

Sulla compatibilità ambientale di un progetto finalizzato all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di un elettrodotto

Cons. Stato, Sez. IV 29 settembre 2021, n. 6548 - Greco, pres.; D'Angelo, est. - Di Salvo ed a. (avv.ti Immordino, Nicastro e Paparo) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale del progetto finalizzato all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di un elettrodotto - Giudizio di ottemperanza.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, questa Sezione ha accolto in parte l'appello della signora Rosellina Di Salvo contro la decisione del Tar per il Lazio, sede di Roma, n. 3652 del 17 marzo 2017 che aveva respinto il ricorso avverso il decreto interministeriale n. 104 del 27 aprile 2016, col quale era stata ritenuta la compatibilità ambientale, con prescrizioni, del progetto denominato “Elettrodotto 380 kV in doppia terna Chiaramonte Gulfi - Ciminna”, presentato da Terna Rete Italia S.p.a.

1.1. In particolare, nel giudizio di appello la signora Di Salvo (proprietaria di terreni e di un'azienda agricola in località Contrada Chibbò, nel Comune di Petralia Sottana, ricadenti nell'area interessata dall'elettrodotto) ha sostanzialmente reiterato le censure mosse in primo grado, contestando, tra l'altro, la circostanza che la Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali di Palermo non avesse tenuto conto delle prescrizioni in precedenza date dalla stessa in ordine alla realizzazione dell'opera.

1.2. Con la sentenza di questa Sezione n. 4737/2018, l'appello è stato in parte accolto nel rilievo che effettivamente talune prescrizioni contenute nel parere della Soprintendenza del 7 dicembre 2021 (allontanamento di un pilone dall'adiacente borgo di Recattivo) non erano state poi considerate in successivo parere favorevole della stessa Soprintendenza del 27 luglio 2015 di approvazione del progetto definitivo.

1.3. Di conseguenza, la Sezione, nel respingere tutte le altre censure, ha ritenuto tuttavia che vi fosse un difetto di motivazione del decreto ministeriale di compatibilità ambientale (n. 104 del 27 aprile 2016), tanto più evidente alla luce delle risultanze del parere dell'11 dicembre 2015 della Commissione tecnica per la verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS che aveva indicato come necessario analizzare eventuali alternative o ottimizzazioni del tracciato relativamente al suo allontanamento dall'area interessata.

1.4. La sentenza di appello ha quindi accolto il gravame esclusivamente per tale profilo, facendo salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

2. Ciò premesso, con il presente ricorso, la signora Di Salvo chiede l'ottemperanza della sentenza n. 4737/2018, evidenziando come il successivo decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 125 del 15 giugno 2020, con il quale è stata rinnovata la compatibilità ambientale del progetto dell'elettrodotto, sia stato nella sostanza una riedizione di quello precedente censurato in sede di appello.

2.1. In particolare, nel corso del procedimento successivo alla sentenza di cui si chiede l'ottemperanza, in palese violazione ed elusione del giudicato, la Soprintendenza di Palermo avrebbe reso il 25 luglio 2019 un parere di conformità al Ministero dell'Ambiente elusivo ancora una volta delle prescrizioni a suo tempo indicate dalla stessa Soprintendenza il 7 dicembre 2012.

2.2. La ricorrente evidenzia inoltre che, sull'errato presupposto che il precedente decreto sarebbe stato annullato “*in parte qua*”, non sarebbe stata garantita alcuna forma di partecipazione da parte dei soggetti interessati e danneggiati dal progetto (nessuna consultazione pubblica sarebbe stata svolta).

3. La ricorrente ha poi depositato documenti l'8 gennaio 2021 e il 13 aprile 2021 la costituzione, in aggiunta agli originari difensori, dell'avvocato Giuseppe Nicastro.

4. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, la Regione Sicilia – Servizio Soprintendenza dei Beni Culturali e Ambientali di Palermo, si sono costituiti per resistere in giudizio l'11 gennaio 2021.

5. La società Terna Rete Italia S.p.a. si è costituita in giudizio il 15 gennaio 2021, chiedendo il rigetto del ricorso, ed ha depositato documenti il 26 maggio 2021.

6. Le Amministrazioni intime e Terna hanno depositato memorie rispettivamente il 7 aprile 2021 e il 1° giugno 2021.

7. La ricorrente ha depositato una memoria di replica il 5 giugno 2021.

8. Tutte le parti costituite hanno depositato, infine, note di udienza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il 15 e il 16 giugno 2021.



