

Realizzazione e messa in esercizio di un impianto eolico e tutela del paesaggio

Cons. Stato, Sez. IV 4 settembre 2024, n. 7400 - Carbone, pres.; Gambato Spisani, est. - Renvico Italy S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Provincia di Foggia (avv. Delvino) ed a.

Ambiente - Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Sviluppo sostenibile - Realizzazione e messa in esercizio di un impianto eolico per la produzione industriale di energia elettrica - VIA - Torri eoliche - Tutela del paesaggio.

Allo stato della normativa le torri eoliche vanno riguardate come potenziali elementi detrattori del paesaggio, in quanto si tratta in sintesi estrema di impianti industriali; si deve, quindi, affermare che la presenza di numerosi impianti di questo tipo già installati, e quindi di un parziale degrado della zona interessata, non impedisce di negare la VIA per installarne di ulteriori, dato che in questo modo si impedisce un degrado ulteriore.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, impresa attiva nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con istanza presentata alla Provincia di Foggia il giorno 4 ottobre 2017 prot. n.56919, ha chiesto il rilascio della valutazione di impatto ambientale- VIA per un progetto descritto come “realizzazione e messa in esercizio di un impianto eolico per la produzione industriale di energia elettrica di potenza pari a P=29,4 MW, costituito da 7 aerogeneratori da ubicarsi all'interno dei limiti amministrativi del comune di Orsara di Puglia (FG), in località "Belladonna-Magliano" e delle relative opere ed infrastrutture accessorie necessarie al collegamento alla Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) ed alla consegna dell'energia elettrica prodotta, ovvero: cavi interrati MT 30 kV di interconnessione tra gli aerogeneratori, cabina di sezionamento, cavo interrato MT 30 kV di connessione tra la cabina di sezionamento e la sottostazione di trasformazione utente per la connessione elettrica alla RTN, sottostazione elettrica utente 30/150 kV (SSU), che sarà ubicata in prossimità alla Sottostazione Stazione Elettrica RTN di Troia (SSE), gestita da TERNA S.p.A., entrambe ricadenti nei limiti amministrativi del Comune di Troia (FG), cavo interrato” (doc. 1 in I grado ricorrente appellante, provvedimento negativo impugnato).

2. Così come si precisa per chiarezza, per questo progetto la VIA -come atto distinto dall'autorizzazione unica di cui all'art. 12 comma 3 del d. lgs. 29 dicembre 2003 n.387, che infatti viene rilasciata “nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico” - era richiesta ai sensi dell'art. 4 comma 3 ultima parte in relazione all'allegato B punto 2 lettera g/3 della l.r. Puglia 12 aprile 2001 n.11, in quanto, come si vedrà, il progetto interessa aree naturali protette (punto non controverso in causa) ed era di competenza della Provincia, quale autorità delegata ai sensi dell'art. 2 comma 2 della l.r. Puglia 14 giugno 2007 n.17, che ha inoltre adeguato la l.r. 11/2001 alla normativa nazionale sopravvenuta di cui al d. lgs. 3 aprile 2006 n.152.

3. Ciò posto, la Provincia, come autorità competente per quanto si è detto, ha convocato la prevista conferenza di servizi e all'esito, con il provvedimento 16 novembre 2018 prot. n.1846 di cui in epigrafe (doc. 1 in I grado ricorrente appellante, cit.), ha espresso VIA negativa, motivando con riferimento ai pareri, tutti di segno negativo, 23 gennaio 2018 del Comitato VIA provinciale (doc. 2 in I grado ricorrente appellante); 19 febbraio 2018 prot. n.10513 dell'ARPA Puglia (doc. 4 in I grado ricorrente appellante) e 26 gennaio 2018 prot. n.5718 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio, pareri richiamati nel preavviso di diniego 2 luglio 2018 prot. n.40857 (doc. 7 in I grado ricorrenti appellanti), nonché agli ulteriori pareri, confermativi dei precedenti, 18 ottobre 2018 del Comitato VIA (doc 3 in I grado ricorrente appellante) e 2 ottobre 2018 prot. n.8361 della Soprintendenza (doc. 6 in I grado ricorrente appellante), questi ultimi due pronunciati dopo che la ricorrente appellante aveva espresso le proprie osservazioni.

4. Rileva direttamente in questa sede il parere negativo 23 gennaio 2018 del Comitato VIA, che si può riassumere così come segue (doc 2 in I grado ricorrente appellante, cit.).

