

Giudizio negativo di compatibilità ambientale per un parco eolico in area di valore paesaggistico

T.A.R. Sardegna, Sez. I 27 ottobre 2023, n. 830 - Buricelli, pres.; Marongiu, est. - AUA Energy S.r.l.(avv. Iacovone) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv.ti Pani, Secchi e Parisi) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale per un parco eolico - Sito individuato per il progetto ricompreso in un'area di valore paesaggistico - Erroneo affidamento del richiedente alle determinazioni di uno studio sui "possibili siti idonei" - Risarcimento danni - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società AUA Energy S.r.l., odierna ricorrente, espone di avere investito significative risorse nello sviluppo di un progetto di impianto eolico nella Regione Sardegna (Parco Eolico di "Medau Monti Oi") nel Comune di Iglesias, composto da 4 aerogeneratori della potenza di 3 MW, per una potenza complessiva di 12 MW, in relazione al quale la Giunta regionale, a conclusione del procedimento di VIA, ha espresso un parere negativo di compatibilità ambientale.

Il diniego si fonda sul fatto che il sito individuato per il progetto è ricompreso in un'area di valore paesaggistico, sia per il suo valore archeologico, sia per gli insediamenti storici e gli edifici e manufatti di valenza storico-culturale che caratterizzano l'area, sia per il suo valore tipicamente paesaggistico.

La ricorrente, quindi, agisce per chiedere il risarcimento dei danni subiti, a suo dire, a causa delle illegittime previsioni dello "Studio per l'individuazione delle aree in cui ubicare gli impianti eolici", approvato con la Deliberazione della Giunta regionale n. 28/56 del 26 luglio 2007 ai sensi dell'art. 112 delle NTA del PPR, i cui contenuti - in base ai quali la società ha avviato l'iniziativa e investito diverse centinaia di migliaia di euro - si sono rivelati erronei e fuorvianti.

Il ricorso, chiarisce la ricorrente, è proposto per il solo risarcimento dei danni in quanto l'annullamento dello Studio e degli altri atti illegittimi regionali indicati in epigrafe (tra cui la stessa Delibera di Giunta regionale n. 52/22, contenente il giudizio negativo di compatibilità ambientale dell'impianto), non assicurerebbe alla società l'utilità perseguita mediante il procedimento autorizzativo: sull'area, infatti, insistono vincoli preclusivi alla installazione di impianti eolici, come catalogati di recente nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 40/11 del 7 agosto 2015 di "Individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti alimentati da fonti di energia eolica", in ragione dei quali è stato appunto espresso da ultimo il giudizio negativo di VIA.

La società ricorrente, inoltre, sarebbe stata danneggiata dalla (in tesi) illegittima disciplina regionale in materia di impianti eolici, adottata dalla Regione nell'ultimo decennio, che avrebbe comportato un andamento "anomalo" del procedimento di autorizzazione, imponendo interruzioni o rallentamenti dello stesso, con conseguente aggravamento del procedimento e della posizione della società.

1.1. A sostegno della domanda di risarcimento la ricorrente deduce che:

- la motivazione del giudizio negativo di VIA, come detto, riguarda l'elevato valore paesaggistico e ambientale dell'area, che rende la stessa inidonea alla realizzazione degli impianti eolici;
- tale motivazione sarebbe incompatibile con i contenuti dello Studio regionale sopra richiamato, che consigliava agli operatori di realizzare impianti eolici in un'area in cui non è consentito;
- la colpa della Regione, per avere redatto un documento fuorviante, sarebbe molto grave, alla luce dei rilievi contenuti nel parere negativo di VIA in merito al valore paesaggistico, storico, sociale dell'area e delle iniziative regionali a tutela della stessa;
- la Regione, in sede di adozione dello Studio e degli atti successivi (salva la Delibera di Giunta regionale n. 40/11), non avrebbe tenuto conto, inespugnabilmente, delle iniziative e dei programmi da essa stessa attuati per la protezione del "Medau Su Oi", del Parco Geominerario, del Complesso del "Monteponi", dell'area boschiva e di tutti gli altri vincoli imposti nell'area (nella quale, come evidenziato nella Delibera di Giunta regionale n. 52/22, sono presenti numerosi immobili ed aree sottoposte a tutela ai sensi della Parte Seconda del d.lgs. n. 42/2004 - Codice dei Beni culturali: circa 40 beni sottoposti a tutela individuati con D.M. e D.D.R.);
- a causa delle (in tesi) illegittime previsioni dello Studio, quindi, la ricorrente sarebbe stata tratta in inganno ed avrebbe investito notevoli risorse per la realizzazione dell'impianto in un'area per la quale sarebbe stato impossibile conseguire l'autorizzazione unica e il presupposto parere positivo di VIA.

