

# Valutazione di impatto ambientale positiva sul progetto di sostituzione di unità a carbone esistenti con nuove unità a gas per una centrale termoelettrica

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 22 settembre 2023, n. 14129 - Sapone, pres.; Savi, est. - W.W.F. Italia E.T.S. - Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature - Ente del Terzo Settore, Clientearth (avv. Ceruti) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

**Ambiente - Cessazione definitiva dell'utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica (c.d. *phase out*) - Valutazione di impatto ambientale positiva sul progetto di sostituzione di unità a carbone esistenti con nuove unità a gas per una centrale termoelettrica.**

(*Omissis*)

## FATTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 36 del 27.1.2023, contenente la valutazione di impatto ambientale positiva sul progetto, presentato da Enel Produzione S.p.A., di sostituzione delle unità a carbone esistenti con nuove unità a gas per la Centrale Termoelettrica "Federico II" di Brindisi.
2. Il progetto trova la sua origine nell'imposta cessazione definitiva dell'utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica (c.d. *phase out*), obiettivo da conseguire entro il 31 dicembre 2025, come prescritto dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN) approvata con decreto MISE – MATTM del 10 novembre 2017 e, in termini non dissimili, dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) pubblicato il 21 gennaio 2020.
3. Nell'originaria formulazione del progetto è stata prevista una configurazione 2+1, poiché costituita da 2 turbine a gas e relative caldaie a recupero che si collegano ad una sola turbina a vapore. In relazione al progetto così delineato e da porre in essere a mezzo di tre fasi di realizzazione, la proponente ha presentato lo Studio d'impatto Ambientale e la Valutazione d'impatto Sanitario – VIS.
4. Ne è seguita una prima fase di consultazione, avviata a seguito della pubblicazione nel sito Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE) del relativo Avviso del 16 maggio 2020. Sono quindi pervenute le osservazioni del pubblico e sono stati acquisiti i pareri delle autorità competenti, a seguito dei quali Enel ha proposto un'alternativa progettuale con configurazione 1+1, le cui fasi di realizzazione sarebbero due, non più tre. Nell'ipotesi 1+1 il progetto prevede, infatti, che vi sia una unità di produzione dotata di una sola turbina a gas con caldaia a recupero collegata a una turbina a vapore.
- Su tutta la documentazione integrativa prodotta a seguito delle richieste delle autorità il pubblico ha potuto presentare le proprie osservazioni. Si è quindi svolta una seconda consultazione nell'ambito della quale sono state presentate anche le osservazioni delle associazioni odierne ricorrenti.
5. A conclusione dell'ulteriore istruttoria svolta sono stati quindi adottati il parere del Ministero della Cultura dell'8 luglio 2021, il parere dell'I.S.S. del 29 dicembre 2021, nonché il parere tecnico istruttorio n. 214 del 3 febbraio 2022 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS, poi recepiti e allegati al successivo D.M. VIA n. 36/2023.
6. Avvero il decreto VIA e i relativi atti connessi e presupposti sono insorte le associazioni ricorrenti, con ricorso notificato il 28.3.2023 e affidato a sette motivi, con cui si contestano plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere.
7. Si sono costituiti in giudizio, solo formalmente, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura, nonché, con memorie in cui si chiede il rigetto del ricorso, Enel Produzione S.p.A. e l'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.).
8. Sia le associazioni ricorrenti che Enel Produzione hanno presentato memoria di replica alle rispettive argomentazioni.
9. Alla pubblica udienza del 19 luglio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

10. Il ricorso è infondato.
  11. Con il primo motivo, le associazioni ricorrenti deducono violazione dell'art. 5 e dell'allegato IV della Direttiva 2011/92/CE, dell'art. 22 e dell'allegato VII alla seconda parte del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, del decreto del M.A.T.T.M. n. 430/2018 e della Strategia energetica nazionale 2017, della sentenza del TAR Lazio n. 10715/2022, nonché eccesso di potere per travisamento dei fatti e illogicità manifesta in relazione allo scenario di base dello studio VIA.
- Alla luce della prevista cessazione dell'attività della centrale a carbone, imposta dalla normativa a partire dal 2025, lo

studio di impatto ambientale avrebbe erroneamente assunto, quale scenario di base di raffronto per la valutazione dell'impatto del progetto di riconversione, quello costituito dalla presenza della centrale a carbone in luogo della totale assenza di una centrale a combustibili fossili, con violazione del decreto del MATTM n. 430 del 22.11.2018 e della "Strategia Energetica Nazionale 2017", nonché del *decisum* della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. III, 28.07.2022, n. 10715, resa *inter partes* e ormai passata in giudicato. La proponente, peraltro, non sarebbe stata in grado di provare l'effettiva necessità del progetto a Brindisi.

12. La censura non può essere condivisa.

13. Al di là delle contrapposte interpretazioni sostenute dalle parti in ordine ai concetti di “scenario di base” e di “alternativa zero”, di cui all'art. 22 e all'allegato VII alla seconda parte del d.lgs. n. 152/2006, vale osservare che nel corso della procedura di VIA le conseguenze derivanti dal *phase out* del carbone sono state tenute ben presenti sia nello studio di impatto ambientale che negli atti adottati dalle competenti autorità.