4.1 In primo luogo, il parere rileva che “in relazione al PPTR Puglia l'impianto si inserisce nell'ambito paesaggistico Il Tavoliere a confine con l'ambito Monti Dauni e [la] figura Lacera e le Serre dei Monti Dauni, al confine con la figura Monti Dauni. Gli aerogeneratori di progetto si collocano tutti all'interno dell'UCP-Vincolo Idrogeologico ... Tutte le torri si posizionano all'interno di tre UCP-strade a valenza paesaggistica, e precisamente la SP111, SP123 e la strada comunale Selce di Martino Giardinetto andando ad interferire con le visuali panoramiche con un ulteriore alterazione dello skyline del paesaggio limitrofo, stante la presenza di altri aerogeneratori presenti e già in esercizio nell'arca circostante”. Il parere prosegue poi dando atto che anche i tracciati dei cavidotti interferiscono in parte con alcune UCP, puntualmente specificate.

4.2 Come si precisa ancora per chiarezza, il Piano paesaggistico territoriale regionale – PPTR della Puglia nelle proprie norme tecniche di attuazione classifica in modo articolato le zone protette. Per quanto qui rileva, all'art. 7 comma 4 delle NTA il PPTR definisce l'ambito paesaggistico come "articolazione del territorio regionale ai sensi dell'art. 135, comma 2" del d. lgs. 22 gennaio 2004 n.42, e quindi come zona di cui il Piano stesso riconosce "gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche". All'art. 7 comma 5, il PPTR definisce poi la "figura" come "entità territoriale riconoscibile per la specificità dei caratteri morfotipologici che persistono nel processo storico di stratificazione di diversi cicli di territorializzazione". All'art. 7 comma 6 il PPTR definisce ancora gli "ulteriori contesti" paesaggistici, ovvero UCP, come immobili ed aree "sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e)" del d. lgs. 42/2004, che com'è noto consente al piano paesaggistico la "eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1".

4.3 In secondo luogo, il parere premette il testo dell'art. 91 delle NTA del PPTR, secondo il quale per i progetti come quello per cui è causa deve essere verificato il "rispetto della normativa d'uso di cui alla sezione C2 delle schede d'ambito". A questo proposito, il parere rileva che "la realizzazione del parco eolico in questione si trova in contrapposizione con gli obiettivi di qualità paesaggistica e territoriale in quanto non risulta coerente con i seguenti indirizzi e direttive indicate nella sezione C2 della scheda d'ambito "Tavoliere": conservare la matrice rurale tradizionale persistente e i relativi caratteri di funzionalità ecologica; preservare il carattere di grande spazio agricolo rarefatto del Tavoliere; potenziare le relazioni paesaggistiche, ambientali, funzionali tra città e campagna riqualificando gli spazi aperti periurbani e interclusi; salvaguardare le visuali panoramiche di rilevante valore paesaggistico, caratterizzate da particolari valenze ambientali, naturalistiche e storico culturali, e da contesti rurali di particolare valore testimoniale".

4.4 In terzo luogo, il parere considera il progetto non assentibile sotto il profilo degli impatti cumulativi, e in proposito afferma: "nell'area pari a cinquanta volte l'altezza massima degli aerogeneratori in progetto", ovvero quella rilevante secondo le normative regionali, non contestate sul punto specifico. "è stato possibile individuare un totale di circa 300 aerogeneratori di grossa taglia esistenti e già in esercizio, senza considerare gli impianti autorizzati ma non ancora realizzati. La somma degli impatti dei singoli parchi eolici risulta insostenibile e la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile non essere più "ecocompatibile". L'inserimento dell'impianto in progetto, di grossa taglia e di notevole dimensione nello sviluppo verticale, con quelli già esistenti incrementa il livello di impatto, diminuendo di fatto la sostenibilità dell'intervento. Gli aerogeneratori in progetto sommandosi a quelle già esistenti, vanno a creare un effetto selva che assume nel contesto locale un effetto significativo dalla criticità non trascurabile".

4.5 In quarto luogo, il parere considera il progetto non assentibile anche sotto il profilo della sicurezza, in quanto "per gli aspetti legati alla gittata massima in caso di rottura accidentale del frammento di pala, verifica di calcolo non eseguito dal proponente, si riscontra che, da una verifica d'ufficio, il valore di gittata legato ad esso, nell'ipotesi di altezza al mozzo pari a 166 mt, rotore di diametro di 150 mt e di velocità angolare di giri/min pari a 12 è pari a circa 550 m., considerando un valore che rispetti le condizioni più prudenziali e cautelative". Ciò premesso, dettagliando le singole misure, il parere rileva che "tutte le torri sono posizionate ad una distanza di sicurezza inferiore a quella limite calcolata, pari a circa 550 mt".

4.6 Infine, il parere considera il progetto non assentibile anche sotto il profilo dell'impatto acustico. In proposito, osserva principalmente che il relativo studio "è carente nei contenuti, in quanto l'intera elaborazione previsionale è stata eseguita sulla scorta di un'unica misura"; di seguito poi precisa quali sarebbero stati, a suo avviso, i criteri da seguire e perché la misurazione eseguita dalla parte non li soddisfa, come ora si riporta.

4.7 Il parere osserva in generale che "La relazione d'impatto acustico deve tener conto di una fase conoscitiva preliminare volta all'individuazione delle diverse tipologie di ricettori (caratteristiche tipologiche, estremi catastali dei fabbricati, descrizione dello stato di conservazione e condizioni di utilizzo ed uso effettivo, attività svolte, tempi di utilizzo, ecc.), alla caratterizzazione anemologica del sito, alla definizione acustica di altre sorgenti rumorose presenti, all'individuazione dei punti di misura, alla scelta dei tempi di osservazione e di misura che devono essere significativi del fenomeno oggetto di studio, oltre al rilievo di velocità del vento e delle temperature nei punti di misura. I rilievi fonometrici devono essere eseguiti nel rispetto dei dettami imposti dal D.M. 16 marzo 1998 "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico", sia per il periodo diurno (6.00-22.00) che per il periodo notturno (22.00 - 6.00). I risultati dei rilevamenti dovranno essere trascritti in un rapporto che contenga: 1) data, luogo, ora del rilevamento e descrizione delle condizioni meteorologiche, velocità e direzione del vento; 2) posizionamento della strumentazione con relativa documentazione fotografica; 3) tempo di riferimento, osservazione e di misura; 4) catena di misura completa, precisando la strumentazione impiegata (modello, matricola) relativo grado di precisione e certificato di verifica della taratura; 5) livelli di rumore rilevati (time history, analisi in frequenza, registrazione delle calibrazioni); 6) classe di destinazione d'uso alla quale appartiene il luogo di misura; 7) conclusioni; 8) modello, tipo, dinamica e risposta in frequenza nel caso di studio di utilizzo di un sistema di registrazione o riproduzione; 9) elenco nominativo degli osservatori che hanno presenziato alla misura; 10) identificativo e firma leggibile del tecnico competente che ha eseguito le misure. La documentazione previsionale d'impatto acustico, inoltre deve consentire la valutazione comparativa tra lo scenario ante-

operam e post-operam, oltre alla verifica dei limiti normativi, sia assoluti che differenziali”.

4.8 Ciò posto, il parere osserva che l'unica misurazione eseguita non soddisfa questi requisiti, sotto diversi profili che puntualmente elenca. Osserva infatti che nella time history “non è possibile verificare la durata della misura, il livello equivalente della pressione sonora e l'orario in cui è avvenuta la misurazione, mentre manca del tutto l'analisi in frequenza”; osserva ancora che manca la calibrazione degli strumenti, prevista dal decreto sopra citato.

4.9 Il parere osserva ancora che il tecnico di parte “ha dichiarato l'assenza di una serie di dati (velocità, direzione del vento e temperatura) necessari per la validazione della misura e delle elaborazioni eseguite”, e che “alla relazione non risultano allegate misure fonometriche per la caratterizzazione del clima acustico. durante il periodo notturno (22,00 — 6.00), né tantomeno è possibile giustificare l'assenza di tali misure, affermando, come riportato a pag. 17 della relazione che: “il livello di pressione sonora (46 dBA) può essere utilizzato sia per il periodo di riferimento diurna che per il periodo di riferimento notturno, dal momento che è causato esclusivamente dalla rumorosità naturale del luogo: per l'intera durata delle misure non è passato alcun veicolo né si è manifestata alcuna presenza di attività umane (agricole o di altro tipo)”.

4.10 Il parere osserva infine sul punto che “A tal proposito, le nonne impongono che i rilievi di rumorosità debbano tenere conto delle variazioni sia dell'emissione sonora delle sorgenti che della loro propagazione. Devono essere rilevati tutti i dati che conducono ad una descrizione delle sorgenti che influiscono sul rumore ambientale nelle zone interessate dall'indagine ed indicare le maggiori sorgenti, la variabilità della loro emissione sonora, la presenza di componenti tonali e/o impulsive ero di bassa frequenza. Nella relazione non è stata riportata alcuna tabella da cui sia possibile desumere la distanza di ogni singolo aerogeneratore dai ricettori, non sono presenti le elaborazioni testuali di calcolo eseguite con i relativi dati di input, non è stato dichiarato il codice di calcolo utilizzato per le elaborazioni e manca lo studio sugli impatti cumulativi”.

5. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dall'impresa contro questo provvedimento negativo. In motivazione, ha evidenziato la parte del parere del Comitato VIA sopra riportata ove si dice che il progetto si colloca all'interno dell'UCP vincolo idrogeologico ed ha rilevato che gli interventi all'interno delle aree così classificate richiederebbero un'autorizzazione ai sensi del regolamento regionale 11 marzo 2015 n.9, autorizzazione che però non risulta conseguita. Ciò posto, considerando l'atto di diniego come atto plurimotivato ed il motivo di diniego ora esaminato come da solo sufficiente a fondarlo, ha respinto il ricorso, non esaminando le ulteriori censure dedotte.

6. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene due motivi: con il primo di essi, critica la sentenza di I grado e sostiene che l'ubicazione dell'impianto all'interno dell'UCP vincolo idrogeologico di cui si è detto non impedirebbe in realtà di realizzarlo; con il secondo motivo, articolato in sotto motivi, ripropone i motivi di ricorso di I grado non esaminati nei termini di cui sopra.

7. La Provincia ha resistito, con memoria 18 maggio 2021, in cui chiede che l'appello sia respinto, richiamandosi alle motivazioni della sentenza di I grado, nonché del provvedimento amministrativo impugnato.

8. Con memoria 1 marzo 2024, in ottemperanza al decreto del Presidente della Sezione 1 febbraio 2024 n.140, la società ha confermato il proprio perdurante interesse alla decisione; contestualmente, ha depositato nota spese.

9. Con memoria 27 maggio 2024, la società ha infine ribadito le proprie asserite ragioni.

10. Alla pubblica udienza del giorno 27 giugno 2024, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

11. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte, che portano a confermare con diversa motivazione la sentenza di I grado.

12. È fondato il primo motivo di appello, centrato sulla non idoneità dell'area sottoposta a vincolo idrogeologico.

12.1 Sul punto, è corretto quanto afferma la parte appellante, ovvero che le aree di questo tipo non sono di per sé inedificabili, come si ricava del resto anche dal regolamento regionale 9/2015 di cui si è detto, che al titolo V disciplina appunto gli interventi edilizi localizzati su di esse. È altresì corretta l'ulteriore affermazione della parte, secondo la quale eventuali atti di assenso richiesti a tal fine si sarebbero dovuti acquisire nell'ambito della conferenza di servizi convocata per decidere.

12.2 Ciò premesso, il parere del Comitato VIA, ancora una volta come correttamente rilevato dalla parte appellante, si è limitato ad enunciare la circostanza per cui le torri eoliche di cui al progetto si trovano nell'area sottoposta a vincolo, ma non ha spiegato per quali specifici motivi realizzarle sarebbe incompatibile con il vincolo stesso. Si tratta pertanto di un diniego che, limitatamente a questo profilo, è immotivato.

13. L'appello però va comunque respinto, in quanto tre dei motivi riproposti sono infondati nel senso di cui subito si dirà.

14. Con il motivo rubricato come A.1.4. a p. 12 dell'atto di appello, la parte contesta quanto il parere del Comitato VIA afferma circa l'impatto cumulativo del progetto; il motivo peraltro è infondato e va respinto, nei termini seguenti.

14.1 In proposito, la parte ammette lealmente che nell'area da considerare, ovvero nel raggio di 12 km dall'impianto in progetto, esistono già 314 aerogeneratori, di vari modelli e dimensioni; afferma però che ciò non sarebbe rilevante, richiamando affermazioni contenute nel proprio studio di impatto ambientale, secondo le quali, in sintesi “L'esistenza di impianti eolici già realizzati nell'area vasta di indagine ha di fatto già modificato la percezione del paesaggio “naturale”, mutandola in quella che potrebbe definirsi la percezione di un “paesaggio eolico”, in cui gli elementi tecnologici che si sviluppano in altezza sono i nuovi protagonisti degli scenari visuali” (appello, p. 12 dal decimo rigo).

14.2 Si tratta però di un'argomentazione che non può essere condivisa. In termini puramente astratti, non si può escludere

che nel futuro le torri eoliche possano essere considerate alla stregua di elementi caratterizzanti del paesaggio, da valorizzare ovvero tutelare; si deve però prendere atto che nell'attuale momento storico ciò non vale, dato che gli obiettivi di tutela della normativa in tema di VIA, e in generale di tutta la normativa in materia paesaggistica, sono altri. Vale quindi il principio per cui non è consentito al privato interessato contrapporre ad una non illogica valutazione della p.a preposta alla tutela di un dato interesse, una diversa valutazione dei propri esperti, ancorché non assurda o implausibile: sul principio, per tutte C.d.S. IV 30 agosto 2023 n.8043.