La Regione sarebbe dunque tenuta a risarcire tutti i danni subiti dalla ricorrente per avere dato attuazione allo Studio con lo sviluppo dell'iniziativa *de qua*.

1.1.1. I danni lamentati comprenderebbero anzitutto le spese sostenute dalla società per l'attività di sviluppo, comprensive delle spese di installazione antenna anemometrica e di progettazione, delle spese rappresentate dai costi - diretti e indiretti

- del personale della società impegnato nell'attività di sviluppo, compresi i costi per le trasferte, delle spese per la stipula di contratti e convenzioni e delle spese per i consulenti legali.

Spetterebbe poi alla ricorrente il lucro cessante, o sotto forma di interesse positivo o come interesse negativo.

La ricorrente, inoltre, avrebbe diritto ad essere risarcita dei danni asseritamente subiti a causa dell'illegittimità della normativa primaria e secondaria e degli atti amministrativi adottati dalla Regione, nell'ultimo decennio, in materia di iniziative eoliche, in violazione della normativa primaria nazionale ed europea oltre che dei pronunciamenti della Corte Costituzionale e dei giudici amministrativi.

Secondo l'interessata l'iter autorizzativo del Parco Eolico *de quo*, per effetto di illegittime disposizioni normative e determinazioni amministrative, non avrebbe avuto una durata compatibile con i termini previsti dal legislatore nazionale, ragion per cui la ricorrente avrebbe atteso oltre sei anni per ottenere il provvedimento conclusivo del procedimento, con grave pregiudizio derivante dall'impiego di risorse che essa avrebbe potuto destinare ad altre iniziative.

1.2. Si è costituita la Regione intimata per resistere al ricorso.

1.3. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno ulteriormente argomentato a sostegno delle rispettive posizioni con memorie e repliche.

1.4. La causa è stata discussa e trattenuta in decisione alla pubblica udienza del giorno 24 maggio 2023.

2. Il ricorso è infondato, per le ragioni che di seguito si espongono.

2.1. La ricorrente muove dall'assunto secondo cui lo "Studio" allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 28/56 del 26.7.2007, con cui sono state individuate le aree idonee alla installazione di impianti eolici, avrebbe fornito indicazioni certe (rivelatesi erranee) circa la possibilità di realizzare nelle stesse aree gli impianti in questione, tali da indurre in errore l'interessata sulle reali caratteristiche dei luoghi.

Secondo la ricorrente, inoltre, l'iter autorizzativo del Parco Eolico sarebbe stato rallentato e avrebbe assunto un *"andamento anomalo"* *"a causa delle illegittime previsioni normative e degli illegittimi atti via via adottati dalla Regione Sardegna"*.

Le doglianze non colgono nel segno.

2.2. Anzitutto, va chiarito che, contrariamente a quanto assunto da parte ricorrente, lo Studio di cui alla DGR n. 28/56 del 2007 non garantiva la sicura realizzabilità degli impianti eolici sui siti da essa individuati come *"idonei"*.

Invero, lo Studio si limita a indicare le aree come *"possibili siti idonei"*, senza che da ciò possa desumersi alcun assenso anticipato e indiscriminato ai progetti ricadenti nelle aree considerate (solo) astrattamente idonee.

Più precisamente, nell'*incipit* del paragrafo 2 del ridetto Studio (doc. 2 della Regione), a pag. 8, si specifica che *"all'interno delle aree individuate come possibili siti idonei all'insediamento di impianti eolici, dovranno comunque essere rispettate le norme territoriali ed urbanistiche così come di seguito specificate, nonché altre indicazioni morfologiche e climatiche importanti per contenere gli impatti derivanti dalla realizzazione di fattorie eoliche"*.