14. Risulta, in particolare, che la Commissione tecnica VIA-VAS (nota CTVIA n. 1838 del 9.4.2021, pag. 1) aveva ravvisato, in sede di primo esame del progetto, la necessità di “*descrivere almeno quelle ‘alternative ragionevoli’ che compendino l'opportunità di conservare la produttività del sito, incrementandone l'efficienza, e la compatibilità ambientale dell'opera in un'area già pesantemente condizionata dall'attività in esercizio*” e, in particolare, “*quelle alternative che prevedano una produzione anche parziale basata sulle fonti rinnovabili o una più contenuta taglia dell'impianto*”, al fine, tra l'altro, di “*ridimensionare l'incremento netto degli impatti che deriva dal confronto con lo scenario 2025 in cui le comunità territoriali si sono già proiettate in termini di benefici ambientali rivenienti dalla chiusura della centrale*”.

15. In risposta a tale sollecitazione, Enel ha proceduto, nella propria nota di integrazioni e chiarimenti del 14.7.2021, al confronto con lo scenario 2025 in assenza di Centrale (cf. pag. 13 ss.), rilevando come “*l'impianto proposto non apporterà contributi per SO<sub>2</sub> e polveri primarie e apporterà contributi per le sostanze emesse ampiamente inferiori ai valori limite per la qualità dell'aria e tali da non alterare lo stato della qualità dell'aria presente nel territorio. Parimenti, il clima acustico dello scenario 2025 non sarà perturbato in modo significativo dal contributo delle nuove unità*”. La proponente ha provveduto in ogni modo a elaborare la nuova configurazione 1+1, poi divenuta la soluzione progettuale definitiva, in aderenza alla richiesta della CTVIA ed evidenziando l'impatto ancora minore sull'ambiente del nuovo assetto prospettato.

16. Alla luce di quanto sopra, non può sostenersi che lo scenario 2025 in assenza di centrale sia stato ignorato e non può prospettarsi alcuna eventuale violazione delle norme che variamente impongono il *phase out* del carbone, né della sentenza del TAR Lazio n. 10715/2022, il cui richiamo è del tutto inconferente rispetto all'odierno oggetto del contendere.

17. Va altresì aggiunto che non hanno pregio le argomentazioni delle ricorrenti riguardanti la ritenuta superfluità della centrale a gas rispetto all'evoluzione delle dinamiche concernenti il *capacity market*. La stretta necessità di un progetto non costituisce, sotto alcun profilo, un requisito di una positiva valutazione di impatto ambientale. Va ribadito, al riguardo, il consolidato orientamento per cui il giudizio di compatibilità ambientale presenta “*profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti*” (così Cons. St., sentenza 30 maggio 2022, n. 4355), non costituendo “*un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico – amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico – sociale) e privati (Cons. St., 6 aprile 2020, n. 2248)*”.

18. Peraltro, la superfluità del progetto non potrebbe evidentemente essere argomentata, in funzione di annullamento dei relativi atti di autorizzazione, sulla base di rapporti, come quello di Terna citato dai ricorrenti, pubblicati successivamente alla conclusione del procedimento di VIA (febbraio 2023). Tanto più che il medesimo rapporto richiama quello dell'anno precedente, ultimo disponibile in corso di procedura, laddove veniva rilevato come “*il sistema elettrico italiano non fosse in grado di rispettare un valore di LOLE inferiore alle 3 ore/anno a fronte della dismissione pianificata della capacità a carbone/olio*”, denunciando, dunque, la sua inadeguatezza.

19. Il secondo e il terzo motivo possono essere esaminati congiuntamente.

20. Con il secondo motivo di ricorso viene contestata violazione degli artt. 3, 5-8 della Direttiva 2011/92/CE, degli artt. 4, 5 e 23 dell'allegato VII alla seconda parte del d.lgs. n. 152/2006 in relazione alla valutazione di impatto sanitario (VIS), nonché eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifesta, falsità del presupposto e travisamento dei fatti in relazione al ritenuto parere positivo dell'Istituto Superiore di Sanità sul progetto.

21. Evidenziano i ricorrenti come il documento emesso dall'I.S.S. presenti aspetti di manifesta illogicità e contraddittorietà. Da un lato, infatti, il parere sottolinea la mancata produzione di profili di salute *ante operam* talmente gravi che “*non consente all'ISS di esprimere un parere*” sui profili suddetti, evidenziando, peraltro, la fondamentale rilevanza di una tale valutazione ai fini dell'espressione del giudizio dell'Istituto; dall'altro lato, il documento consente alla proponente di colmare tali gravi carenze entro i “tempi di realizzazione del nuovo impianto”, con ciò implicitamente ritenendo che esse possano essere tranquillamente sanate nelle more della costruzione dell'impianto.

22. Peraltro, il documento dell'I.S.S. non potrebbe in alcun modo essere considerato un parere positivo, come invece assunto dal decreto impugnato, sia per le ragioni evidenziate, sia in quanto esso si esprimerebbe semplicemente in termini

di preferibilità della soluzione progettuale dimezzata rispetto a quella iniziale, che è invece quella che otterrebbe il via libera per effetto del decreto gravato.

