Verifica di assoggettabilità alla VIA per un progetto di impianto eolico

T.A.R. Liguria, Sez. I 27 maggio 2020, n. 324 - Caruso, pres.; Goso, est. - Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S. (avv.ti Granara e Fatta) c. Regione Liguria (avv.ti Bozzini e Castagnoli) ed a.

Ambiente - Verifica di assoggettabilità alla VIA per un progetto di impianto eolico.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 11 giugno 2019 e depositato il successivo 25 giugno, l'Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S. ha impugnato il provvedimento della Regione Liguria meglio indicato in epigrafe, recante esito negativo del procedimento di *screening* ambientale relativo al progetto per la realizzazione dell'impianto eolico denominato "Monte Greppino", attivato su istanza di Fabbrica Energie Rinnovabili Alternative (F.E.R.A.) S.r.l.
Sostiene la ricorrente che il progetto in questione sarebbe soggetto a obbligo di VIA, anziché a verifica di assoggettabilità; il provvedimento impugnato, inoltre, sarebbe illegittimo in quanto privo di adeguata motivazione e corredato da un numero sproporzionato di prescrizioni.
I motivi di gravame sono collocati sotto le seguenti rubriche:
I) Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 19 del d.lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 6, comma 7, lett. b), del d.lgs. 152/2006. Violazione del principio di precauzione. Violazione del principio del giusto procedimento *ex* art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposto e di istruttoria. Travisamento. Sviamento.
II) Violazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Violazione del principio di precauzione. Violazione del principio del buon andamento e di giusto procedimento della P.A. di cui all'art. 97 Cost. Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui agli artt. 9 e 32 Cost. Eccesso di potere per irragionevolezza estrinseca. Travisamento. Perplessità.
III) Violazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Violazione delle Norme di attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico della Regione Liguria (PTCP), D.C.R. n. 6 del 26 febbraio 1990, in relazione agli artt. 52 e 72. Violazione dell'art. 136, comma 1, lett. d), del d.lgs. 42/2004 in relazione al d.m 24 aprile 1985. Violazione dell'art. 9 Cost. Violazione del principio del buon andamento e di giusto procedimento della P.A. di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di motivazione e irragionevolezza estrinseca. Difetto di istruttoria. Travisamento. Perplessità.
IV) Violazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Violazione dell'art. 6 della l.r. 39 del 2009. Violazione della l.r. 24 del 2009. Violazione della l.r. 22 del 1984. Violazione del PTCP della Provincia di Savona. Violazione del principio del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di presupposto e di istruttoria. Irragionevolezza estrinseca. Travisamento. Perplessità.
V) Violazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 6, lett. d), del d.lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 6, comma 7, lett. b), del d.lgs. 152/2006. Violazione del principio di proporzionalità.
Si costituivano in giudizio la Regione Liguria e F.E.R.A. S.r.l.
La controinteressata eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile sotto diversi profili; entrambe le parti resistenti evidenziano l'infondatezza delle dedotte censure.
L'istanza cautelare accedente al ricorso è stata respinta con l'ordinanza n. 171 del 17 luglio 2019.
L'appello cautelare proposta dall'Associazione V.A.S. è stato respinto con l'ordinanza della quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 4542 del 13 settembre 2019.
In prossimità dell'udienza di merito, le parti in causa hanno depositato memorie difensive, di replica e note di udienza.
All'udienza del 22 aprile 2020, la causa è passata in decisione sulla base degli atti depositati, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

DIRITTO

1) E' contestata la legittimità del provvedimento con cui la Regione Liguria, all'esito del procedimento disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006, ha stabilito che il progetto per la realizzazione di un parco eolico proposto da F.E.R.A. S.r.l. non è assoggettato alla procedura di VIA.
L'impianto in progetto sarà costituito da sei aerogeneratori, aventi un'altezza di m 117 e potenza complessiva di 24 MW, che si svilupperanno per m 1.900 lungo un crinale nel territorio dei comuni di Pontinvrea, Stella e Cairo Montenotte.
L'Amministrazione procedente ha ritenuto che il progetto in questione non incida su aspetti ambientali e non prefiguri impatti negativi e significativi sull'ambiente, purché vengano rispettate le condizioni indicate nel provvedimento impugnato.