9. La causa è stata trattenuta in decisione nella camera di consiglio del 17 giugno 2021, svoltasi in video conferenza ai sensi dello stesso decreto legge n. 137 del 2020.

10. Il ricorso non è fondato.

11. Come sopra ricordato, la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Palermo ha espresso, con nota del 7 dicembre 2012, un parere favorevole, con prescrizioni, alla realizzazione del progetto di elettrodotto di cui è causa in ragione della valenza paesaggistico-naturalistica e storico-archeologica dei luoghi.

11.1. Successivamente, con nota del 27 luglio 2015, ha approvato il progetto, considerandolo rimodulato rispetto a quello originario, senza peraltro spiegare le ragioni in base alle quali si potessero ritenere superate le prescrizioni in un primo momento imposte e non recepite nella seconda versione del progetto (in particolare, la prescrizione relativa all'allontanamento di un pilone ad un chilometro dal borgo di Recattivo).

11.2. Per questa ragione, nel giudizio di appello di cui alla sentenza n. 4737/2018 è stato rilevato un difetto di motivazione del decreto interministeriale n. 104 del 27 aprile 2016 col quale era stata ritenuta la compatibilità ambientale, con prescrizioni, del medesimo progetto.

11.3. Di conseguenza, dopo la sentenza le Amministrazioni interessate hanno ripetuto in parte il procedimento al fine di eliminare l'evidenziato difetto di motivazione.

11.4. Il 22 febbraio 2019 la Soprintendenza di Palermo ha quindi rinnovato il suo parere, rilevando le difficoltà di Terna a spostare il pilone perché tra l'altro tracciato avrebbe inciso su zona archeologica di Cozzo Terravecchia (in sostanza, ha spiegato le ragioni per le quali aveva assunto il 27 luglio 2015 una diversa determinazione).

11.5. Nonostante ciò, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, con nota del 17 maggio 2019 ha chiesto di spiegare meglio, anche in esito all'intervenuta sentenza del Consiglio di Stato, le ragioni di tale determinazione. Cosicché la Soprintendenza ha integrato il suo parere il 25 luglio 2019 descrivendo meglio le ragioni per le quali si era determinata a dare il parere favorevole cioè al fine di evitare un rilevante nocumento al paesaggio (piloni che si sarebbero dovuti spostare ad una quota di 900 mt e dunque con un tracciato molto più visibile).

11.6. Sulla base del nuovo parere maggiormente motivato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il decreto n. 125 del 15 giugno 2020, con il quale è stata rinnovata la compatibilità ambientale del progetto dell'elettrodotto.

12. Alla luce delle circostanze sopra ricordate e tenuto conto che nella sentenza di cui si chiede l'ottemperanza è esplicitamente indicata la possibilità per l'Amministrazione di adottare ulteriori provvedimenti, non sembra potersi rilevare una elusione del giudicato tale da consentire in sede di esecuzione di dichiarare la nullità degli atti sopravvenuti.

13. Con il decreto n. 125 del 2020 le Amministrazioni intimare hanno infatti dato esecuzione al giudicato, ripetendo il relativo procedimento mediante l'adeguamento del corredo motivazionale ritenuto dalla sentenza insufficiente.

13.1. Nel nuovo decreto si evidenzia la necessità di ottemperare alla sentenza mediante una rinnovata valutazione paesaggistica ed ambientale.

13.2. In particolare, nel preambolo, che si riporta integralmente, si dà atto che:

“Vista la sentenza n. 4737 depositata in data 1 agosto 2018, con la quale il Consiglio di Stato ha disposto l'annullamento in parte qua del predetto Decreto VIA, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione, per difetto di motivazione del parere prot. n. 4571/S16.7 del 27 luglio 2015 favorevole con prescrizioni, reso dalla Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Palermo prima dell'emissione del parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 1935 dell'11 dicembre 2015, in merito alle varianti proposte da Terna Rete Italia S.p.A., riportando nella medesima sentenza “[...] la Soprintendenza ha approvato il progetto, considerandolo rimodulato rispetto a quello originario, senza peraltro spiegare le ragioni in base alle quali si potessero ritenere superate le prescrizioni in un primo momento imposte e non recepite nella seconda versione del progetto[...];”