23. Con il terzo motivo si contesta violazione degli artt. 3, 5-8 della Direttiva 2011/92/CE, degli artt. 4, 5 e 23 dell'Allegato VII alla parte seconda del d.lgs. 152/2006 e delle Linee guida per la valutazione di impatto sanitario, nonché eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di istruttoria e sviamento di potere del parere della Commissione tecnica di verifica VIA-VAS sulla valutazione di impatto sanitario.

24. Lamentano i ricorrenti che sulla base dei richiamati rilievi critici espressi dall'I.S.S., anche la Commissione tecnica di verifica VIA-VAS, nel proprio parere conclusivo n. 214 del 3.2.2023, ha attestato la sussistenza di diverse e gravi carenze della relazione alla "Valutazione di Impatto Sanitario" presentata da Enel produzione. Ciò nondimeno, essa ha espresso un parere positivo di VIA sul progetto iniziale (2+1).

25. L'illegittimità sarebbe aggravata dalla circostanza che il parere della Commissione VIA VAS neppure prevede una condizione o una prescrizione volta a colmare l'accertato deficit informativo ed istruttorio, essendo soltanto prescritta l'effettuazione di uno studio epidemiologico *post operam*. Non rilevarebbe il richiamo alle condizioni previste nel parere dell'I.S.S., che si sarebbe espresso positivamente solo sulla configurazione 1+1 e non su quella (2+1), su cui invece avrebbe dato il via libera la Commissione.

26. Le censure non sono fondate.

27. Nel proprio parere l'I.S.S. ha osservato, quanto alla non corretta individuazione dei profili di salute *ante operam*, che *"la valutazione del rischio ante operam tramite i risultati dei profili di salute è uno degli elementi qualificanti nell'esprimere da parte dell'ISS un giudizio favorevole o meno all'esecuzione dell'opera nel caso di aumento delle esposizioni di interesse sanitario"* mentre *"il caso in esame vede invece una diminuzione di tali esposizioni per gli inquinanti dai quali deriva la selezione delle cause analizzate nei profili di salute"*.

28. Tale valutazione non può dirsi errata in ragione del fatto che, assumendo come situazione *ante operam* l'assenza della centrale a carbone, gli scenari indicherebbero un aumento, anziché una diminuzione, delle esposizioni. I profili di salute *ante operam*, facendo riferimento a dati storici di mortalità e morbosità, non possono, per definizione, che fare riferimento alla situazione esistente nel momento in cui viene condotta la valutazione di impatto sanitario, che prevede, nel caso in esame, l'esistenza della centrale e la sua operatività. Sicché gli scenari emissivi da raffrontare a quelli di progetto sono necessariamente quelli attuali.

29. Ciò detto, dalla lettura degli atti emerge che gli scenari di progetto prospettano una significativa riduzione delle emissioni, stimata, in configurazione 2+1, tra un minimo del 72% e un massimo dell'86% per il biossido di azoto e tra un minimo dell'84% e un massimo del 95% per il particolato, mentre in configurazione 1+1 la riduzione è compresa, rispettivamente, tra l'83 e il 92% e tra il 93 e il 97%. In ogni configurazione risultano invece azzerate le emissioni di anidride solforosa e di polveri, mentre l'unico valore in aumento è costituito dall'ammoniaca, rispetto alla quale, peraltro, non è disponibile un limite legislativo (cfr. primo parere I.S.S.), mentre le concentrazioni attese sono *"ampiamente inferiori ai valori della Inhalation Reference Concentration (RfC) di 500 µg/m3, quale riferimento per esposizione media di lungo periodo"* (cfr. parere finale I.S.S.).

30. Risulta altresì che il complessivo impatto del progetto sulla qualità dell'aria (in termini di maggiori inquinanti immessi rispetto ai valori di background - che comprendono, peraltro, gli effetti dell'attuale operatività a carbone e destinati a venir meno) è sostanzialmente trascurabile (cfr. la nota di integrazioni in risposta al parere dell'I.S.S. a pag. 13).

31. Nell'ambito di tale quadro istruttorio, non può dirsi che la valutazione dell'I.S.S. sia manifestamente erronea o irragionevole, essendo presumibile che dall'attuazione dell'intervento derivi un miglioramento dello stato di salute della popolazione interessata.

32. Le suesposte considerazioni destituiscono di fondamento anche le censure (di cui al terzo motivo) portate avverso il parere della CT VIA nella parte in cui richiama i rilievi critici dell'I.S.S.: gli aspetti su cui sono state mosse osservazioni riguardano infatti profili che, per quanto osservato, non risultano impedimenti allo svolgimento dell'iniziativa, sia pure imponendo a carico della proponente vincoli conformativi della stessa. Ciò vale anche per le valutazioni espresse dall'I.S.S. a proposito delle mancanze riguardanti i valori di esposizione acuta dell'ammoniaca (carenza che, secondo l'Istituto, *"non sembra rappresentare una specifica criticità"* – v. pag. 5 del parere finale) ovvero dell'avvenuta elaborazione di dati ritenuti *"remoti"* (ma non per ciò solo inattendibili).

