

Riconoscimento della valenza strategica di un progetto per la realizzazione di un impianto idroelettrico

T.A.R. Piemonte, Sez. II 8 marzo 2017, n. 320 - Testori, pres.; Malanetto, est. - Busti, Federazione Nazionale Pro Natura ed a. (avv. Servetti) c. Comune di Rassa ed a. (avv.ti Barison, Rotella) ed a.

Ambiente - Richiesta del Comune per ottenere una concessione di derivazione da un torrente, ad uso idroelettrico - Riconoscimento della valenza strategica del progetto.

(*Omissis*)

FATTO

I ricorrenti hanno impugnato la deliberazione di Giunta regionale n. 28-2432 del 16.11.2015 con la quale è stato riconosciuto l'interesse strategico del progetto presentato dal Comune di Rassa per la realizzazione di un impianto idroelettrico sul torrente Sorba.

Evidenziano i ricorrenti che Rassa è un comune montano di 73 abitanti sito in area classificata zona di protezione speciale (ZPS) nell'ambito della Rete Natura 2000 dell'Unione Europea. Il Piano Paesaggistico Regionale prevede, per questo territorio, delle misure di salvaguardia paesaggistica; l'art. 23 del PTA (Piano Tutela Acque) della Regione Piemonte prevede il divieto di realizzare opere e interventi incidenti sulla qualità e quantità delle risorse idriche, con la sola esclusione dei progetti ritenuti di valenza strategica.

In data 27.5.2014 il Comune di Rassa ha presentato istanza di concessione di derivazione ad uso idroelettrico dal torrente Sorba contestualmente formulando alla Provincia di Vercelli istanza di riconoscimento di valenza strategica del progetto. All'esito della conferenza di servizi appositamente convocata, in data 24.7.2015, il progetto è stato riconosciuto di valenza strategica.

Lamentano i ricorrenti (residenti nel Comune di Rassa e associazioni ambientaliste) la violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del PTA e la violazione e falsa applicazione della D.G.R. n. 26-2159 del 28.9.2015 che ha dettato nuove "linee guida per il riconoscimento della valenza strategica di progetti ricadenti in Aree ed elevata protezione"; la violazione e falsa applicazione del piano paesaggistico regionale e delle misure per la tutela dei siti individuati dall'Unione europea per la costituzione della Rete Natura 2000; la violazione del principio del "*tempus regit actum*", la contraddittorietà, il difetto di istruttoria e motivazione dell'azione amministrativa. Le linee guida approvate con D.G.R. n. 26 del 28.9.2015, entrate in vigore mentre il procedimento di valutazione di interesse strategico era ancora in corso, non sarebbero state correttamente seguite, tanto in termini metodologici che di merito, per pervenire alla dichiarazione di interesse strategico. Il progetto prevede poi la captazione di acque dal torrente Sorba, captazione la cui incidenza sulla portata del corso d'acqua non sarebbe stata valutata.

I ricorrenti impugnavano altresì la presupposta deliberazione regionale n. 26-2159 in del 28.9.2015 ritenendo che le stesse linee guida si pongano in violazione del PTA, del Piano Paesaggistico Regionale e delle misure di conservazione previste per le ZPS. Le linee guida prevedono, infatti, che nell'ambito della valutazione di interesse strategico non vengano in considerazione le valutazioni di carattere ambientale, demandate alla separata ed autonoma Autorizzazione Unica. La valutazione di interesse strategico, a parere dei ricorrenti, non potrebbe invece prescindere da una contestuale valutazione dell'interesse ambientale.

Si costituiva il Comune di Rassa preliminarmente eccependo la carenza di interesse ad agire in capo alle parti ricorrenti; i ricorrenti persone fisiche, ancorchè residenti nel comune, non avrebbero individuato una specifica incidenza dell'intervento su posizioni giuridiche soggettive specificamente proprie degli stessi, tendendo piuttosto a sostituirsi alle competenti amministrazioni in valutazioni di astratta legittimità; quanto agli enti preposti alla tutela di interessi ambientali, i provvedimenti impugnati - per scelta dichiarata - non affronterebbero problematiche ambientali demandandole alle ordinarie e diverse forme di valutazione (Autorizzazione Unica). Tanto comporterebbe l'inammissibilità delle censure dedotte da associazioni ambientaliste. Il ricorso sarebbe altresì inammissibile in quanto tendente ad esercitare un sindacato di merito sulle scelte espresse nell'ambito della conferenza di servizi. Con riferimento alle censure dedotte avverso le linee guida approvate con D.G.R. n. 26-2159 il comune ha altresì eccepito la tardività del ricorso, essendo la D.G.R. stata pubblicata sul B.U.R. Piemonte in data 1/10/2015; nel merito ha contestato il ricorso.

