

Compatibilità ambientale con prescrizioni del progetto inerente alla realizzazione di un elettrodotto su terreni agricoli

Cons. Stato, Sez. IV 5 febbraio 2024, n. 1177 - Neri, pres.; Furno, est. - Di Salvo (avv. Immordino) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Elettrodotto - Compatibilità ambientale con prescrizioni del progetto inerente alla realizzazione di un elettrodotto su terreni agricoli.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La signora Di Salvo è proprietaria di terreni (e di un'azienda agricola) ricadenti nell'ambito dell'area interessata dalla realizzazione dell'Elettrodotto 380 kv doppia terna Chiaramonte Gulfi – Ciminna.

La signora Di Salvo, unitamente ad altri proprietari e conduttori di terreni agricoli ricadenti nell'area interessata dalla realizzazione della citata infrastruttura, impugnava il decreto interministeriale n.104 del 27 aprile 2016 con il quale era stata dichiarata la compatibilità ambientale con prescrizioni, ai sensi del d.lgs. n.152 del 2006, del progetto presentato da Terna Rete Italia Spa, inerente alla realizzazione del predetto elettrodotto.

Con sentenza n. 3652 del 17 marzo 2017 il T.a.r. Lazio respingeva il ricorso.

Contro tale sentenza veniva proposto appello, che, il Consiglio di Stato, con sentenza del 1° agosto 2018, n° 4737, accoglieva in parte.

In particolare, veniva ritenuta fondata la censura afferente al dedotto difetto di motivazione in ordine al parere reso dalla Soprintendenza ai beni culturali e ambientali di Palermo in quanto questa, dopo aver -con nota del 7 dicembre 2012- subordinato il proprio assenso alla realizzazione del progetto all'ottemperanza di alcune prescrizioni, successivamente, con nota del 27 luglio 2015, aveva ritenuto di poter approvare il medesimo progetto, considerandolo rimodulato rispetto a quello originario, senza tuttavia illustrare le ragioni in base alle quali aveva ritenuto di poter superare le prescrizioni imposte e non recepite nella seconda versione del progetto, riguardanti, nello specifico, l'allontanamento di un pilone dall'adiacente borgo di Recattivo. Le restanti censure venivano, invece, respinte.

In esecuzione di tale sentenza, su istanza della società Terna spa, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica riavviava il procedimento, all'esito del quale veniva emesso il decreto n. 125, del 15 giugno 2020, con cui veniva affermata la compatibilità ambientale del progetto di Elettrodotto in questione, subordinatamente al rispetto delle condizioni ambientali di cui agli articoli 2 e 3 del medesimo decreto. Avverso tale nuova determinazione la signora Di Salvo proponeva ricorso in ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato (nrg 173/2021), che, con sentenza del 29.9.2021, n. 6548, lo respingeva. A sostegno del respingimento il Consiglio di Stato osservava che la sentenza ottemperanda aveva parzialmente accolto il ricorso in ragione della rilevata insufficienza della motivazione e che tale carenza risultava sanata dal successivo provvedimento emanato in seguito alla riedizione di tale segmento procedimentale.

La signora Di Salvo riproponeva tutte le censure formulate nel citato ricorso in ottemperanza in un ulteriore ricorso di merito proposto dinanzi al T.a.r. Lazio. In particolare, sul presupposto dell'integrale annullamento del decreto interministeriale n.104 del 27 aprile 2016, ad opera della sentenza 4737 del 1° agosto 2018, si doleva del fatto che, in violazione ed elusione del giudicato, l'amministrazione resistente avesse provveduto alla mera riapprovazione del medesimo progetto.

Ad avviso della odierna appellante, l'amministrazione avrebbe riapprovato l'identico progetto, che, tuttavia, continuava a rivelarsi non rispettoso delle prescrizioni impartite dalla Soprintendenza, con correlata violazione della condizione inerente all'allontanamento del pilone e alla delocalizzazione dei sostegni ad un chilometro dal borgo di Recattivo; inoltre, sarebbe risultato eluso l'obbligo di analizzare alternative o ottimizzazioni progettuali e di motivare sulle ragioni inerenti alla dichiarata impossibilità di perseguire soluzioni alternative da parte di Terna e di dare seguito al parere della Commissione tecnica per la VIA, la quale aveva invitato la proponente Terna a valutare soluzioni alternative.

