

TAR di Perugia: concetto di impatto ambientale

In materia ambientale, il rapporto fra la legislazione nazionale e quella regionale è nel senso che le regioni debbono rispettare la normativa statale, salvo stabilire livelli di tutela più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (Cons. St., sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9375).

Il concetto di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandolo in misura più o meno invasiva e penetrante: la valutazione tende, dunque, a stabilire se le alterazioni conseguenti alla sua realizzazione possano ritenersi accettabili alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico all'esecuzione dell'opera

La tutela del paesaggio urbano, rurale e naturale può rientrare solo in senso ampio nella salvaguardia degli interessi ambientali in senso stretto, perché attinenti all'utilizzo economico dell'ecosistema senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività: di conseguenza, è ammissibile il coordinamento tra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzo del territorio non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta.

(Nel caso di specie, il Collegio ha evidenziato che il provvedimento impugnato non poteva stabilire vere e proprie prescrizioni nell'utilizzo del territorio, anche se imposte sub specie di criteri per integrare la documentazione progettuale: pur confluendo nel procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica, la peculiarità della procedura di verifica dell'assoggettabilità alla V.I.A. implica che l'atto col quale si conclude il relativo procedimento consista unicamente nel giudizio relativo ai riflessi dell'intervento sull'ambiente, e non contenga ulteriori prescrizioni inerenti la realizzazione del progetto, estranee sia al fine procedimentale sia al contenuto tipico dell'atto finale).

N. 00152/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00448/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 448 del 2011, proposto da:

Effedi S.p.A., corrente in Milano, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv.ti Matteo Frenguelli e Mario Busiri Vici, con domicilio eletto presso il secondo in Perugia, via Cesarei, 4;

contro

Regione Umbria, in persona del presidente pro tempore della giunta regionale, rappresentato e difeso dagli avv. Anna Rita Gobbo e Casimiro Iannotti, con domicilio eletto presso la prima, in Perugia, corso Vannucci, 30;

Regione Umbria, Direzione Regionale Risorsa Umbra; Regione Umbria, Servizio Geologico e Sismico; Regione Umbria, Servizio Qualità Ambiente, Gestione Rifiuti ed Attività Estrattive; Regione Umbria, Servizio Valorizzazione Territorio e Tutela del Paesaggio Tecnologie dell'Informazione; Regione Umbria, Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico; Comune di Gualdo Cattaneo;

nei confronti di

Provincia di Perugia;

per l'annullamento

- della Determinazione Dirigenziale n. 4915 del 6.07.2011 (notificata alla ricorrente in data 13.07.2011 con la quale il Dirigente del Servizio Valutazioni Ambientali: VIA, VAS e sviluppo sostenibile disponeva "... di sottoporre a procedura di valutazione d'Impatto Ambientale (V.I.A.) il Progetto relativo a: "Centrale Fotovoltaica di Potenza Kw 4.999" da realizzarsi in località Colle del Marchese, Via dell'Oro, Comune di Gualdo Cattaneo – Provincia di Perugia, proposto..." da Effedi S.pa.;

- di ogni altro atto presupposto inerente e/o consequenziale con particolare riguardo al verbale della conferenza di servizi del 9.06.2011 ed ai pareri resi dagli uffici regionali nell'ambito della procedura di assoggettabilità a V.I.A. di seguito elencati a) parere prot 82502 del 7 06 2011 del Servizio Geologico e Sismico della Regione dell'Umbria, b) parere prot 82517 deI 8:06.11 del Servizio Qualità dell'Ambiente, Gestione Rifiuti ed Attività Estrattive della Regione dell'Umbria, c) parere prot 86832 del 16.06.2011 del Servizio Valorizzazione del territorio e tutela del paesaggio, tecnologie dell'informazione della Regione dell'Umbria; d) parere prot. 84830 del 14.06.11 del Servizio Risorse idriche e rischio idraulico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Umbria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2012 il dott. Cesare Lamberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Effedi s.p.a., espone di avere chiesto alla provincia di Perugia, con istanza acquisita al protocollo n. 0052308 in data 2 febbraio 2010 il rilascio di autorizzazione unica ex art.