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

2) In via preliminare, la Società controinteressata eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile sotto diversi profili.
2.1) In primo luogo, l'eccepiente evidenzia che l'Associazione V.A.S., avente sede in Roma e priva di un'articolazione locale, sarebbe priva di *legitimatio ad agendum* ovvero di interesse personale a contrastare la decisione relativa ad un progetto che interesserà il territorio ligure.
L'eccezione è infondata.
Infatti, l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 attribuisce alle associazioni individuate secondo i criteri di cui all'art. 13 della stessa legge una particolare legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti ritenuti pregiudizievoli per l'ambiente.
Essendo inclusa nell'elenco delle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 citato, la ricorrente è titolare della legittimazione speciale prevista dal legislatore, sicché non risulta necessario procedere all'accertamento dei requisiti che, in mancanza del riconoscimento suddetto, sarebbero richiesti per radicare la legittimazione ad agire nel caso concreto, quale la *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso.
2.2) Con una seconda eccezione preliminare, la Società F.E.R.A. rileva la mancata allegazione di un interesse attuale e concreto all'impugnazione in quanto, come dimostra la natura formale delle censure dedotte, non sarebbe stato evidenziato il danno ambientale provocato dalla realizzazione del parco eolico.
Anche questa eccezione va disattesa.
A prescindere dalla natura dei vizi denunciati, infatti, la prospettazione di parte ricorrente è intesa a mettere in luce il pregiudizio ambientale che sarebbe correlato all'impianto in progetto; secondo un approccio ragionevolmente non restrittivo, non può pretendersi, d'altronde, che l'accesso al giudice amministrativo presupponga la prova puntuale dell'impatto negativo dell'opera sulle matrici ambientali.
2.3) Infine, la controinteressata eccepisce che il Presidente dell'Associazione non sarebbe stato legittimato a proporre il ricorso in mancanza di una formale autorizzazione del Comitato esecutivo, ossia dell'organo cui l'art. 9 dello statuto attribuisce "la gestione dell'Associazione in ogni suo aspetto" e il compimento degli "atti di ordinaria e straordinaria amministrazione".
Rileva la ricorrente che, ai sensi dell'art. 10 dello statuto, il Presidente ha la "rappresentanza legale dell'Associazione di fronte a terzi ed anche in giudizio": tale disposizione sarebbe sufficiente, in assenza di diverse previsioni statutarie, ad attribuire il potere di agire in giudizio al Presidente.
Merita di essere condivisa la posizione di parte ricorrente.