Si è costituita la Provincia di Vercelli ugualmente eccependo la carenza di interesse e legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti; ha evidenziato che la possibile lesione degli interessi dei ricorrenti dovrebbe ricondursi già alla deliberazione n. 238-6375 del 10.2.2009, allorchè è stata introdotta nel PTA una deroga all'art. 23, il quale originariamente vietava in assoluto opere interferenti con l'integrità e la continuità fluviale. Quanto alla deliberazione di interesse strategico, oggetto di impugnativa, la stessa avrebbe una valenza meramente endoprocedimentale, essendo la realizzazione dell'opera subordinata alla acquisizione di ogni ulteriore atto necessario e previsto per legge, oltre che ancora soggetta a valutazione

di impatto ambientale. La Provincia ha altresì rilevato come la dichiarazione di interesse strategico non sarebbe atto sindacabile e come i ricorrenti persone fisiche non avrebbero rappresentato specifiche posizioni individuali suscettibili di tutela.

Nel merito ha contestato le censure dedotte e, quanto all'impugnativa delle linee guida, ne ha eccepito la tardività e la contraddizione con quanto lamentato nel primo motivo di ricorso, in cui le stesse linee guida vengono invocate a fondamento delle censure dedotte.

Si è costituita la Regione Piemonte eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, per invadenza del merito amministrativo da parte delle censure dedotte e per la natura endoprocedimentale dell'atto gravato. Nel merito ha contestato gli assunti di cui al ricorso.

Con atto di intervento *ad adiuvandum* depositato in data 23.2.2016 è intervenuta in giudizio Italia Nostra Onlus, associazione ambientalista riconosciuta con D.P.R. n. 111 del 22.8.1958, aderendo alle tesi dei ricorrenti.

Alla camera di consiglio del 24.2.2016 le parti hanno concordemente chiesto la fissazione di una udienza di merito.

Nella memoria depositata per l'udienza di merito il comune resistente ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento in quanto notificato, in asserita violazione dell'art. 170 c.p.c., presso l'amministrazione comunale e non presso il domicilio eletto per il giudizio.

Le parti ricorrenti hanno replicato a tutte le eccezioni preliminari.

All'udienza del 15.2.2017 la causa veniva discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Tutte le parti resistenti hanno mosso plurime eccezioni preliminari di inammissibilità/tardività.

Con riferimento a siffatte eccezioni si ritiene che:

a) l'atto impugnato, per quanto destinato ad inserirsi in un ben più complesso procedimento ai fini della effettiva possibile realizzazione della prospettata centrale idroelettrica, abbia un autonomo contenuto lesivo in quanto idoneo a rimuovere il divieto di realizzazione, nell'area, di interventi che abbiano incidenza sulle acque previsto dall'art. 23 del PTA come regola generale; tale regola è derogabile appunto ove si ravvisi – come avvenuto con il provvedimento impugnato - un interesse strategico;

b) non può ragionevolmente sostenersi che il termine di impugnativa per i ricorrenti (che censurano un puntuale atto che ha fatto applicazione di una deroga all'art. 23 PTA) decorresse dalla deliberazione n. 238-6375 del 10.2.2009 che ha consentito in astratto detta deroga; la mera previsione astratta non poteva dirsi autonomamente lesiva di puntuali prerogative dei ricorrenti insorte solo al momento della effettiva approvazione di un progetto che presenti tali caratteristiche;

c) non si può accedere alla tesi della sostanziale insindacabilità della dichiarazione di interesse strategico, posto che siffatta insindacabilità è riservata pressochè unicamente agli atti politici e non coinvolge neppure – benchè con limiti – gli atti di alta amministrazione; resta evidente che, nel formulare le censure, la parti non possono semplicemente pretendere di sostituire il proprio opinabile punto di vista alle valutazioni espresse delle competenti amministrazioni (su cui *infra*).

Le parti resistenti hanno anche, tutte, contestato l'interesse ad agire dei ricorrenti.

Ritiene il collegio di dover distinguere tra le persone fisiche e le associazioni ambientaliste ricorrenti.