12, D.Lgs. n. 387/2003 per la realizzazione di un impianto fotovoltaico in Gualdo Cattaneo, località Villa del Marchese di potenza pari a kW 5.896,80;

1.1. Durante il successivo procedimento con la modalità della conferenza di servizi, la ricorrente ha ottemperato a tutte le richieste rivolte, compresa la riduzione dell'estensione e della potenza dell'impianto a 4,999,00 kW;

1.2. In occasione della quinta riunione della conferenza dei servizi in data 7 febbraio 2011, la Provincia ha sospeso il procedimento per permettere l'espletamento della verifica di assoggettabilità di cui all'art. 10, l.r. 12/2010 in ragione della potenza superiore ad 1 mW dell'impianto proposto.

1.3. Con istanza in data 30 marzo 2011 assunta al n. 46981 di protocollo, la società Effedi chiedeva alla regione Umbria la verifica di assoggettabilità relativa all'impianto denominato Centrale Fotovoltaica di potenza kW 4.999, provvedendo ad eseguire le pubblicazioni previste sul BUR dell'Umbria e sul bollettino ufficiale del Comune.

1.4. Il Servizio VI Valutazioni ambientali, VIA, VAS e Sviluppo sostenibile comunicava alla ricorrente la procedibilità dell'istanza con nota prot. 76332 del 26 maggio 2011.

1.5. Nella successiva conferenza istruttoria tenutasi il 9 giugno 2011 solo alcuni servizi regionali avevano formulato il parere: in particolare non erano stati emessi i pareri del Servizio VII Valutazione del Territorio e Tutela del Paesaggio Tecnologie dell'informazione e del Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico.

1.6. Con la determina n. 4915 del 6 luglio 2011, il Servizio Valutazioni ambientali, VIA, VAS e Sviluppo sostenibile ha disposto, sulla base delle risultanze della conferenza istruttoria e in particolare delle motivazioni contenute nel parere del competente Servizio Valorizzazione e tutela del paesaggio, di sottoporre il progetto a procedura di valutazione d'impatto ambientale.

2. Con quattro motivi articolati si afferma che il provvedimento avrebbe preso in considerazione il solo parere del Servizio VII Valutazione del Territorio e Tutela del Paesaggio Tecnologie dell'informazione nel quale erano richieste alla società Effedi integrazioni documentali. Si sostiene, inoltre che la determina dirigenziale non sarebbe stata preceduta da alcun avviso di avvio del procedimento, necessario tutte le volte che al provvedimento siano connessi effetti negativi. È poi contestata la congruità dei criteri che sarebbero stati imposti all'impresa ricorrente per integrare gli elaborati progettuali già

presentati ed è infine censurato che l'amministrazione non abbia valorizzato anche il contenuto degli altri pareri acquisiti al procedimento.

2.1. Nella fase cautelare si è costituita la regione che ha delimitato l'ambito normativo applicabile all'istanza della ricorrente nell'art. 20 D.Lgs. n. 152/2006 (nel testo in vigore prima degli emendamenti introdotti dal D.Lgs. n. 128/2010) e nella DGR n. 806 del 30 giugno 2008.

2.2. La società ricorrente ha controdedotto nella memoria proposta anteriormente all'udienza e altrettanto ha fatto la società ricorrente.

2.3. La società Effedi ha ulteriormente replicato.

DIRITTO

1. E' impugnata la determinazione in epigrafe, n. 4915 del 6 luglio 2011, del Servizio Valutazioni ambientali, VIA, VAS e Sviluppo sostenibile della regione Umbria con la quale è stato disposto, sulla base delle risultanze della conferenza istruttoria e in particolare delle motivazioni contenute nel parere del competente Servizio Valorizzazione e tutela del paesaggio, di sottoporre a procedura di valutazione d'impatto ambientale il progetto di un impianto fotovoltaico in Gualdo Cattaneo, località Villa del Marchese.

1.1. Il provvedimento è stato emanato tenuto conto del verbale e degli esiti della conferenza istruttoria svoltasi il 9 giugno 2011 e visti i pareri definitivi del Servizio Geologico e Sismico, del Servizio qualità dell'Ambiente, Gestione Rifiuti e Attività Estrattive, del Servizio Valutazione e Tutela del Territorio e del Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico.

1.2. Nel parere n. 008632 in data 16 giugno 2011 del Servizio VII Valorizzazione e Tutela del Paesaggio, Tecnologie dell'Informazione sono precisati i criteri da considerare nell'integrare gli elaborati progettuali onde garantire la salvaguardia del paesaggio rurale interessato e delle visuali panoramiche.