È dunque evidente che, come correttamente dedotto dalla difesa regionale, solo il procedimento amministrativo specificamente attivato dal singolo proponente poteva costituire la sede idonea ad individuare, in concreto, tutti gli elementi rilevanti ai fini della decisione finale e le preclusioni alla realizzazione del progetto *de quo*.

In altri termini, lo Studio in parola non era suscettibile di ingenerare *ex se* alcun legittimo affidamento in capo alla ricorrente sulla certezza di realizzare l'intervento.

2.3. Del resto, dopo la presentazione della domanda di VIA da parte della ricorrente (il 3 dicembre 2010) e a seguito della richiesta, da parte del competente Servizio SAVI, della documentazione necessaria per la prosecuzione del procedimento di valutazione, è emerso fin da subito, nel corso della prima conferenza di servizi (tenutasi il 6 luglio 2011), che il progetto della proponente presentava plurime criticità e carenze documentali: di ciò l'interessata avrebbe dovuto tener conto nell'ambito delle proprie valutazioni circa la concreta realizzabilità del progetto.

Infatti, già la nota del Servizio SAVI n. 23381 del 13.10.2011 ha posto l'attenzione sull'impatto che il progetto avrebbe avuto sull'*«Ambito di paesaggio costiero n. 7 del PPR»* e sulle *«interferenze tra le opere connesse all'impianto (viabilità e cavidotto di connessione) con eventuali beni paesaggistici presenti lungo il tracciato [...]"* (doc. 9 della ricorrente, punto 2).

Inoltre, il Servizio Genio Civile di Cagliari, con nota del 24.8.2012, ha a sua volta segnalato che gli elaborati forniti dalla ricorrente erano ancora deficitari sotto il profilo della compatibilità del progetto con il PAI, così da rendere necessaria una ulteriore sospensione del relativo giudizio in attesa che la proponente colmasse tali lacune (documento n. 13 di parte ricorrente).

Insomma, le incertezze sulla realizzabilità del progetto di cui è causa sussistevano – e avrebbero dovuto essere considerate dalla ricorrente – ben prima che la Regione, ad esito della nuova conferenza di servizi convocata per l'8 marzo 2013 (successivamente differita al 20 dicembre 2013, su richiesta della stessa ricorrente) trasmettesse all'interessata una comunicazione di preavviso di rigetto.

La ricorrente, quindi, anziché ritenere prematuramente assentita la richiesta, avrebbe dovuto tener conto del fatto che, benché l'area interessata dal progetto ricadesse in zona qualificata *"idonea"* ai sensi dello Studio di cui alla DGR n. 28/56, sarebbe stato comunque necessario valutarne la concreta interrelazione con l'ambiente circostante.

E ciò anche alla luce di quanto indicato dallo stesso Studio ai paragrafi 2.5 e 2.6, secondo cui:

“2.5 Distanze di rispetto dai beni paesaggistici.

La localizzazione dell'impianto dovrà tener conto dei vincoli sui beni tutelati paesaggisticamente, così come definiti dall'art.17 commi 3 e 4 delle NTA del PPR. A titolo esemplificativo si ricordano le distanze di rispetto per i “Fiumi, torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, ripariali, risorgive e cascate, ancorché temporanee”.

2.6 Vincoli morfologici.

Nella localizzazione degli aerogeneratori si dovranno escludere i siti caratterizzati da una acclività superiore al 15 %, nonché quelli per i quali vige il vincolo idrogeologico”.

2.4. Peraltro, occorre anche rilevare che al momento della presentazione dell'istanza da parte della ricorrente era già entrato in vigore il D.M. 10.9.2010, contenente le “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”, con la conseguente necessità di adeguare le previsioni regionali in materia; ciò che poi è avvenuto, in particolare con l'adozione della DGR n. 40/11 del 2015, di “Individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti alimentati da fonti di energia eolica”, che a sua volta ha comportato ulteriori risvolti negativi nella valutazione del progetto, pur sempre in linea di continuità con le criticità già in precedenza rilevate, come visto sopra.