33. Per quanto possa rilevare alla luce della precisazione della proponente quanto alla configurazione definitiva del progetto, i vincoli derivanti dalle osservazioni dell'I.S.S. devono peraltro intendersi specificamente e integralmente richiamati dal decreto di VIA anche per la configurazione 2+1, dal momento che nessun elemento del parere I.S.S. suggerisce che la "preferibilità" della configurazione 1+1 debba intendersi come implicito parere negativo sul progetto iniziale (del quale pure, invece, viene evidenziata la significativa riduzione dell'impatto sul territorio).

34. Con il quarto motivo di ricorso i provvedimenti impugnati vengono censurati per violazione degli artt. 3, 5-8 della Direttiva 2011/92/CE, dell'art. 5 e dell'Allegato VII alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere per difetto d'istruttoria, difetto di motivazione e illogicità in relazione agli inquinanti atmosferici.

35. Si sostiene nel ricorso che le simulazioni contenute nello studio per stimare la formazione e la presenza al suolo dei precursori del percolato secondario e dell'ozono soffrono di plurime limitazioni, che non sono state superate dalle

successive integrazioni.

36. Negli elaborati della proponente non si menziona la criticità dell'inquinante ozono, e non viene fornita alcuna stima o valutazione sul presunto effetto (migliorativo) rispetto alla situazione esistente e alle interazioni con gli altri impianti industriali dell'area (e le altre sorgenti non industriali di precursori).

37. Sulle emissioni di Monossido di Carbonio (CO), con la richiesta di documentazione integrativa la Commissione tecnica VIA e VAS, al punto 1, lett. d), aveva espressamente individuato l'obiettivo di *“contenere le emissioni di CO che in fase 3, su alcuni recettori sensibili determinano un incremento, seppur modesto delle concentrazioni massime al suolo”*. Tuttavia, la proponente non risulta aver integrato in tal senso lo SIA, per cui il problema risulterebbe tutt'altro che superato.

38. Sull'Ammoniac (NH<sub>3</sub>) lo studio in sostanza non includeva previsioni di ricaduta al suolo di questa molecola emessa dalla progettata CTE; di qui la richiesta della Commissione VIA, al punto n.13, di *“stimare il livello di background, tramite modellistica e/o misure effettuate sul territorio”*, indicando un valore di fondo della sostanza al quale ovviamente sovrapporre il contributo della centrale, anche ai fini della valutazione sanitaria. Nelle "Integrazioni e chiarimenti" Enel produzione precisa che *“non è stato possibile reperire informazioni in merito a campagne di misura per tale inquinante per il territorio prossimo al sito”*.

39. Considerazioni critiche circa la carenza di informazioni sul parametro dell'Ammoniac (NH<sub>3</sub>) sono contenute nel parere dell'Istituto Superiore di Sanità del 29.12.2021, ove si evidenzia che una "accurata" campagna di monitoraggio dell'NH<sub>3</sub> "avrebbe già potuto e dovuto" essere stata eseguita. In tali ultimi termini si esprimeva anche la Commissione VIA VAS nel parere conclusivo n. 214/2022. Di qui l'illogicità e contraddittorietà del parere positivo espresso dalla Commissione.

40. Un ultimo profilo di carenza di istruttoria atterrebbe all'ampiezza dell'area di studio delle ricadute degli inquinanti atmosferici, in particolare in relazione alla carenza della valutazione degli inquinanti secondari (Particolato e Ozono) ed in relazione alla stima delle esposizioni nelle valutazioni sanitarie. Il proponente avrebbe scelto un'area di studio (definita "locale") centrata nel sito della CTE, quadrata di lato pari a 18.5 km. Così facendo si sono esclusi verso Sud, per pochi chilometri, paesi densamente abitati e la città di Lecce, mentre dalla mappa di dispersione (concentrazione media annua) dell'inquinante Ammoniac risulta che la "traccia" dell'inquinante ha una direzione prevalente verso Sud/Sud-Est, e le isolinee di concentrazione si estendono all'esterno dell'area di calcolo.

41. Neppure tali argomenti possono essere condivisi.

42. Quanto all'individuazione dell'area di riferimento dello studio, va rilevato che la proponente aveva inizialmente considerato un'area di 40x40 km, determinata sulla base degli impatti dell'assetto attuale. La riduzione a un'area di 18,5x18,5 km è stata operata su sollecitazione dell'I.S.S. onde circoscrivere l'analisi alla sola area in cui è significativo l'impatto delle emissioni.

43. A fronte di tale situazione, la contestazione delle associazioni ricorrenti si presenta generica, non essendo idonea a evidenziare la manifesta irragionevolezza dello studio o dell'operato dell'I.S.S. L'osservazione per cui *“dalla mappa di dispersione [...] dell'inquinante Ammoniac [...] le isolinee di concentrazione si estendono all'esterno dell'area di calcolo”*: ciò, infatti, non dimostra che la restrizione dell'area di studio, come infine operata dalla proponente, abbia l'effetto di trascurare irragionevolmente impatti significativi su porzioni di territorio non considerate, risultando tra l'altro che PM 2.5 e NO<sub>2</sub> (non, quindi, anche l'ammoniac) sono gli *“unici inquinanti fra quelli analizzati per i quali l'evidenza epidemiologica di causalità sia sufficiente”* (cfr. studio VIS, pag. 99).