Con il secondo motivo di gravame, la signora Di Salvo si doleva del fatto che vi sarebbe stata una unilaterale valutazione degli interessi coinvolti da parte del MATTM e del MIBACT con un illegittimo bilanciamento effettuato tra la tutela paesaggistica e l'interesse economico e tecnico sotteso alla realizzazione dell'opera.

Con il terzo motivo di gravame, infine, veniva dedotta la violazione degli artt. 22, 23, 24, 25 e 26 del d.lgs. 152/06 e degli artt. 3, 6, 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater L. n°. 241/90 e ss.mm.ii. degli art. 28, 134, 142, 146 e 152 del d.lgs 42/04 e degli artt. 9 e 97 Cost., nonché eccesso di potere sotto plurimi profili.

Veniva, in particolare, dedotto che il giudicato demolitorio della sentenza n.4737/2018 imponeva un'integrale riedizione del procedimento sin dalla fase istruttoria, ivi inclusa, la fase della VIA, al fine di rispettare le forme dell'azione amministrativa previste da imperative previsioni normative.

Di contro, ed in violazione della disciplina di settore, la ricorrente deduceva l'assenza di qualsiasi comunicazione di avvio del procedimento di VIA e di pubblicazione degli atti, l'omissione di qualsiasi consultazione del pubblico e/o inchiesta pubblica, l'assenza di alcuna forma di partecipazione e della possibilità presentare osservazioni, elementi conoscitivi e valutativi e di conoscere i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici (mai pubblicati sul sito web). Infine, la ricorrente si doleva del fatto che fosse stata preclusa la possibilità di presentare controdeduzioni e osservazioni ai pareri pervenuti e la possibilità di accedere alla documentazione afferente al procedimento e ai risultati delle consultazioni. Il T.a.r. Lazio, con la sentenza 21.4.2023, n. 6898, ha respinto il ricorso, dichiarandolo in parte inammissibile e in parte infondato.

Contro tale decisione la signora Di Salvo ha proposto appello reiterando criticamente le censure del ricorso di primo grado.

Si sono costituiti nel presente giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, il Ministero della Cultura, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, il Ministero dello Sviluppo Economico, e del Mare, Terna Rete Italia Spa e Terna Rete Elettrica Nazionale Spa, chiedendo, sia pure con diversità di accenti, di dichiarare il ricorso inammissibile e, in ogni caso, infondato.

In vista dell'udienza camerale del 7 dicembre 2023, le parti hanno depositato memorie con le quali hanno chiarito e ulteriormente argomentato la fondatezza delle rispettive posizioni difensive.

All'udienza camerale del 7 dicembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'appello è infondato.

In via preliminare, il Collegio osserva che la parte appellante non ha impugnato il capo della sentenza di primo grado con cui il ricorso è stato dichiarato in parte inammissibile, con conseguente passaggio in giudicato della relativa statuizione.

Con un primo mezzo di gravame la parte appellante ha dedotto: *“erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto i primi due motivi di ricorso: violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. n. 241/90 e ss.mm.ii., degli artt. 28, 134, 142, 146 e 152 del d.lgs. 42/04 e ss.mm.ii. e degli artt. 9 e 97 cost.. eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità manifesta, difetto di istruttoria”*.

In particolare, la parte appellante contesta la sentenza gravata sull'assunto che la stessa non avrebbe correttamente valutato la legittimità dell'azione amministrativa posta in essere dalle amministrazioni competenti in conseguenza del giudicato formatosi per effetto della sentenza n. 4737/2018 del Consiglio di Stato di annullamento del decreto VIA del 2016.

Il motivo non è fondato.

La censura muove, invero, dall'erronea premessa dell'avvenuto annullamento integrale del decreto VIA del 2016, mentre il Consiglio di Stato, con la menzionata sentenza del 1° agosto 2018, n. 4737, come anticipato nella parte in fatto, si è limitato ad annullare solo parzialmente il predetto decreto, determinando esclusivamente l'obbligo per la pubblica amministrazione di rinnovare il segmento procedimentale relativo alla motivazione avente a oggetto il parere della Soprintendenza di Palermo del 17 luglio 2015.