Non può dunque rilevare, a sostegno della prospettazione di parte ricorrente, la circostanza che nel 2015 la Regione, a seguito di due successive sentenze della Corte Costituzionale (nn. 223/2012 e 199/2014) di dichiarazione della illegittimità delle norme regionali in materia di impianti eolici e, in particolare, della previsione della individuazione delle aree idonee in luogo di quelle non idonee alla realizzazione degli impianti, abbia adottato la ridetta Delibera di Giunta regionale n. 40/11 del 7 agosto 2015, sostituendo e abrogando le previsioni dello Studio in contrasto con la delibera stessa. Come detto, infatti, non era possibile desumere dal contenuto dello Studio alcuna certezza *ex ante* in ordine alla realizzabilità di progetti di impianti eolici nelle aree individuate come idonee.

2.5. Sotto diverso profilo, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, deve escludersi anche che la Regione abbia determinato un andamento “anomalo” del procedimento di autorizzazione con interruzioni o rallentamenti ad essa imputabili.

Invero, la semplice ricostruzione dei fatti dimostra che nello sviluppo della procedura di VIA è stato determinante lo stesso comportamento della ricorrente.

In particolare, è sufficiente considerare che:

- come già rilevato, la domanda di valutazione di impatto ambientale è stata presentata il 3 dicembre 2010;
- con nota n. 3077 del 17.2.2011 (documento n. 6 di parte ricorrente) il competente Servizio SAVI ha chiesto alla proponente di fornire numerosa documentazione necessaria per la prosecuzione del procedimento di valutazione; indi, in data 6 luglio 2011, si è svolta la prima conferenza di servizi;
- lo stesso Servizio SAVI, ad esito della conferenza, ha richiesto integrazioni all'interessata, la quale (come riportato nello stesso ricorso) “ha ritenuto preferibile procedere ad una integrale rivisitazione del progetto” ed ha quindi “chiesto una serie di proroghe dei termini di presentazione dei nuovi elaborati, accolte dal SAVI, che poi ha depositato il 19 giugno 2012”;
- con nota del Servizio Genio Civile di Cagliari del 24.8.2012 è stato segnalato che gli elaborati forniti dalla ricorrente erano ancora deficitari in merito alla compatibilità del progetto con il PAI;
- in seguito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 223/2012 dell'8.10.2012, ha dichiarato illegittimo l'art. 18 della L.R. n. 2/2007, in base al quale la Regione aveva approvato lo Studio sulle aree idonee all'installazione degli impianti eolici;
- a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 17 dicembre 2012 è stata poi convocata, in data 8 marzo 2013, una nuova conferenza di servizi, successivamente differita al 20 dicembre 2013 su richiesta della stessa ricorrente;
- all'esito della conferenza la Regione ha trasmesso alla proponente una comunicazione di preavviso di rigetto, cui ha fatto seguito un primo giudizio ambientale negativo sul progetto, espresso con la DGR n. 48/9 del 2.12.2014;
- alla citata delibera n. 48/9, impugnata dinanzi a questo Tribunale e sospesa nella fase cautelare, è subentrata poi la successiva DGR n. 52/22 del 27.9.2016 (da cui è discesa l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse), che ha definitivamente concluso il procedimento di VIA con un nuovo giudizio negativo, rimasto peraltro inoppugnato.

Orbene, da quanto appena sinteticamente esposto emerge che l'allungamento dei tempi della procedura di VIA non è imputabile alla Regione (se non in misura non apprezzabile), ma è dipeso in buona sostanza, invece, dalle carenze documentali addebitabili alla stessa ricorrente, alla quale sono state concesse varie proroghe dall'Amministrazione procedente.

2.6. Deve dunque escludersi che, nella fattispecie, la mancata realizzazione del progetto di parco eolico proposto dalla ricorrente sia dipeso dall'illegittimo operato della Regione.

2.7. In ragione delle suesposte considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto.

2.8. Le spese del giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono il criterio della soccombenza, come di norma.

(Omissis)