44. In merito alle concentrazioni di monossido di carbonio, trascurano le ricorrenti che proprio in risposta, tra l'altro, alle considerazioni della CTVIA su tale punto la proponente ha provveduto a elaborare la configurazione 1+1, che elimina il problema del modesto incremento registrato su taluni recettori sensibili (v. SIA – Addendum, pag. 64).

45. Quanto al particolato e all'ozono, le contestazioni sollevate sono di fatto dirette a contestare, nel merito, la valutazione tecnica condotta dalla CTVIA e dall'I.S.S. e sono come tali inammissibili, in quanto volte a sovrapporre un diverso giudizio tecnico opinabile a quello espresso dall'amministrazione.

46. Le ulteriori contestazioni riguardanti l'ammoniac sono, ancora una volta, inidonee a evidenziare profili di manifesta irragionevolezza alla luce dell'impatto minimale delle quantità aggiuntive di detto inquinante sulla qualità dell'aria (cfr. VIS – Addendum, pag. 33), circostanza conciliabile con l'espressione di un parere (pur positivo) condizionato all'attuazione di una campagna di monitoraggio.

47. Con il quinto motivo i ricorrenti lamentano violazione degli artt. 3, 5-8 della Direttiva 2011/92/CE, dell'art. 5 e dell'Allegato VII alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere per carenza d'istruttoria, difetto di motivazione, illogicità e contraddittorietà in termini di effettiva necessità del progetto e di valutazione dell'impatto climatico.

48. Si evidenzia nel ricorso che la considerazione degli impatti di un progetto sul clima a causa delle emissioni di gas serra generate, direttamente o indirettamente, durante la costruzione ed il funzionamento dell'impianto costituisce parte integrante della procedura di VIA.

49. Nel caso di specie, nell'ambito dell'istruttoria di VIA la Commissione tecnica VIA e VAS aveva richiesto ad Enel produzione il deposito di documentazione integrativa (anche) relativamente al potenziale impatto sul clima derivante dal progetto di centrale a turbogas in esame.



50. Le risposte fornite sul punto dalla proponente non terrebbero conto dei nuovi target europei di decarbonizzazione, che non consentirebbero un incremento della capacità gas (combustibile fossile con un potere climalterante molto elevato) nelle misure prospettate a livello del parco progetti sottoposti a VIA.

51. La proponente presenterebbe del tutto erroneamente la conversione a gas fossile in questione -anche sotto il profilo climatico- come una soluzione più ecologica e rispettosa del clima rispetto alle centrali a carbone, ma dopo il *phase-out* del carbone in Italia dal 2025, il raffronto degli effetti ambientali non dovrebbe avvenire tra centrali a carbone in fase di dismissione e nuove unità a gas che entrano in esercizio dopo il *phase-out*.

52. Ulteriore illogicità deriverebbe dall'aver valutato gli impatti sul clima solo fino al 2030, quando invece le emissioni di gas serra generate dal progetto dovrebbero essere valutate per tutta la sua durata, che supererà tale data.

53. Ancora, un'ulteriore grave carenza istruttoria consisterebbe nel non aver considerato (accanto agli impatti delle emissioni di anidride carbonica) anche gli impatti indiretti *upstream* (ex art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. 152/2006) delle emissioni di metano (CH<sub>4</sub>) che si verificano nei processi industriali relativi allo sfruttamento del gas, i quali dovrebbero essere valutati nell'ambito del procedimento di VIA in quanto il metano è un gas a effetto serra molto potente.

54. Tenuto conto di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999, l'attuale PNIEC italiano dovrebbe ritenersi superato, per cui la nuova centrale a gas potrebbe mettere a rischio il raggiungimento dei nuovi obiettivi. Ne deriverebbe l'illogicità della nota di "Integrazioni e chiarimenti" in cui si fornisce uno scenario di maggiore decarbonizzazione (presentato da Enel per il 2030) mantenendo tuttavia la previsione di una produzione termoelettrica a gas di 100 TWh, che risulterebbe del tutto incoerente con uno scenario di decarbonizzazione completa del settore elettrico al 2050.

55. In un tale contesto la Condizione n. 1 apposta alla pronuncia di VIA, che prevede una relazione annuale sulla quantità delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dalla centrale al fine della loro "graduale riduzione", nonché di dare comunicazione ai "portatori di interesse" dell'impegno alla "progressiva riduzione" dei combustibili fossili, sarebbe illogica, in quanto *inutiliter data* in ragione della totale genericità quantitativa e temporale di tali auspiccate riduzioni.

56. Il motivo è infondato.

57. Va rilevato, in primo luogo, che nel prospettare gli impatti del progetto sul clima il confronto con la centrale a carbone è ineludibile, essendo il progetto finalizzato a conservare la produttività del sito nell'ambito di un assetto (che deve essere dimostrato) meno dannoso per l'ambiente. Sotto tale profilo, il previsto *phase-out* del carbone dal 2025 è irrilevante, essendo ovvia (quanto inutile ai fini della valutazione del progetto) la considerazione che laddove la centrale cessasse del tutto di operare qualsivoglia emissione verrebbe meno.

58. In secondo luogo, l'obbligo di redigere "*un programma previsionale fino al 2030 delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dall'impianto, per tutti gli scenari considerati, in linea con la pianificazione nazionale e gli incrementi previsti per la produzione da rinnovabili*" non appare affatto incoerente neppure con i nuovi target energetici. Detto termine è infatti espressamente indicato anche dal nuovo Regolamento (UE) 2021/1119 quale termine per il conseguimento dell'obiettivo intermedio (rispetto alla decarbonizzazione completa) della riduzione dell'emissione di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990.