Preso atto che, a valle della richiesta di riapertura del procedimento da parte della Società, il Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha comunicato l'avvio del procedimento di rideterminazione dei Ministeri autorizzanti alla costruzione e all'esercizio delle opere in oggetto, in applicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4737/2018, ribadendo che “il progetto resta invariato rispetto a quello autorizzato” il 12 aprile 2018;

Vista l'istanza di rideterminazione in merito al procedimento di valutazione di impatto ambientale presentata da Terna Rete Italia S.p.A. per lo stesso progetto con nota prot. TERNA/P20180040857 del 18 dicembre 2018, acquisita con prot. 29306/DVA del 27 dicembre 2018, in applicazione della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4737 del 1 agosto 2018, chiedendo “che codesti Ministeri [...], richiedano alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Palermo di motivare adeguatamente il parere favorevole con prescrizioni reso in data 27 luglio 2015, al fine di consentire la ri-espressione del decreto di compatibilità ambientale”;

Visto che nella stessa nota la società ha altresì dichiarato che “la documentazione di progetto che ha permesso l'emissione del decreto di compatibilità ambientale n. 104 del 27 aprile 2016, è stata aggiornata, rispetto alla versione presentata con l'istanza del 26 luglio 2012, attraverso ripetute integrazioni di documentazione di cui alle note prot. n. TRISPA/P20140008280 del 24 luglio 2014, n. TRISPA/P20150001645 del 24 febbraio 2015 e n. TRISPA/P201500082201 dell'11 giugno 2015”;

Preso atto che, con riferimento a detta istanza, nonché alla luce della decisione del Consiglio di Stato n. 4737/2018, con

nota prot. 1873/DVA del 28 gennaio 2019 l'allora Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali ha riavviato il procedimento e, in ottemperanza alla richiamata sentenza, ha chiesto alla Regione Siciliana - Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana-Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Palermo ed all'allora Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) una nuova espressione nel senso di quanto indicato dalla sentenza in questione;

Preso atto che, in riscontro alla suddetta richiesta, con nota prot. 1112 del 22 febbraio 2019, acquisita con prot. 4682/DVA del 25 febbraio 2019, la Soprintendenza di Palermo ha inviato una prima nota relativa alla realizzazione delle opere;

Preso atto che, a seguito della richiesta di chiarimenti inviata dalla DG ABAP dell'allora MiBAC, prot. n. 14074 del 17 maggio 2019, la Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Palermo ha inviato, con nota prot. n. 3967/S15.5 del 25 luglio 2019, sostitutiva e integrativa della sopra citata nota prot. n. 1112 del 22 febbraio 2019, un'esplicitazione delle motivazioni richieste a supporto del parere favorevole reso;

Acquisito il parere dell'allora MiBAC espresso con nota prot. 23537 del 29 agosto 2019, assunto al prot. 21936/DVA del 29 agosto 2019, con cui, ritenuto che la Soprintendenza di Palermo abbia fornito con la citata nota valutazioni atte a motivare congruamente il proprio assenso, ha rinnovato nel senso di quanto indicato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4737/2018 il proprio parere favorevole, fermo restando il rispetto di tutte le prescrizioni già contenute nel parere prot. 5968 del 2 marzo 2016;

Visto che con nota prot. 23254/DVA del 19 settembre 2019, l'allora Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali ha chiesto alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS di esprimere il proprio parere, in ottemperanza alla citata sentenza, ai fini della ri-emissione del provvedimento di VIA, sulla base della documentazione trasmessa dal proponente con la predetta istanza e del parere dell'allora MiBAC;

Considerato che, in sede di istruttoria tecnica, la Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS è stata integrata dal rappresentante della Regione Siciliana, nominato con Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Considerato che, con riferimento alle aree della Rete Natura 2000, nel corso del precedente procedimento di VIA, il proponente aveva provveduto a redigere lo studio di incidenza ai sensi del Decreto del presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, sulla base del quale la Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS aveva ritenuto che la realizzazione dell'opera non avrebbe comportato sottrazione né frammentazione degli habitat tutelati;

Preso atto che, come si evince dall'allegato parere, la Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, sulla base dell'istruttoria condotta, ha confermato che l'opera in oggetto non interferisce con alcun sito della Rete Natura 2000;

Considerato che le prescrizioni del decreto ministeriale n. 104 del 27 aprile 2016 la cui ottemperanza doveva essere verificata prima della chiusura della Conferenza dei servizi decisoria di autorizzazione del progetto al MISE, sono state concluse positivamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, come da provvedimenti direttoriali emessi;