1.3. Tutto ciò: rilevato che l'area interessata dal progetto ha un'estensione complessiva di ha 9 e la superficie effettivamente impegnata dai pannelli fotovoltaici è di ha 3,3. L'area, inoltre non ricade all'interno di una zona vincolata ma insiste in un ambito territoriale adiacente un'area boscata sottoposta a tutela paesaggistica e concorre a determinare il

valore del paesaggio rurale del territorio interessato. La stessa area, infine, presenta degli elementi paesaggisticamente qualificanti lineari arborate e qualche quercia isolata.

1.3.1. È considerato che in prossimità dell'area d'intervento è stato già realizzato un impianto fotovoltaico che non risulta essere progettualmente considerato nella valutazione dell'impatto paesaggistico e che l'impianto in progetto, unitamente all'impianto già realizzato comporta un forte impatto sulle viste panoramiche costituite dal colle su cui sorge il centro abitato di Gualdo Cattaneo e i relativi circostanti rilievi e pendici collinari.

2. Si afferma nel primo motivo la difformità del provvedimento dall'art. 20 co. 4, D.Lgs. n. 152/2006 che limita il potere della regione, a verificare esclusivamente, previa richiesta di integrazione documentale, se il progetto proposto abbia possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente, sulla base degli elementi di cui all'allegato V del decreto legislativo e tenuto conto delle osservazioni pervenute.

2.1. Essendo la sottoposizione del progetto alla procedura di VIA condizionata al contemporaneo concorrere della negatività e della significatività sull'ambiente degli effetti del progetto proposto, la Regione avrebbe dovuto concludere il procedimento con una pronuncia di non assoggettabilità del progetto a VIA.

2.2. Sempre secondo gli assunti attorei, il documento istruttorio allegato alla DGR n. 806 del 30 giugno 2008 (punto 2.2.3 - verifica di assoggettabilità) e gli artt. 10 e 11 della l.r. Umbria n. 12/2010, non derogano al principio espresso dall'art. 20, co. 5 D.Lgs. n. 152/2006 circa l'esclusione da parte dell'autorità competente dalla procedura di valutazione ambientale dei progetti che non abbiano impatti negativi e significativi sull'ambiente, ferma restando la possibilità di impartire le necessarie prescrizioni.

3. Va, al proposito, disatteso l'assunto della Regione circa l'assoggettamento della procedura alle disposizioni dell'art. 20 D.Lgs. n. 152/2006 nel testo anteriore agli emendamenti apportati dal D.Lgs. n. 128/2010, stante l'applicabilità nella regione Umbria degli emendamenti "correttivi" dopo l'emanazione della DGR n. 861/2011 di adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni del decreto legislativo, come previsto dal comma 4, dell'art. 4, D.Lgs. n. 128/2010 e considerata la conclusione dei procedimenti precedentemente avviati in tema di VIA, VAS e AIA ai sensi della norma vigenti al momento del loro avvio.

3.1. In assenza di deroga espressa all'art. 10. disp. prel. cod. civ. esplicitata nell'art. 4, D.Lgs. n. 128/2010, la sua portata innovativa rimane regolata dalle disposizioni sulla legge

in generale circa l'efficacia della legge nel tempo, come sostiene parte ricorrente anche sulla scorta della regolazione degli effetti delle nuove norme sui procedimenti in corso contenuta nel successivo comma 5 dell'art. 4, D.Lgs. n. 128/2010, intesa a dirimere i possibili equivoci procedurali determinati dall'immediata operatività della nuova disciplina.

3.2. Che la regione Umbria abbia inteso, con la DGR n. 861/2011, adeguare l'applicazione della l.r. n. 12/2010 al D.Lgs. n. 128/2010 "correttivo" del D.Lgs. n. 152/2006, non comporta l'inapplicabilità sino a quel momento delle nuove disposizioni: in materia ambientale, il rapporto fra la legislazione nazionale e quella regionale è nel senso che le regioni debbono rispettare la normativa statale, salvo stabilire livelli di tutela più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (Cons. St., sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9375).

3.3. L'onere delle regioni (e delle province autonome) di adeguare il proprio ordinamento, nei successivi dodici mesi, alle disposizioni del decreto correttivo del codice dell'ambiente implica la conformazione del loro impianto normativo a criteri di tutela giuridica quantomeno analoghi a quelli della legislazione statale, con salvezza, sino all'emanazione delle nuove norme, delle disposizioni regionali in quanto compatibili con la nuova disciplina che rimane immediatamente applicabile.