59. Né risulta illogica la condizione n. 1 imposta dalla CT VIA in quanto, mentre una rendicontazione periodica delle emissioni è evidentemente necessaria per valutare l'impatto della centrale ai fini del rispetto dei target ambientali, la pretesa genericità quantitativa e temporale è, altrettanto evidentemente, legata agli orizzonti temporali di medio-lungo periodo indicati dalla normativa, nonché funzionale a una valutazione globale delle diverse fonti emissive.

60. Le ulteriori censure risultano, da un lato, genericamente formulate e dall'altro, ancora una volta, finalizzate a esprimere apprezzamenti tecnici opinabili, inidonei a evidenziare profili di manifesta erroneità o irragionevolezza in cui sarebbe incorsa l'amministrazione.

61. Con il sesto motivo di ricorso si deduce violazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE, dell'art. 5 del d.P.R. n. 357/1997, degli artt. 5 e 10 del d.lgs. n. 152/2006, nonché eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà del parere della Commissione VIA e VAS, difetto di istruttoria e difetto di motivazione sull'impatto del progetto sulle specie e sugli *habitat* marini protetti della zona speciale di conservazione "Bosco Tramazzone".

62. L'area interessata dal progetto sottoposto alla VIA risulta limitrofa alla Zona Speciale di Conservazione ("ZSC") "Bosco Tramazzone", designata ai sensi della Direttiva Habitat 92/43/CEE col Decreto Ministeriale 21 marzo 2018, oltre che alla ZSC/ZPS "Stagni e Saline di Punta della Contessa".

63. Per questo motivo, tra gli elaborati dello studio di impatto ambientale è stato depositato uno "studio per la valutazione di incidenza ambientale" (c.d. VIIncA).

64. Il parere conclusivo n. 214/2022 della Commissione VIA e VAS si esprime favorevolmente in ordine all'impatto del progetto della centrale in esame sulla biodiversità e sui siti della rete Natura 2000, escludendo potenziali interferenze indotte dalla realizzazione e dall'esercizio dell'impianto; tuttavia tale valutazione della Commissione risulterebbe riferita al solo progetto "nella configurazione 1+1 proposta", ossia con una sola unità a turbogas; cosicché risulterebbe evidente l'illogicità e la contraddittorietà della pronuncia conclusiva di VIA positiva sul progetto nell'originaria configurazione progettuale "2+1", più potente ed impattante, con due unità a turbogas. Peraltro, il medesimo parere conclusivo esclude

effetti significativi di variazioni dell'impatto attuale e di disturbo, "a meno della fase di cantiere", ma non pone alcuna condizione o prescrizione per il necessario contenimento dei riconosciuti impatti sulla biodiversità nella suddetta fase.

65. Infine, l'intera procedura di VIA e di VINCA risulterebbe viziata da una grave e profonda incompletezza delle informazioni contenute nello "studio per la valutazione di incidenza ambientale" prodotto con riferimento alla Zona Speciale di Conservazione ("ZSC") "Bosco Tramazzone". Tale ultima zona, davanti alla quale si colloca l'impianto termoelettrico in esame, comprende infatti una porzione terrestre ma anche una (ben più ampia) porzione di mare antistante, con importanti *habitat* e specie marine, tra cui l'*habitat* prioritario 1120\* (praterie di posidonia) e l'*habitat* 1170 (scogliere), inclusi nell'allegato I della Direttiva Habitat, nonché le specie *Caretta caretta* e *Tursiops truncatus*, comprese nell'Allegato II. La considerazione di tali specie ed *habitat* marini, in relazione ai possibili effetti del progetto sugli stessi, sarebbe stata del tutto omessa nella relazione di VINCA allegata al progetto. Di qui la violazione dell'art. 6, paragrafo 3, della Direttiva Habitat 92/43/CEE e dell'art. 5 del DPR 357/1997, per quanto riguarda i potenziali impatti del progetto sulla ZSC di "Bosco Tramazzone", in quanto come precisato dalla Commissione Europea nel documento "Gestione dei siti Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE", gli effetti di un progetto su un sito afferente alla rete Natura 2000 "devono [infatti] essere considerati in relazione a ogni specie o tipo di *habitat* per cui il sito è stato designato" (cfr. par. 4.6.5).

66. Il motivo è infondato.

67. L'affermazione delle ricorrenti per cui la valutazione della Commissione risulterebbe riferita al solo progetto "nella configurazione 1+1 proposta", al di là delle espressioni utilizzate nel parere, non regge alla considerazione che sotto il profilo della valutazione di incidenza le due configurazioni sono sostanzialmente sovrapponibili, essendo il minore impatto della configurazione 1+1, per stessa ammissione della proponente, del tutto limitato.

68. Quanto all'impatto in fase di cantiere, la contestazione risulta generica. Le ricorrenti non argomentano, infatti, in merito a specifiche criticità che non sarebbero state prese in considerazione dalla Commissione, sicché l'assenza di prescrizioni o condizioni imposte alla proponente non evidenzia di per sé alcuna irragionevolezza.