In particolare, il rilevato difetto di motivazione, in ordine al parere reso dalla Soprintendenza ai beni culturali e ambientali di Palermo, derivava dal fatto che, quest'ultima, dopo aver -con nota del 7 dicembre 2012- subordinato il proprio assenso alla realizzazione del progetto all'ottemperanza di alcune prescrizioni, successivamente, con nota del 27 luglio 2015, aveva successivamente ritenuto di poter approvare il medesimo progetto, considerandolo rimodulato rispetto a quello originario, senza tuttavia illustrare le ragioni in base alle quali aveva ritenuto di poter superare le prescrizioni imposte e non recepite nella seconda versione del progetto, riguardanti, nello specifico, l'allontanamento di un pilone dall'adiacente borgo di Recattivo.

Dall'esame della citata decisione del 1° agosto 2018, n. 4737 si ricava, pertanto, che la statuizione di annullamento ha riguardato un limitato e ben individuato profilo dell'iter autorizzativo. Ne discende che correttamente l'amministrazione ha provveduto a rideterminarsi con esclusivo riferimento alla parte dell'iter procedimentale oggetto di annullamento giudiziale.

La sentenza del Consiglio di Stato del 2018, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte appellante, non ha imposto a Terna di riconsiderare nel suo complesso il tracciato della linea elettrica nella parte di suo interesse. Essa, inoltre, ha esplicitamente indicato la possibilità per l'Amministrazione di adottare ulteriori provvedimenti, a seguito della sanatoria del vizio della funzione rilevato.

Con maggiore dettaglio, la sentenza ha ravvisato un vizio della funzione amministrativa esclusivamente con riferimento all'indicata insufficienza della motivazione in relazione al parere della Soprintendenza. Tale insufficienza è stata tuttavia sanata dal successiva attività amministrativa espletata, dal momento che la Soprintendenza di Palermo si è espressa con una prima nota del 22 febbraio 2019 e successivamente, a seguito della richiesta di integrazioni effettuata dal MIBACT, con la nota prot. n. 3967 del 25 luglio 2019.

Con i predetti pareri la Soprintendenza ha esplicitato le motivazioni che non erano state compiutamente esternate nel precedente parere favorevole del 27 luglio 2015, che, come anticipato, si era limitato a richiamare la documentazione progettuale di variante presentata da Terna per ottemperare alle prescrizioni indicate nel parere originario del 7 dicembre 2012. Con i nuovi pareri, la Soprintendenza di Palermo ha quindi dato corretta attuazione al giudicato promanante dalla citata sentenza del Consiglio di Stato del 2018.

Ricorda il Collegio che, in presenza di un giudicato di annullamento, per difetto di motivazione, riguardante un provvedimento amministrativo che sia espressione di un potere 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 (censurabili con l'azione di nullità di cui all'art. 114, comma 2, lett. b), c.p.a., 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. Il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di tali rinnovati poteri non si estende al complesso delle possibili manifestazioni della funzione pubblica non colpite dalla precedente statuizione di annullamento, ma involge le sole censure di legittimità che attengono al nuovo assetto di interessi delineato dall'amministrazione in sostituzione del precedente assetto ritenuto non conforme ai principi che sovrintendono al corretto esercizio del potere.

Tale conclusione trova conferma nell'orientamento interpretativo, che, facendo leva sui principi di conservazione degli atti giuridici, di economicità dell'azione amministrativa e di divieto di aggravamento del procedimento, assume che l'amministrazione è tenuta a rinnovare il procedimento soltanto in relazione alle fasi viziate da illegittimità.

In conformità a tali principi si è sviluppato il segmento procedimentale rieditato dall'amministrazione procedente, in relazione al quale, la Soprintendenza era unicamente chiamata ad esplicitare valutazioni -di ampia portata tecnico-discrezionale- che non erano state adeguatamente rappresentate a sostegno dell'originario parere favorevole.

Contrariamente a quanto argomentato dalla parte appellante, inoltre, l'iter procedimentale reiterato ha dato evidenza delle motivazioni poste a base del mutato avviso della Soprintendenza rispetto al parere reso nel 2015, esplicitando il fatto che tale Ente aveva appurato che la fedele ottemperanza alla prescrizione relativa alla delocalizzazione dei sostegni posti in prossimità del Borgo Recattivo avrebbe, per converso, comportato l'approssimarsi del tracciato all'elettrodotto ad un sito archeologico vincolato in ragione della sua particolare importanza.

Occorre, a tal riguardo, considerare che, ai rinnovati pareri della Soprintendenza hanno fatto seguito: a) il parere favorevole del MIBACT del 29 agosto 2019, che ha ritenuto congrue le valutazioni e la motivazione dei pareri della Soprintendenza; b) il parere della CT VIA n. 3295 del 17 aprile 2020; c) il decreto interministeriale n. 125/2020 conclusivo del procedimento recante la compatibilità ambientale dell'elettrodotto.