Per consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, l'organo rappresentativo di un'associazione può stare in giudizio senza necessità di autorizzazione da parte dell'organo deliberante, ove esistente, salva diversa specifica previsione legale o statutaria (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 25 novembre 2013, n. 26286).
Nel caso in esame, nessuna previsione legale impone una preventiva deliberazione dell'organo collegiale e lo statuto dell'Associazione non richiede una specifica autorizzazione per la proposizione di un ricorso giurisdizionale.
Deve ritenersi ammissibile, pertanto, l'azione giurisdizionale proposta dal soggetto munito della legale rappresentanza dell'Associazione.
2.4) Stante l'infondatezza delle eccezioni sollevate in rito, può procedersi allo scrutinio del ricorso nel merito.
3) Con il primo motivo di gravame, l'esponente sostiene che il progetto proposto da F.E.R.A S.r.l. non andava sottoposto alla procedura di *screening* ambientale, ma direttamente a VIA, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. b), del d.lgs. n. 152/2016 ("La VIA è effettuata per … i progetti di cui agli allegati II-*bis* e IV alla parte seconda del presente decreto, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, ovvero all'interno di siti della rete Natura 2000").
Il nuovo parco eolico interferirebbe con i siti della Rete Natura 2000: essendo previsto in posizione mediana rispetto ad alcuni siti di interesse comunitario (SIC) e zone speciali di conservazione (ZSC), esso ne intercetterà i corridoi ecologici, degradandone il ruolo di tutela.
La censura non è fondata, poiché l'impianto in progetto non ricade, neppure parzialmente, all'interno di alcun sito della Rete Natura 2000, il più vicino dei quali, come riferito dalla Regione e non contestato dalla parte ricorrente, dista circa km 2,6.
Tale circostanza è confermata dalla simulazione fotografica contenuta nello studio preliminare ambientale (doc. 3 di F.E.R.A.) e dall'annessa tabella che indica la distanza del sito d'impianto dalle aree protette da un minimo di km 3,4 (SIC Rocca dell'Adelasia) ad un massimo di km 6,2 (ZPS Beigua-Turchino).
In secondo luogo, la Regione conferma che tre aerogeneratori interferiscono marginalmente con i corridoi ecologici, ma ciò non comporta l'assoggettamento del progetto alla procedura di VIA, poiché tali zone di continuità ecologico-funzionale non sono incluse nella Rete Natura 2000 e non sono state istituite come aree naturali protette ai sensi della legge n. 394 del 1991.
Non risulta, in ogni caso, che le aree in questione siano state individuate dalla Regione Liguria come non idonee alla realizzazione di impianti eolici in quanto particolarmente sensibili alle trasformazioni territoriali.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