69. In merito alla mancata considerazione di taluni *habitat* o specie nello studio di incidenza, occorre in primo luogo rilevare che la procedura di valutazione si è arrestata nel caso di specie alla fase I di *screening*, circostanza che non è stata specificamente contestata dalle ricorrenti.

70. Come indicato dalle Linee guida nazionali in materia, di cui all'Intesa 28 novembre 2019 tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ciò che viene richiesto al proponente nella fase di *screening* è, principalmente, "una esaustiva e dettagliata descrizione del P/P/P/I/A da attuare", mentre "La valutazione dello *screening* deve essere condotta a carico dell'Autorità competente per la VINCA (Valutatore), sulla base degli elementi progettuali ed informazioni fornite dal proponente. Il valutatore è infatti l'unico soggetto in grado di porre in essere una valutazione di *screening* oggettiva, disponendo già di tutte le informazioni, sia quelle riguardanti la conoscenza del sito Natura 2000 interessato dal P/P/P/I/A, sia quelle relative alle diverse azioni che insistono sul medesimo sito Natura 2000 (componente temporale e geografica) per la verifica dell'effetto cumulo".

71. Ciò premesso, va altresì osservato che l'aggiornamento del formulario standard della ZSC Bosco Tramazzone, di cui alla D.G.R. 218/2020, è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale regionale in data 20.3.2020, successivamente all'avvio della procedura di VIA (19.3.2020), sicché lo studio di incidenza, redatto in data anteriore, non poteva tenerne conto (né ciò costituisce, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'applicabilità nel tempo della Direttiva Habitat, uno specifico vizio della procedura: cfr. la sentenza 26 marzo 2006, C-209/04, 53 ss.).

72. Per contro, le previsioni di cui alla D.G.R. 2442/18, che ha approvato gli strati informativi relativi alla distribuzione degli *habitat* e delle specie nella Regione Puglia, non assumono una portata assolutamente dirimente. Va rilevato, infatti, che le tutele apprestate dalla Direttiva Habitat non sono legate alla mera presenza in una qualsiasi forma, in un dato sito, di determinati *habitat* o specie, bensì alla ricorrenza di determinate condizioni che ne evidenziano la funzione di conservazione o ripristino alla luce di quanto previsto dall'allegato III alla direttiva (dovendo essere valutati, per gli *habitat*, il grado di rappresentatività del tipo di *habitat* naturale sul sito; la superficie del sito coperta dal tipo di *habitat* naturale rispetto alla superficie totale coperta da questo tipo di *habitat* naturale sul territorio nazionale; il grado di conservazione della struttura e delle funzioni del tipo di *habitat* naturale in questione e possibilità di ripristino; la valutazione globale del valore del sito per la conservazione del tipo di *habitat* naturale in questione; e, per le specie: la dimensione e densità della popolazione della specie presente sul sito rispetto alle popolazioni presenti sul territorio nazionale; il grado di conservazione degli elementi dell'*habitat* importanti per la specie in questione e possibilità di ripristino; il grado di isolamento della popolazione presente sul sito rispetto all'area di ripartizione naturale della specie; la valutazione globale del valore del sito per la conservazione della specie in questione). Tanto è vero che anche nella versione aggiornata a seguito della delibera n. 218/2020, il formulario della ZSC Bosco Tramazzone non riporta, ad esempio, le specie *Caretta caretta* e *Tursiops truncatus* (di cui pure, alla luce della D.G.R. 2442/18, era stata accertata la presenza).

73. Ciò costituisce anche la ragione per cui la disciplina di recepimento della Direttiva 92/43/CEE, di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, ha individuato il punto di equilibrio tra le esigenze di certezza del diritto e l'applicazione del principio di precauzione in materia ambientale nell'avvenuto esaurimento dell'istruttoria nazionale in merito

all'individuazione dei siti da proporre per la rete Natura 2000 (e, per logica estensione, atteso che l'individuazione dei siti meritevoli di protezione avviene in funzione del loro contributo alla conservazione o al ripristino di *habitat* e specie di interesse comunitario, anche delle eventuali modifiche e/o integrazioni nell'elenco degli *habitat* e delle specie protetti). E', infatti, dal momento in cui un sito è inserito nell'elenco trasmesso alla Commissione europea che le Regioni e le Province autonome hanno l'obbligo di adottare le opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono designate (v. art. 4), come pure è dallo stesso momento che i proponenti di progetti potenzialmente incidenti sul sito sono tenuti alla presentazione di uno studio di incidenza (art. 5).

74. D'altra parte, lo stesso regolamento regionale 6/2016 prevede, quanto alle misure di conservazione specifiche per *habitat* e specie, la loro applicazione soltanto in quanto tali *habitat* e specie siano presenti nella scheda del sito (cfr. art. 7, co. 3).

