di una procedura essenzialmente finalizzata alla tutela preventiva dell'ambiente inteso nella sua più ampia accezione, con riferimento alle sue varie componenti: paesaggio, risorse naturali, condizioni di vivibilità degli abitanti, aspetti culturali.

Secondo un recente insegnamento giurisprudenziale, da quale il Collegio ritiene non doversi discostare, la valutazione di impatto ambientale risulta finalizzata ad una sensibilizzazione dell'autorità decidente attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat (in tal senso Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5295; sez. IV, 17 settembre 2013, n.

4611), non limitandosi ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implicando una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 6.7.2013, n. 3000).

In questa sede preme rammentare che il procedimento di VIA si conclude con determinazione di competenza ministeriale, la quale rappresenta l'unico atto che, incidendo sulle situazioni giuridiche facenti capo all'istante e agli eventuali terzi, presenti autonoma valenza lesiva.

Da tale angolo visuale, i pareri impugnati con il ricorso introduttivo e con l'atto di motivi aggiunti rappresentano, dunque, meri atti endoprocedimentali non aventi natura vincolante per l'Autorità decidente.

Le doglianze presentate dalla ricorrente avverso gli atti della Regione Puglia e del Comune di San Severo, pertanto, potranno essere fatte valere unicamente in via derivata, impugnando il provvedimento finale, ove questo possa concretamente assumersi come afflittivo per gli interessi della società ricorrente (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, n. 3308/2021).

Per questi motivi, tanto il ricorso principale quanto il ricorso per motivi aggiunti non possono che confluire in una complessiva valutazione preliminare di rito di inammissibilità.

Da ultimo, tenuto conto dell'esito in rito della controversia in esame e della particolare complessità in fatto delle valutazioni ad essa sottese, 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, Sede di Bari, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere, Estensore

Donatella Testini, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alfredo Giuseppe Allegretta

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO