Rinnovabili: le contestazioni di terzi si fermano agli aspetti (formali) amministrativi senza proseguire oltre (alla «sostanza» del risarcimento dei danni)

Con la sentenza in commento, la giurisprudenza amministrativa ha delineato alcuni importanti aspetti legati alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati con fonti energetiche rinnovabili (c.d. FER) ed, in particolare, al loro «rapporto» col territorio circostante, chiarendo e delimitando le possibilità di contestazione da parte di terzi nonché la portata di tali contestazioni.

Tale pronuncia si colloca nel contesto nelle energie c.d. pulite che, solitamente, vengono viste in un'ottica di grande favore per il fatto che, sfruttando le fonti ambientali rinnovabili e inesauribili (come il sole, il vento, etc.) sono in grado di armonizzarsi con la Natura producendo anche energia per la vita dell'uomo ma senza creare pericolose situazioni di inquinamento, oggi tipicamente riconducibili allo sfruttamento delle energie tradizionali – carbone e petrolio – sulle quali è ancora massicciamente impostato il nostro sistema produttivo, economico e sociale.

D'altra parte, siccome un impianto alimentato a FER non si presenta, nei suoi connotati strutturali ed estetici, troppo diverso da uno di tipo tradizionale, può accadere – così come accaduto nella presente vicenda – che taluni soggetti possano risentire nella loro sfera privata delle ingerenze poste dalla realizzazione, prima, e dalla messa in esercizio, poi, di tal impianti, senza troppo preoccuparsi dei benefici globali legati a questi, ma limitandosi a pensare – come pure è giusto che sia – alla propria e (necessariamente) circoscritta condizione di vita.

Passando ai fatti di causa, gli atti e i provvedimenti autorizzativi di un impianto energetico alimentato a biomasse con potenza nominale di 999 KWe venivano impugnati dinnanzi al T.A.R. competente da parte di una persona residente in prossimità dell'impianto stesso[1]. Alla base del proprio ricorso, parte ricorrente aveva posto «*il peggioramento delle condizioni ambientali che la messa in funzione della centrale è idonea a cagionare*» alla propria persona, in considerazione anche delle particolari patologie respiratorie accertate e documentate di cui la stessa parte soffriva da tempo.

Nel ricorso venivano mosse diverse censure di illegittimità che andavano dalla possibile invalidità della conferenza di servizi per mancato invito dell'ARPA alla presunta assenza dei titoli edilizi comunali, passando per l'errata valutazione da parte della Regione procedente del certificato di destinazione urbanistica dell'area oggetto dell'intervento. Tutte queste censure, così come altre, non sono state giudicate accoglibili dai giudici, per diverse ragioni (tutte, peraltro, condivisibili)[2].

Due profili della contestazione, però, sono quelli con riferimento ai quali il Tribunale adìto ha statuito in un modo che, in questa sede, appare rilevante. Si tratta di quanto deciso in ordine alla necessità o meno di sottoporre il progetto a VIA e di quanto, invece, chiarito relativamente al

[1] Ad una distanza di 400 mt dal confine con il lotto edilizio dell'impianto «*per cui* - a giudizio del decidente - *è innegabile la sussistenza della c.d. vicinitas*», così fugando ogni dubbio in ordine alla legittimazione attiva.

[2] Per completezza espositiva, va indicata un'eccezione delle controparti - la Regione interessata e l'impresa titolare dello stabilimento - che è stata, invece, disattesa dai giudici, e che val la pena segnalare. Ci si riferisce all'eccezione di tardività della domanda giudiziale, atteso che questa è stata proposta nel giugno 2010 mentre il provvedimento impugnato - l'autorizzazione regionale - è del febbraio precedente, dunque anteriore ai sessanta gg. concessi dalla legge per proporre ricorso al T.A.R. (v. art. 41, d.lgs. n. 104/2010). Sul punto, i giudici hanno però chiarito come in un caso come quello in oggetto, quando cioè si vuole contestare un atto amministrativo che non è soggetto a pubblicazione o ad altra forma di efficacia *erga omnes*, bisogna guardare, ai fini della tempestività dell'impugnazione, al momento in cui, concretamente, un interessato è posto nella condizione di sapere dell'esistenza di un provvedimento e, di conseguenza, di chiederne l'annullamento; in tema di edilizia, ricordano i giudici, seppure le concessioni rilasciate vengono pubblicate nell'Albo pretorio, la giurisprudenza ha sempre ammesso ricorsi «tardivi» proposti, però, nel termine di legge calcolato «*dalla data di inizio dei lavori*» se non addirittura da quella, posteriore, «*di ultimazione delle opere*». Nel caso in esame, comunque, la circostanza - non negata dalle controparti - che la realizzazione dell'opera *de qua* sia stata eseguita in maniera difforme rispetto agli atti abilitativi rafforza ulteriormente la posizione di parte ricorrente, considerando che il termine di legge è stato rispettato con riferimento al momento in cui detta parte ha preso effettiva cognizione dell'abuso.

Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

possibile risarcimento dei danni patiti da parte ricorrente per l'attività dell'impianto a biomasse.
Partendo dal primo dei due aspetti menzionati, nel ricorso veniva sostenuto che il progetto in causa avrebbe dovuto essere sottoposto alla verifica di assoggettabilità a VIA, c.d. s*creening*, ai sensi delle normative europee, nazionali e regionali vigenti. In particolare, la contestazione mossa in sede di ricorso in ordine a tale aspetto afferiva a delle varianti progettuali disposte dall'impresa cointrointeressata in sede di realizzazione dell'impianto; tali varianti, che a detta di quest'ultima parte andrebbero qualificate come «non significative» ai fini (di sottoponibilità a) VIA, per la parte attrice, invece, rivestivano carattere di significatività tale da richiedere il preventivo esame di compatibilità ambientale.
L'elemento decisivo ai fini dello *screening* è, dunque, dato dalla «sostanzialità» o meno delle modifiche al progetto, ritenute, come accennato, di poco (anzi, nessun) rilievo ai fini VIA da parte dei realizzatori (con variante) del progetto esecutivo. La giustificazione di controparte, come emerge dagli scritti difensivi, «*pur pregevoli*», si basava principalmente sul rispetto dei criteri che, in tema di sostanzialità – e, dunque, rilevanza – delle modifiche progettuali, sono posti dal d.p.r. n. 380/01, il Testo Unico dell'edilizia. Ma tale normativa, come rilevato correttamente dai giudici, «riguarda solo i profili edilizi e non anche quelli afferenti la valutazione di impatto ambientali», per trovare i quali bisogna, invece, cercare nella parte II del d.lgs. n. 152/06 (T.U. ambiente), in cui la decisione circa la significatività o meno delle varianti progettuali, ai fini VIA, è rimessa «*all'autorità competente e non al proponente*». Tale impostazione risulta disattesa dalla Regione – qui in veste di Autorità competente – la quale avrebbe violato la procedura amministrativa prevista dalla legge[3] nel trasmettere agli enti coinvolti dal progetto la contestata variante progettuale. In detta occasione, infatti, la Regione ha commesso l'irregolarità di annunciare che, qualora detti Enti avessero condiviso la valutazione di «non significatività» proposta dalla Regione stessa, questa avrebbe approvato in via diretta la riferita variante «*senza passare per una nuova conferenza di servizi*».
Quindi, se è vero che la decisione sulla sostanzialità della variante spetta all'Autorità competente, quest'ultima deve, però, decidere nei modi di legge, quindi attraverso il modulo procedimentale imposto dalla normativa di settore (la conferenza di servizi).
È quindi ben probabile, come sospettato dai giudici, «*che la proponente abbia rinunciato alla variante temendo forse di "incappare" nella disposizione regionale che all'epoca era* in itinere *(e quindi di dover sottoporre il progetto a* screening *di VIA, con conseguente ritardo nell'avvio dei lavori di costruzione dell'impianto)*»[4] e «*che la Regione abbia ritenuto di poter avallare implicitamente le varianti progettuali*».
Per concludere sul punto, il procedimento approvativo impostato dalla Regione non ha seguito le regole di legge, probabilmente in nome di una «celerità procedimentale» forse accettabile come intenzione quanto singolare e discutibile nei modi, lasciando ad un unico soggetto – la Regione, appunto – il potere di prendere una decisione che, invece, è necessariamente corale, attesa la larga potenzialità impattante di un progetto come quello in argomento.
Pertanto, i provvedimenti autorizzatori impugnati sono stati annullati, «*per violazione dell'art. 29, del d.lgs. n. 152/2006*». Detta norma (rubricata «*Controlli e sanzioni*») assegna importanti poteri di controllo e sanzionatori in capo all'Autorità competente in svariati casi di violazione delle norme sulla verifica di assoggettabilità a VIA (oltreché di violazione delle regole sulla VIA), sul presupposto, implicito ma chiarissimo, che tali violazioni siano commesse, più o meno clandestinamente, dal proponente: si pensi al comma 4, dove è stabilito che l'Autorità competente ha un potere sanzionatorio e inibitorio «*nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità*», quindi a cose fatte (e fatte male) dal proponente.
Detta norma non contempla, invece, il caso in cui la violazione delle regole sullo *screening* dipenda,

[3] Cfr., sulle rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. 387/03 e s.m.i.

[4] Il riferimento corre all'art. 57, comma 4, l.r. Marche n. 31/09, che, appunto, imponeva l'esame regionale sulle varianti dei progetti a biomasse, ai fini VIA. La «confusione» (per usare un eufemismo) fatta dalla proponente e dalla Regione, che ha portato a non dover applicare tale norma, deriva dalla dichiarazione di incostituzionalità che ha colpito l'art. 57 cit., ma solo nei primi tre commi (cfr. Corte cost. 24 novembre 2010, n. 332, in *Giur. cost*., 2010, 6, 4766)!

Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

come nel caso in esame, da un'iniziativa della stessa Autorità competente.
Ad ogni modo, come conseguenza di una simile illegittimità, dovrebbe essere previsto il risarcimento dei danni (se provati e dimostrati). L'art. 2043 del codice civile, come noto, fa sempre discendere da una condotta *contra legem* il diritto al ristoro del pregiudizio patito da chi ha subìto quella condotta, ponendosi come norma residuale inderogabile rispetto a specifiche previsioni di legge, offrendo, così, una massima garanzia in favore dei danneggiati. Ne discende che, nel caso in esame, la condotta dell'Autorità competente avrebbe dovuto portare alla soddisfazione economica della ricorrente, la quale ha in effetti formulato tale richiesta nel proprio ricorso.
Ebbene, tale richiesta, ancorché fondata, come visto, su di un presupposto validissimo (l'illegittimità del procedimento, che ha portato al menzionato annullamento giudiziale) «*va invece respinta*», in quanto «*gli impianti a biomasse della potenza di quello in argomento non sono considerati impianti di per sé inquinanti*», non essendo invero soggetti alle autorizzazioni integrate ambientali previste per la piccole/medie e per le grandi imprese (rispettivamente, l'autorizzazione unica ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale).
Oltre ad altre contestazioni circa l'*an* e il *quantum* della pretesa riscarcitoria, i giudici, come visto, affermano un principio importante, che (alcuni) impianti a biomasse, alimentati con c.d. energia pulita, non inquinano, quindi non posso arrecare (in via generale) pregiudizi alla salute oggetto di risarcimenti.
Con buona pace della parte ricorrente (e della sua vittoria di Pirro), la sentenza in commento assegna un altro punto a favore delle rinnovabili.

Paolo Costantino

Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it