75. Tanto rilevato, va osservato che la proponente non ha pretermesso l'analisi dell'ecosistema marino, che è stato esaminato sia in generale (cfr. pag. 57 ss. a proposito della biosfera marina, in cui vi è diffuso riferimento alle praterie di Posidonia oceanica), sia in relazione agli impatti specifici sul SIC mare. A quest'ultimo riguardo, lo studio ha in particolare rilevato che i consumi idrici del nuovo impianto, alla massima capacità produttiva in ciclo combinato, risultano essere notevolmente inferiori a quelli dell'impianto attuale (in particolare, si passerebbe dagli attuali 100 m<sup>3</sup>/s per 4 unità a carbone al massimo di 29,4 m<sup>3</sup>/s per il nuovo ciclo combinato). Per quanto riguarda l'uso di acqua demineralizzata, si tratterebbe di un consumo minimale che serve solo a reintegri. Si ricava, altresì, dallo studio che la perturbazione sonora determinata dalla fase di cantiere e dall'attività della centrale indicativamente esaurisce i suoi effetti in un raggio inferiore a 1.000 m (il SIC mare si colloca a una distanza di circa 2.000 m), mentre quanto alle emissioni i contributi massimi stimati sono tali da non determinare incrementi significativi dei livelli di fondo dell'area.

76. Anche alla luce degli obiettivi di conservazione del sito (che prevedono, per quanto interessa, di *“Favorire il miglioramento delle condizioni di trasparenza delle acque e il controllo di specie di alghe invasive per la conservazione degli habitat (habitat 1120\*, 1170) e delle specie marine di interesse comunitario”* e di *“Regolamentare le attività di pesca e di fruizione turistico-ricreativa con particolare riferimento agli ancoraggi e alla pesca a strascico, per la conservazione degli habitat (1120\*, 1170) e delle specie marine di interesse comunitario”*) non sembrano emergere profili di criticità rispetto all'intervento proposto.

77. Non può ritenersi, pertanto, manifestamente erronea o irragionevole la conclusione della CT VIA per cui *“Sulla base degli scenari effettuati, si escludono effetti significativi di variazioni dell'impatto attuale e di disturbo, a meno della fase di cantiere”*, tenuto conto che l'impatto del progetto risulta dallo studio significativamente inferiore a quello già autorizzato e attualmente esistente, né risultano pregiudicati gli obiettivi di tutela perseguiti dalla Direttiva *Habitat*.

78. Va soggiunto che le ricorrenti non adducono alcuna specifica ipotesi di pregiudizio, in termini di perturbazione o degrado di *habitat* o specie, che deriverebbe dall'attuazione del progetto, di per sé, nonché rispetto all'attuale configurazione di funzionamento della centrale. Né nel ricorso, né nelle memorie viene anche solo ipotizzato che le argomentazioni svolte dalla proponente nello studio di incidenza, in termini di assenza di impatti significativi sull'ecosistema marino, non siano attendibili con riferimento agli *habitat* e alle specie di cui si lamenta la mancata considerazione nello studio. Le ricorrenti si limitano, invero, a censurare la dedotta carenza istruttoria senza minimamente confrontarsi con le conclusioni dello studio in ordine alla compatibilità dell'intervento con i siti Natura 2000, che non risultano in effetti smentite dalle argomentazioni attoree.

79. Con il settimo e ultimo motivo le ricorrenti contestano violazione dell'art. 22 e dell'allegato VII alla seconda parte del d.lgs. n. 152/2006, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità e contraddittorietà del parere della commissione tecnica di verifica VIA-VAS in relazione alla preferibilità, sotto il profilo ambientale, climatico e sanitario, dell'alternativa proposta della configurazione progettuale della centrale con taglia ridotta (1+1).

80. Si deduce nel ricorso che con nota in data 15.4.2021 prot. MATTM/39020 la Direzione generale per la Crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo del Ministero dell'Ambiente richiedeva alla società proponente il deposito di documentazione integrativa, volta ad acquisire almeno l'indicazione di quelle 'alternative ragionevoli' di progetto che compendiassero l'opportunità di conservare la produttività del sito, incrementandone l'efficienza, e la compatibilità ambientale dell'opera in un'area già pesantemente condizionata dall'attività in esercizio.

81. La proponente ha successivamente presentato documentazione integrativa recante, inter alia, una nuova proposta impiantistica di centrale a gas di taglia ridotta di circa 840 MWe, in alternativa a quella da 1.680 MWe.

82. Risulterebbe dunque illogica e contraddittoria con la precedente manifestazione di giudizio la decisione della Commissione VIA-VAS di esprimere un parere positivo di impatto ambientale sulla configurazione impiantistica con due turbine a gas (2+1), anziché con una sola unità turbogas (1+1), pur essendo quest'ultima l'alternativa proposta e descritta da Enel produzione (negli elaborati integrativi allo SIA) come preferibile sotto il profilo degli impatti ambientali e sanitari.

83. Il motivo è infondato.

84. E' sufficiente osservare, al riguardo, che il parere espresso dalla CT VIA non riguarda (solo) la configurazione 2+1. Né la preferenza espressa per la configurazione 1+1 risulta incompatibile con una positiva valutazione di entrambe le configurazioni.

85. L'indicazione da parte della proponente della configurazione definitiva del progetto rende, peraltro, superflua ogni ulteriore considerazione sul punto.
86. Alla luce di tutto quanto sopra, il ricorso deve essere rigettato.
87. Vanno poste a carico delle associazioni ricorrenti le spese sostenute dalla proponente, nella misura indicata in dispositivo, mentre nei confronti delle altre parti può farsi luogo a compensazione.

*(Omissis)*