L'iter istruttorio condotto - in ottemperanza al *dictum* giurisdizionale - ha, in sintesi, evidenziato che il tracciato individuato e oggetto di approvazione si traduce in una ponderata valutazione dei vari profili coinvolti ed, in particolare, di quello paesaggistico, collocandosi a valle di una proficua interlocuzione tra la società proponente, le amministrazioni competenti e gli ulteriori soggetti interessati, garantendo un equilibrato contemperamento di tutti gli interessi coinvolti nella vicenda.

In tale contesto, la Soprintendenza ha, nella sostanza, convenuto che la pedissequa osservanza di tutte originarie prescrizioni formulate, e, in particolare, di quella afferente all'allontanamento dell'infrastruttura dal Borgo di Recattivo si sarebbe tradotta nella progettazione di una linea complessivamente più impattante sul territorio e, in ragione di quanto sopra, ha rimeditato le proprie determinazioni sul punto.

Si è a tal riguardo considerato che la delocalizzazione originariamente prescritta avrebbe impattato in maniera rilevante sul paesaggio sia perché i sostegni, dovendo essere collocati ad una quota di 900 slm, sarebbero risultati oltremodo visibili nel contesto paesaggistico, sia perché il tracciato avrebbe determinato l'interferenza con ulteriori fattori ambientali e con l'assetto idrogeologico, tale da rendere necessari interventi di rimodellamenti del suolo e drenaggio per la regimazione delle acque, comportanti trasformazioni ritenute dannose in termini di tutela del paesaggio.

Alla luce delle considerazioni che precedono deve, pertanto, essere respinto il motivo appena analizzato.

Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante ha dedotto: *“erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il terzo motivo di ricorso: violazione e falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24, 25 e 26 d.lgs. 3-4-2006 n. 152 e ss.mm.ii. e degli artt. 3, 6, 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater l. n. 241/90 e ss.mm.ii., degli artt. 28, 134, 142, 146 e 152 del d.lgs. 42/04 e ss.mm.ii. e degli artt. 9 e 97 cost.. eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità manifesta, difetto di istruttoria, assoluta carenza di potere. incompetenza assoluta. difetto di istruttoria e di motivazione. erroneità dei presupposti. contraddittorietà. violazione del principio del giusto procedimento”*.

Con il motivo in esame, la parte appellante, in particolare, lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha disatteso il motivo con il quale in primo grado era stata denunciata la violazione delle regole sulla partecipazione al procedimento riavviato a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 4737/2018 e concluso con il predetto decreto di compatibilità ambientale n. 125/2020.

Il motivo non è fondato.

Al fine di esaminare il presente motivo di gravame, occorre ripercorrere, in estrema sintesi, i principali passaggi argomentativi, sviluppati sul tema del rispetto delle garanzie procedimentali, della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 6548/2021.

In particolare, la sentenza in esame aveva evidenziato che, con riguardo 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".

Così correttamente delimitato l'ambito di operatività della rinnovata attività amministrativa, non gravava in capo alla P.A. alcuna ulteriore incombenza volta a garantire la partecipazione procedimentale dei soggetti interessati, atteso che, alla luce dei principi di economicità dell'azione amministrativa e di divieto di aggravamento del procedimento richiamati, una nuova eventuale fase interlocutoria si sarebbe tradotta in un inutile aggravio procedimentale.

Ciò in considerazione del fatto che, per effetto della citata sentenza di annullamento, non occorreva instaurare *ex novo* un procedimento di VIA e di provvedere alla integrale rielaborazione del progetto di Terna, ma esclusivamente acquisire una nuova e più completa motivazione da parte della Soprintendenza di Palermo rispetto al parere precedentemente reso, in ossequio ai soprarichiamati principi di conservazione degli atti giuridici, di economicità dell'azione amministrativa e di divieto di aggravamento del procedimento.

Di qui l'infondatezza del motivo esaminato.

Le considerazioni che precedono impongono, pertanto, la reiezione dell'appello e la conferma, sia pure con le precisazioni svolte in motivazione, della sentenza impugnata.

In ragione della peculiarità della presente controversia, le spese di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione con conseguente conferma della decisione impugnata.

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)