3.4. Tutto ciò risulta dal tenore della stessa delibera n. 861/2011, con la quale sono adottate una serie di specificazioni tecniche e procedurali per la valutazione d'impatto ambientale di competenza regionale, onde garantirne la compatibilità con le nuove norme correttive di cui al D.Lgs. n. 128/2010, in fase di prima applicazione del decreto legislativo e sino all'emanazione della normativa regionale di adeguamento.

3.5. Rimane perciò confermata l'applicazione dell'art. 20, D.Lgs. n. 152/2006 secondo il testo risultante dagli emendamenti apportati dal D.Lgs. n. 128/2010, che in quanto pubblicato sulla G.U. del 29.06.2010, è entrato in vigore il 15.07.2010 e pertanto prima dell'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità dell'impianto a VIA, iniziato con istanza proposta dalla ricorrente il 30 marzo 2011 ai sensi dell'art. 10, l.r. Umbria n. 12/2010.

4. Nel merito il ricorso è fondato anche se per le ragioni e nei limiti che si dirà.

4.1. Il concetto di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandolo in misura più

o meno invasiva e penetrante: la valutazione tende, dunque, a stabilire se le alterazioni conseguenti alla sua realizzazione possano ritenersi accettabili alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico all'esecuzione dell'opera (Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129; sez. VI, 16 marzo 2005, n. 1102; sez. VI, 26 agosto 2003, n. 4841).

4.2. Sullo stesso criterio sono improntati i commi 4 e 5 dell'art. 20, D.Lgs. n. 152/2006 emendato dal D.Lgs. n. 128/2010, laddove, nell'assoggettare l'opera alla valutazione d'impatto ambientale, demanda all'autorità competente, tenuto conto delle osservazioni pervenute, di verificare se il progetto abbia possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente, sulla base degli elementi di cui all'allegato V del decreto e di disporre l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente e di impartire, se del caso, le necessarie prescrizioni.

4.3. Il criterio che condiziona la procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale al prodursi di impatti significativi sull'ambiente, è del resto, contenuto negli artt. 9 e 10 della l.r. Umbria n. 12/2010 sia nel sottoporre a verifica di "assoggettabilità semplificata" dei piani e programmi già assoggettati a procedura di VAS sia nel sottoporre a VIA i progetti di opere o interventi elencati negli allegati IV e V alla Parte seconda del d.lgs. 152/2006, previa verifica di assoggettabilità espletata sulla base delle modalità di cui all'articolo 20, D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni.

4.4. Deve essere conseguentemente accolta la prima censura del ricorso in esame laddove afferma che la regione si sarebbe erroneamente pronunciata per la sottoposizione a VIA non in ragione di effetti negativi e significativi del progetto Effedi quanto per l'asserita necessità di approfondire alcuni aspetti del progetto, come indicato nel parere del Servizio VII Valutazione del Territorio e Tutela del Paesaggio Tecnologie dell'informazione e del Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico.

4.5. E, invero, nella determinazione finale n. 4915/2011, appaiono oblite le risultanze della conferenza istruttoria a fronte delle motivazioni del parere del Servizio VII: nel parere n. 82502 del 7 giugno 2001 della Sezione Rischio Geologico, la sottoposizione a VIA è giustificata dalla ricaduta di parte del terreno da adibire a centrale in un'area a frana quiescente e nel parere n. 82517 dell'8 giugno 2011 del Servizio Qualità dell'ambiente si prospetta la semplice possibilità di creare impatti visuali per i centri abitati presenti nelle vicinanze.

4.6. Nell'attribuire carattere di centralità all'avviso n. 86832 del 16 giugno 2011 espresso dal Servizio VII Valutazione del Territorio e Tutela del Paesaggio Tecnologie dell'informazione circa gli effetti positivi per la salvaguardia del paesaggio che possono produrre le condizioni più restrittive per la concessione degli incentivi previste in caso di presenza di più impianti, il Servizio Valutazioni VIA, VAS e sviluppo sostenibile sottopone il progetto a valutazione d'impatto ambientale sul presupposto della sua integrazione in base ai criteri sopraelencati.