Quanto alle prime, esse agiscono sostanzialmente facendo valere una loro posizione di "*vicinitas*" rispetto al territorio dell'intervento, in quanto residenti del comune di Rassa. Al proposito sono pertinenti le difese della parti resistenti là dove evidenziano che la semplice "*vicinitas*" non può essere sufficiente a sindacare qualunque scelta che coinvolga il territorio di residenza, se non si è in grado di chiarire quale interesse individuale e concreto sarebbe oggettivamente pregiudicato dallo specifico intervento contestato; né il fatto che una delle ricorrenti (Busti Enrica) sia titolare di un ristorante nei pressi dell'area dove dovrebbe sorgere la centrale consente, tenuto conto anche del livello in cui il progetto si trova (l'atto oggetto di sindacato è una mera dichiarazione di interesse strategico di una iniziativa cui dovranno seguire tutte le prescritte autorizzazioni in termini urbanistico edilizio, ambientale e di captazione delle acque), di riconoscerle un immediato ed automatico interesse ad agire. Appare infatti mera petizione di principio la tesi (evidentemente non condivisa da nessuna delle amministrazioni resistenti) secondo cui la realizzazione di un impianto idroelettrico (che secondo le difese dell'amministrazione prevede nella specifica area oggetto di contestazione poche opere soprasuolo) in una porzione di territorio attualmente occupata da un prato incolto e che il PRGC (non impugnato) destina a impianti tecnologici, sol perché sita nei pressi del ristorante di proprietà della ricorrente Busti, inciderebbe *ex se* negativamente sulla presenza turistica.

Resta il fatto che il presente giudizio è stato attivato, oltre che da un gruppo di residenti del Comune, anche da due associazioni ambientaliste. Sostengono le controparti che dette associazioni sarebbero anch'esse prive di interesse ad agire, non essendo la dichiarazione di interesse strategico incentrata su profili ambientali in senso stretto (demandati alle successive apposite sedi). Sul punto ritiene tuttavia il collegio di aderire alla più recente giurisprudenza che individua l'interesse "ambientale" in un più ampio ambito di tutela e conservazione del territorio, sicchè non si condivide l'assunto

che delle associazioni ambientaliste non abbiano “interesse” a censurare una deliberazione che avalla una specifica deroga ad una norma di tutela delle acque in una area soggetta a sua volta a particolari vincoli ambientali/paesaggistici (*ex pluribus* Cons. St. sez. IV, 19.2.2015, n. 839 che ha affermato che è coerente con gli interessi ambientali l’impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica, pianificatoria o programmatica potenzialmente suscettibili di incidere sull’ambiente in senso stretto).

Ritenuto quindi che sussista quantomeno l’interesse delle associazioni ambientaliste ricorrenti, appare ultroneo un ulteriore approfondimento delle posizioni giuridiche soggettive dei ricorrenti persone fisiche.

Quanto all’intervento *ad adiuvandum* di Italia Nostra onlus, si rileva come la notificazione, avvenuta presso la sede comunale e non presso il procuratore nelle more costituitosi, abbia pacificamente raggiunto lo scopo, avendo l’amministrazione svolto compiute difese anche nei confronti dell’interveniente volontario, circostanza che rende ininfluente la valutazione di validità (non essendo in discussione l’inesistenza) della notificazione stessa.

Viene infine eccepita la tardività e inammissibilità delle censure dedotte con il secondo motivo di ricorso avverso l’impugnativa delle linee guida regionali approvate con D.G.R. n. 26-2159, pubblicata sul B.U.R. Piemonte in data 1/10/2015; non può condividersi l’eccezione di tardività in quanto le linee guida, benchè costituiscano atto presupposto delle successive valutazioni di interesse strategico, non potevano essere considerate immediatamente lesive, appunto perché volte a dettare indirizzi di carattere generale destinati a successive applicazioni. Per contro pare maggiormente condivisibile l’assunto delle difese di talune parti resistenti secondo le quali risulta quantomeno contraddittorio invocare la violazione delle linee guida con il primo motivo di ricorso, salvo poi, con il secondo motivo, affermarne l’illegittimità per la circostanza che non prevedono una contestuale valutazione di impatto ambientale dell’opera definita strategica.

In ogni caso si ritiene che tale secondo motivo di ricorso (che per connessione logica si analizza prioritariamente) sia infondato nel merito; parte ricorrente sostanzialmente evidenzia come sarebbe indispensabile una contestuale valutazione di impatto ambientale e di interesse strategico; i competenti organi e le linee guida approvate hanno invece ritenuto di scindere le due valutazioni in momenti diversi.

Se è pur vero che la contestuale valutazione degli interessi può costituire una auspicabile semplificazione, ben altro è desumere *ex se* l’illegittimità di una valutazione condotta in momenti separati; ciò è tanto più vero se si considera la complessità degli interessi in gioco (la natura strategica di un intervento può in astratto sussistere anche ove lo stesso sia impattante) e la possibilità che gli stessi siano fisiologicamente valutabili in fasi diversi della progettazione/programmazione. Siffatta distinta valutazione può infatti risultare, ancorchè più gravosa, maggiormente aderente alla natura degli interessi in gioco; è evidente, infatti, come l’impatto ambientale sia correttamente valutabile in una fase più concreta di realizzazione del progetto astrattamente “strategico”, perché diverse soluzioni – fermo l’impianto generale del progetto - possono essere più o meno impattanti; se quindi la natura strategica dell’intervento ne condiziona l’an, gli aspetti ambientali interferiscono più concretamente sul *quomodo* dell’intervento suscettibile di compiuta valutazione in una fase diversa e più avanzata del progetto. Da ultimo è pacifico che le linee guida non sacrificano l’interesse ambientale, demandandolo semplicemente alle più competenti sedi. Non si rinviene pertanto alcuna illegittimità delle impugnate linee guida.