4) Con il secondo motivo, l'esponente sostiene che, anche in un'ottica cautelativa ispirata al principio di precauzione, il progetto proposto da F.E.R.A. S.r.l. doveva essere sottoposto alla procedura di VIA in ragione del cosiddetto "effetto pregiudizievole cumulativo" provocato dall'esistenza di altri parchi eolici nelle vicinanze.
Tali impianti raggiungerebbero, nel loro complesso, una potenza pari a 40-42 MW o, come affermato nelle successive memorie, pari a 72,4 MW, comunque superiore alla soglia che comporta l'assoggettamento del progetto alla VIA statale.
Il progettato parco eolico, inoltre, produrrebbe il cosiddetto "effetto barriera" che incide negativamente sulla conformazione del crinale.
Le parti resistenti contestano l'applicabilità dei principi evocati dalla ricorrente, poiché la procedura di VIA riguarderebbe singoli progetti e non opere già realizzate.
In ogni caso, esse rilevano che la valutazione dell'impatto cumulativo determinato dalla presenza di altri impianti eolici è già stata effettuata nella fase di consultazione volontaria *ex* art. 21, d.lgs. n. 152/2006, cui ha fatto seguito una rimodulazione in senso riduttivo del progetto, favorevolmente valutata in un'ottica non ostativa alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.
Occorre ricostruire preliminarmente il quadro normativo di riferimento.
L'art. 6, comma 6, lett. d), del d.lgs. n. 152/2016, stabilisce che "la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata per (…) i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2015".
Il citato allegato IV prevede, al punto 2, lett. d), che sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni i progetti di "impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 1 MW".
Ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. a), del d.lgs. n. 152/2016, la VIA è effettuata per i progetti di cui agli allegati II e III alla parte seconda dello stesso decreto.
L'allegato II prevede, al punto 2, che sono sottoposti alla VIA di competenza statale i progetti di "impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 30 MW".
La normativa vigente, quindi, impone lo *screening* regionale per gli impianti eolici con potenza superiore a 1 MW, mentre quelli superiori a 30 MW sono sottoposti alla VIA statale.
Ciò premesso, le linee guida emanate dal Ministro dell'ambiente con decreto del 30 marzo 2015 contemplano effettivamente il criterio del "cumulo con altri progetti" (cfr. allegato V alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006) onde evitare la frammentazione artificiosa dei progetti riconducibili ad un disegno unitario.
L'applicazione di tale criterio, che comporta una riduzione del 50% delle soglie relative alla specifiche categorie progettuali indicate nell'allegato IV, è espressamente limitata agli interventi di nuova realizzazione appartenenti alle medesime categorie progettuali.
Equivale a dire che l'effetto cumulativo derivante dall'interazione con altri progetti vale ad integrare i criteri dimensionali utilizzati per fissare le soglie relative alle singole categorie progettuali di cui all'allegato IV e, in conseguenza, produce un'estensione dell'ambito applicativo della procedura di *screening*.
Lo stesso criterio non è utilizzabile, invece, per l'individuazione delle soglie dimensionali da attribuire ai progetti ricadenti nell'allegato II ai fini della diretta assoggettabilità a VIA.
L'Amministrazione procedente, in ogni caso, si è concretamente fatta carico della valutazione concernente le interazioni del nuovo impianto con altri parchi eolici, come dimostra la richiesta, formulata all'esito della fase di *scoping*, di presentare la documentazione di progetto contenente la "descrizione delle sinergie, interferenze e impatti cumulativi con gli impianti eolici già realizzati o autorizzati o ancora in corso di valutazione".
Ha fatto seguito la spontanea applicazione di una misura di mitigazione comportante la riduzione della potenza complessiva dell'impianto (da 28 MW a 24 MW), del numero degli aerogeneratori (da 8 a 6) e dell'estensione del crinale occupato (da m 2.700 a m 1.900).
La censura concernente l'impatto paesaggistico e visivo dell'impianto in progetto ("effetto barriera"), infine, deve ritenersi inammissibilmente generica.
Infatti, è inevitabile che la localizzazione dei parchi eolici caratterizzati da un impegno territoriale non trascurabile comporti una modificazione della configurazione fisica dei luoghi e della percezione dei valori ad essa associati.
Parte ricorrente, tuttavia, non ha indicato le disposizioni normative che vieterebbero eventualmente di realizzare questa tipologia di impianti sui crinali e non ha tenuto conto della dettagliata analisi visiva contenuta nello studio preliminare ambientale, ove sono stati presi in considerazione, con apposite simulazioni fotografiche, gli impianti eolici già esistenti, quelli già autorizzati e quelli ancora in corso di autorizzazione.
Vanno disattese, pertanto, le censure sollevate con il secondo motivo di gravame.
5) Con il terzo motivo, l'Associazione ricorrente denuncia il vizio di difetto di motivazione in relazione ai vincoli paesistici che gravano l'area di intervento.
L'Amministrazione procedente non avrebbe adeguatamente considerato che la zona è classificata "ANI-MA" (Area non insediata soggetta a regime di mantenimento) dal P.T.C.P.: l'art. 52 delle norme di attuazione fa espresso divieto di aprire