Acquisito il parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 3205 del 22 novembre 2019, assunto al prot. 32784/DVA del 17 dicembre 2019 nel quale si riteneva "che nulla osta alla ri-emissione del provvedimento di VIA relativo all'opera Elettrodotto aereo 380 kV in doppia terna "Chiaramonte Gulfi – Ciminna" e opere connesse, fatte salve le verifiche di ottemperanza già concluse;

Vista la nota prot. 10941/MATTM del 17 febbraio 2020, con la quale la Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo ha chiesto alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS di esplicitare se intendeva confermare le valutazioni positive già espresse con il parere n. 1935 dell'11/12/2015 reso nell'ambito del procedimento di VIA precedentemente condotto, al fine di procedere con la ri-emissione del provvedimento di VIA ai sensi del D.Lgs. 152/2006.;

Acquisito il parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 3295 del 17 aprile 2020, assunto al prot. 30255/MATTM del 30 aprile 2020, che sostituisce integralmente n. 3205 del 22 novembre 2019 e ove si ritiene "di confermare le valutazioni positive già espresse con il parere n. 1935 dell'11/12/2015 reso nell'ambito del procedimento di VIA relativo all'opera 'Elettrodotto aereo 380 kV in doppia terna "Chiaramonte Gulfi – Ciminna" e opere connesse', precedentemente condotto, al fine di procedere con la ri-emissione del provvedimento di VIA ai sensi del D.Lgs. 152/2006;

Considerati quindi i seguenti pareri che sono allegati al presente decreto e ne costituiscono parte integrante:

a) il parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 3295 del 17 aprile 2020, costituito da n. 13 pagine;

b) il parere dell'allora Ministero per i beni e le attività culturali con nota prot. 23537 del 29 agosto 2019, acquisita con prot. 21936/DVA del 29 agosto 2019, costituito da n. 4 pagine;

Ritenuto, sulla base di quanto premesso, di dover provvedere, ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 152/2006, previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104/2017, alla formulazione del giudizio di compatibilità ambientale del progetto sopraindicato".

14. Posto il quadro sopra delineato, va quindi evidenziato che in presenza di giudicato di annullamento, per difetto di

motivazione, riguardante un provvedimento amministrativo che sia espressione di un potere (più o meno ampiamente) discrezionale, la riedizione del potere è suscettibile di un duplice ordine di censure, quelle con cui l'interessato si duole della violazione o elusione del vincolo conformativo che il giudicato, in termini più o meno stringenti, impone all'attività amministrativa da rinnovare (così sperando l'azione di nullità di cui all'art. 114, comma 2, lett. b), c.p.a., fisiologicamente soggetta al rito dell'ottemperanza, anche con riguardo al giudice competente per la cognizione di essa) e quelle che mirano invece a colpire i contenuti del nuovo provvedimento, in quanto espressione di nuove scelte discrezionali attinenti ad aspetti non riconducibili a puntuali statuizioni della pregressa sentenza e, quindi, non soggetti ad uno specifico vincolo conformativo, rispetto ai quali i vizi ipotizzabili sono deducibili come vizi di legittimità secondo l'ordinario giudizio di cognizione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2017, n. 5250).

14.1. Nel caso di specie, la sentenza ha indicato nell'insufficienza della motivazione l'aspetto rilevante per l'Amministrazione, anche per la sua attività futura (*"salvi gli ulteriori provvedimenti"*). Tale insufficienza è stata tuttavia sanata dal successivo provvedimento, cosicché eventuali ulteriori aspetti di criticità non indicati nella stessa sentenza possono essere fatti valere, come vizi di legittimità, in un eventuale giudizio di cognizione.

15. Quanto, infine, alla lamentata assenza di partecipazione dei soggetti interessati dal progetto, va rilevato che l'intervenuto annullamento del decreto interministeriale n. 104 del 2016 non ha riguardato l'intera procedura (espressamente la sentenza ha respinto tutte le altre censure – cfr. punto 22), ma solo l'inadeguatezza motivazionale del parere della Soprintendenza. Pertanto non può ravvisarsi un obbligo di far partecipare gli interessati ad un segmento specifico del procedimento che comunque può pur sempre essere soggetto all'esercizio di tutela di legittimità in sede cognitoria.

16. Per le sopra esposte ragioni, il ricorso va respinto.

17. Tenuto conto della particolare articolazione della vicenda che ha visto la necessità per l'Amministrazione di dover comunque integrare la motivazione del provvedimento, le spese di giudizio possono essere compensate.

(Omissis)