Passando al primo motivo di ricorso, pur non essendo la dichiarazione di interesse strategico un atto insindacabile, la natura strategica dell’intervento resta valutazione di ampia discrezionalità e, in buona parte, i ricorrenti non hanno evidenziato palesi irrazionalità o profili di illegittimità pretendendo, per contro ed inammissibilmente, di sostituire il proprio opinabile giudizio a quello delle amministrazioni competenti.

E’ innanzitutto inconferente la contestazione del provvedimento nella parte in cui non effettua espresse valutazioni di carattere ambientale o di incidenza dell’opera sul regime delle acque, per la semplice ragione che l’atto impugnato esplicitamente non contiene né supera le valutazioni in materia ambientale o di regime delle acque previste nelle competenti sedi; d’altro canto la tesi per cui illegittimamente il provvedimento ignorerebbe l’incidenza sul regime delle acque appare in contraddizione con la premessa (condivisibile) sviluppata nello stesso ricorso e secondo cui sussiste giurisdizione di questo TAR e non del Tribunale delle acque perché il provvedimento impugnato non contiene profili di incidenza su detto regime.

Quanto poi alla natura strategica o meno dell’intervento pare al collegio che, come detto, i ricorrenti non abbiano evidenziato alcun profilo di palese irragionevolezza del provvedimento impugnato; essi hanno per contro fornito una interpretazione aprioristicamente riduttiva dell’intervento medesimo per sminuirne il significato. E’ riduttiva, ad esempio, la tesi per cui l’acquisizione e gestione da parte del comune, secondo buone pratiche di manutenzione, di una porzione di strada provinciale sarebbe irrilevante perché non produttiva di miglioramenti, in quanto detta manutenzione spetterebbe in astratto comunque alla Provincia. L’assunto muove da una valutazione, appunto, astratta delle competenze, ignorando che la legale attribuzione delle stesse non garantisce specifica attenzione anche nell’ottica del miglior interesse della comunità locale (come ad esempio un allargamento della sede viaria o una più incisiva manutenzione); ancora opinabile e riduttivo è l’assunto per cui, siccome il museo dell’antica segheria risulta già oggi saltuariamente aperto grazie all’azione di volontari (i quali ovviamente non sono tenuti a continuare detta gestione), sarebbe inutile una gestione maggiormente istituzionalizzata e continuativa dello stesso, con previsione di collaborazioni anche universitarie. I ricorrenti poi ignorano la previsione della manutenzione della rete sentieristica e delle risorse idriche prevista nel progetto. Soggettivo appare

infine l'assunto per cui la creazione di piste ciclabili collegate a un più ampio circuito (in parte anche utilizzabili come piste invernali per lo sci di fondo) costituirebbe un danno piuttosto che un vantaggio.

Da ultimo i ricorrenti invocano le linee guida regionali del settembre 2015 (salvo, come visto, integralmente censurarle con il secondo motivo di ricorso,) secondo le quali non sono sufficienti a considerare strategico un intervento le opportunità di lavoro connesse alla realizzazione dell'impianto (non invocate dalle competenti amministrazioni) e le risorse derivanti da sovraccanoni e riconoscimenti economici e compensativi; seguendo l'impostazione dei ricorrenti tutte le ricadute positive sul complessivo territorio poste in evidenza nel provvedimento impugnato sarebbero riconducibili ed interventi compensativi e come tali inidonee a giustificare l'intervento. L'assunto prova troppo perché, così ampiamente interpretando l'indicazione delle linee guida, non si vede quale intervento potrebbe mai essere ritenuto di interesse strategico, essendo ogni attività o ricaduta collaterale allo stesso astrattamente qualificabile intervento compensativo.

Siffatta estrema interpretazione del testo delle linee guida non risulta condivisibile. L'indicazione è più ragionevolmente interpretabile nel senso che non può la creazione di un impianto idroelettrico giustificarsi per il solo fatto di produrre entrate economiche (ad esempio in termini di minori canoni dell'elettricità o di guadagni del Comune per la vendita dell'elettricità); diverso appare il caso di specie in cui si chiarisce come le fisiologiche entrate economiche verranno trasformate in miglioramenti del territorio, e quindi sostanzialmente vincolate a specifici e duraturi interventi di miglioramento del contesto territoriale nel suo complesso.

Il ricorso deve quindi essere complessivamente respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

(Omissis)