14.3 Accertato quindi che allo stato della normativa le torri eoliche vanno riguardate come potenziali elementi detrattori del paesaggio, in quanto si tratta in sintesi estrema di impianti industriali, nel caso di specie si deve affermare che la presenza di numerosi impianti di questo tipo già installati, e quindi di un parziale degrado della zona interessata, non impedisce di negare la VIA per installarne di ulteriori, dato che in questo modo si impedisce un degrado ulteriore: sul principio, per tutte C.d.S. sez. VI 22 novembre 2023 n.10031 e 6 agosto 2013 n.4499. Che si tratti di valutazione non illogica è poi evidente, dato il numero considerevole degli impianti già installati in questione, pari come si è detto ad alcune centinaia.

15. Con il motivo rubricato come A.1.6. a p. 14 dell'atto di appello, la parte contesta quanto il parere del Comitato VIA afferma circa la sicurezza del progetto; il motivo peraltro è infondato e va respinto, nei termini seguenti.

15.1 La parte appellante, in sintesi, sostiene anzitutto che non sarebbero verificabili le affermazioni del Comitato VIA circa il "valore di gittata", ovvero circa la distanza entro la quale una pala spezzata per un qualsiasi incidente potrebbe essere proiettata. Sostiene poi che le caratteristiche tecniche dei rotori renderebbero quest'evento praticamente impossibile.

15.2 Si tratta anche in questo caso di affermazioni non condivisibili anche in base alla comune logica. Quanto al calcolo del valore di gittata, il parere del Comitato tecnico indica la tipologia dei rotori da installare, e quindi consente di individuarne con la massima precisione le caratteristiche tecniche come dimensioni e peso; indica poi in modo espresso l'altezza e il diametro del rotore e la sua velocità di rotazione: con questi dati di partenza, un calcolo basato sulle leggi della fisica, alla portata di qualsiasi ingegnere, consente di verificare l'esattezza del risultato, ovvero, nella prospettiva della parte, la sua inesattezza. Dato che la parte non ha fornito alcuna critica così sviluppata, si deve ritenere valido il risultato ottenuto dall'amministrazione.

15.3 Quanto alla presunta impossibilità, o quasi impossibilità, dell'evento dannoso, si rileva in primo luogo che si tratta di un'affermazione non supportata da dati tecnici ovvero statistici, e in secondo luogo che, per criterio di comune esperienza, le regole precauzionali di per sé non difficili da rispettare, come la previsione di una distanza di sicurezza, vanno applicate anche in previsione di eventi molto improbabili che però, come nel caso di specie è evidente, possono avere esiti gravi o mortali per le persone coinvolte.

16. Con il motivo rubricato come A.1.7. a p. 15 dell'atto di appello, la parte contesta quanto il parere del Comitato VIA afferma circa l'impatto acustico del progetto; anche questo motivo peraltro è infondato e va respinto. Le argomentazioni della parte, infatti, non superano il dato, evidente anche in base alla comune logica, per cui salvo circostanze del tutto eccezionali, che nella specie non sono state nemmeno allegate, una sola misurazione del livello di rumore in una qualsiasi zona del territorio non può in generale dirsi idonea a fondare lo studio di impatto acustico di un impianto da realizzare.

17. I motivi respinti di cui sopra riguardano ragioni di diniego ciascuna delle quali sarebbe idonea, anche isolatamente considerata, a supportare il diniego stesso. Vale pertanto anche in questo caso quanto afferma la costante giurisprudenza, ovvero che in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni che esso contiene per far sì che esso resista all'annullamento in sede giurisdizionale, sì che i motivi che contestano le giustificazioni ulteriori vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse: in questo senso, per tutte C.d.S. sez. VI 2 luglio 2024 n.5816 e sez. V 2 ottobre 2014 n.4893.

18. L'appello va quindi respinto; le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo, in misura comunque congrua rispetto ai minimi previsti dai parametri di cui al D.M. 13 agosto 2022 n.147 per una causa di valore indeterminabile e difficoltà media.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.3627/2021 R.G.), lo respinge ai sensi di cui in motivazione.

Condanna la ricorrente appellante Renvico Italy a rifondere alla Provincia di Foggia le spese del giudizio, spese che liquida in € 5.200 (cinquemiladuecento/00), oltre rimborso spese forfetario ed accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)