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

nuove strade e di costruire attrezzature e impianti nelle zone "ANI-MA", fatta eccezione per le infrastrutture specificamente volte al conseguimento degli obiettivi di mantenimento della qualità dell'ambiente e di fruizione collettiva del territorio.
Non sussisterebbero, peraltro, i presupposti richiesti dall'art. 89-*bis* del P.T.C.P. per derogare al regime insediativo suddetto (interventi attuati da enti pubblici territoriali, diretti alla tutela della pubblica incolumità o determinati da cause di forza maggiore).
Inoltre, il P.T.C.P. qualifica l'area come "BA-CO" (Bosco di angiosperme-consolidamento) e prevede, all'art. 72, l'obiettivo di favorire l'incremento della superficie boschiva o di migliorarne il livello qualitativo.
Il difetto di motivazione sussisterebbe, infine, in relazione alla mancata considerazione del vincolo di bellezza di insieme *ex* d.m. 24 aprile 1985.
Tali rilievi non sono idonei a dimostrare l'esistenza del denunciato vizio di legittimità.
I vincoli paesaggistici, infatti, costituiscono un parametro di riferimento ai fini della procedura di *screening*, ma non ne determinano l'esito, fatta eccezione per i casi in cui il regime di tutela del paesaggio sia inderogabile (cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 2 ottobre 2015, n. 1057).
Quest'ultima situazione non si verifica nel caso di specie, atteso che la derogabilità delle previsioni del P.T.C.P. è espressamente prevista dall'art. 5, comma 1, secondo periodo, della legge regionale Liguria 2 maggio 1991, n. 6 ("Rientrano nel campo di applicazione delle deroghe disciplinate dal presente articolo gli interventi per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili la cui approvazione sotto il profilo urbanistico-edilizio ed ambientale comporta dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge").
Ciò premesso, non emergendo alcun profilo assolutamente ostativo alla realizzazione dell'intervento proposto, il corretto inserimento del nuovo impianto nel paesaggio andrà valutato nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica *ex* art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, già richiesta con istanza del 19 luglio 2019.
6) Anche le censure formulate con il quarto motivo sono intese a denunciare le carenze motivazionali del provvedimento impugnato, in ragione della mancata considerazione dei vincoli derivanti dalla qualificazione dell'area di intervento come zona carsica (in quanto tale soggetta, ai sensi della l.r. Liguria n. 39/2009, al divieto di realizzazione di interventi che alterino l'assetto idro-geomorfologico dei luoghi), dall'appartenenza dell'area medesima alla Rete Escursionistica Ligure (disciplinata e tutelata dalla l.r. Liguria n. 24/2009) e dal vincolo idrogeologico gravante su di essa.
Il primo rilievo è stato formulato senza tener conto delle risultanze della relazione istruttoria, nella quale si precisa che "il sito ricade all'esterno di qualunque area carsica ed è adeguatamente distante da prese di derivazione idrica".
Tale circostanza è ulteriormente confermata dalla mappa riprodotta alla pag. 49 dello studio preliminare ambientale, la cui attendibilità non è contestata dalla parte ricorrente, ove il sito d'impianto è rappresentato completamente all'esterno della più vicina area carsica.
L'interferenza con la Rete Escursionistica Ligure forma oggetto di una generica affermazione di parte ricorrente, senza maggiori precisazioni né l'allegazione di elementi a comprova.
L'incidenza del vincolo idrogeologico, infine, non rileva ai fini della verifica di assoggettabilità, ma dovrà essere valutata nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica nella quale confluisce il nulla osta idrogeologico.
7) Con il quinto e ultimo motivo di gravame, la ricorrente contesta la "multiprescrizionalità" dello *screening*: l'elevato numero e la genericità delle prescrizioni costituirebbero elementi sintomatici dell'intento elusivo della VIA.
Neppure quest'ultima censura può essere condivisa.
Infatti, il potere di apporre specifiche condizioni ambientali nell'ambito del provvedimento di *screening* è espressamente previsto dall'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006 ("Qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V, e, ove richiesto dal proponente, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza, specifica le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi").
Il numero delle condizioni ambientali previste nel caso di specie (11 totali, di cui 2 riferite alla tutela della biodiversità e della fauna e le altre 9 alla tutela del paesaggio) non può ritenersi sproporzionato rispetto alla portata dell'intervento.
La semplice lettura delle condizioni medesime, d'altronde, ne rivela la specificità e l'efficacia precettiva, stante la precisa indicazione delle attività imposte alla proponente per mitigare e monitorare l'impatto dell'intervento.
8) Per tali ragioni, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.
La complessità e la peculiarità delle questioni affrontate giustificano l'integrale compensazione delle spese del giudizio tra le parti in causa, fatto salvo il contributo unificato che, se versato, rimane definitivamente a carico della parte ricorrente.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it