4.7. Siffatti criteri comportano, in parte una diversa dislocazione dell'impianto (si considerino quelli diretti alla salvaguardia delle visuali godibili e alla verifica delle specifiche relazioni visuali dal sito di impianto), in parte l'osservanza di una serie di oneri (di mantenerne gli elementi paesaggisticamente più qualificanti, di verificare gli impatti cumulativi di più impianti contermini, di prevedere l'uso di pannelli antiriflettenti), in parte ancora una diversa conformazione dello stesso (disposizione planimetrica delle vele, opportune schermature vegetali, facile rimovibilità dei dispositivi tecnologici).

5. In disparte la questione della rilevanza del paesaggio sull'ambiente, adombrata nel parere n. 86832 del 16 giugno 2011 del Servizio VII, le conclusioni del parere che il progetto presentato sia integrato adeguatamente sotto il profilo paesaggistico e che sia conseguentemente assoggettato alla procedura di impatto ambientale, non appaiono in linea con i presupposti dei "possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente" cui l'art. 20, D.Lgs. n. 152/2006 subordina la necessità della procedura di impatto ambientale.

5.1. Ritiene il Collegio che la tutela del paesaggio urbano, rurale e naturale possa rientrare solo in senso ampio nella salvaguardia degli interessi ambientali in senso stretto perché attinenti all'utilizzo economico dell'ecosistema senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività (Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329; sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246): con la conseguenza di ammettere il coordinamento tra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzo del territorio non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta (Cons. St., sez. IV, 03 marzo 2009, n. 1213)

5.2. Il provvedimento non poteva, perciò, stabilire vere e proprie prescrizioni nell'utilizzo del territorio, anche se imposte sub specie di criteri per integrare la documentazione progettuale: pur confluendo nel procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica, la peculiarità della procedura di verifica dell'assoggettabilità alla V.I.A. implica che l'atto col quale si conclude il relativo

procedimento consista unicamente nel giudizio relativo ai riflessi dell'intervento sull'ambiente (T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 22 aprile 2010, n. 1483; T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 12 gennaio 2010, n. 17) e non contenga ulteriori prescrizioni inerenti la realizzazione del progetto, estranee sia al fine procedimentale sia al contenuto tipico dell'atto finale.

6. In aggiunta alla prima censura, devono essere conseguentemente accolte la seconda e la quarta concernenti, l'una, la mancanza di contraddittorio da instaurare ai sensi dell'art. 10-bis L. n. 241/1990 e l'altra, l'illegittimità degli ulteriori atti procedimentali che, in luogo di valutare la necessità di procedere a VIA, avrebbero impropriamente suggerito una serie di integrazioni progettuali.

6.1. E, invero, se obiettivo dell'art. 10 bis, l. n. 241/1990 è di consentire il contraddittorio onde far interloquire il privato sulle ragioni ritenute dall'Amministrazione ostantive all'emanazione del provvedimento (ex purimis Cons. St, sez. VI, 17 gennaio 2011, n. 256), la ricorrente doveva, a maggior ragione, essere preventivamente edotta delle integrazioni del progetto richieste dai pareri del Servizio Geologico e Sismico (perché una parte dell'impianto ricadeva in area di frana quiescente) del Servizio Qualità dell'ambiente, Gestione Rifiuti ed Attività Estrattive (perché per l'estensione del progetto si potevano creare impatti visuali) e del Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico (perché non erano previste misure per la raccolta delle acque meteoriche).

6.2. Il terzo motivo può essere assorbito nelle considerazioni sinora esposte: le motivazioni espresse nel parere prot. n. 0086832 in data 16.06.2011 del Servizio VII Valorizzazione e Tutela del Paesaggio non potevano costituire oggetto dell'impugnata determina n. 4915 del 6 luglio 2011 del Servizio Valutazioni ambientali, VIA, VAS e Sviluppo sostenibile perché rilevanti per l'integrazione del progetto ma non per stabilire la sua soggezione alla procedura di valutazione d'impatto ambientale.

6.2.1. Avere affermato che il provvedimento non poteva stabilire prescrizioni sull'utilizzo del territorio ma esprimere unicamente un giudizio relativo ai riflessi sull'ambiente dell'intervento prospettato rende il parere di per sé illegittimo senza che sia necessario l'esame specifico delle ragioni di censura svolte nei confronti dello stesso.

7. Il ricorso deve conseguentemente essere accolto e deve essere annullato l'impugnato provvedimento.

7.1. La delicatezza e la novità della questione sottoposta al Collegio implica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie ricorso ed annulla il provvedimento impugnato. Compensa le spese di giudizio fra le parti in causa.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente, Estensore

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/04/2012

