

Tar Piemonte, Sez. II, 16 gennaio 2015, n. 104

Pres. V. Salamone, Est. S. Picone

FNPN (Avv.ti F.Balocco e D.Fragapane) c- R.Piemonte (Avv. C.Candiollo) C.di Alagna Valsesia (Avv. M.Salina) C.Riva Valdobbia (n.c.), Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia(Avv.L.Griselli), A.R.P.A. Piemonte;

1. Valutazione di incidenza – Osservazioni presentate dagli interessati - Obbligo di specifica motivazione sul rigetto – Non sussiste

Le osservazioni degli interessati e delle associazioni sui progetti di opere soggette a valutazioni ambientali, configurandosi come un apporto collaborativo fornito all'amministrazione precedente, non richiedono, in caso di rigetto, una dettagliata confutazione, essendo sufficiente che dagli atti istruttori risulti che esse siano state valutate e rigettate, anche con una motivazione sintetica che non deve necessariamente investire ogni singola argomentazione dei proponenti

2. Valutazione di incidenza – Natura giuridica – Carattere tecnico – Discrezionalità amministrativa – Sindacabilità limitata

la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione di incidenza non costituiscono meri giudizi tecnici, suscettibili in quanto tali di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presentano al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o dell'intervento, apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata, o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione.

**N. 00104/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00032/2014 REG.RIC.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

sul ricorso numero di registro generale 32 del 2014, proposto da:

Federazione Nazionale Pro Natura, rappresentata e difesa dagli avv.ti Fabio Balocco e Domenico Fragapane, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Torino, corso Dante, 90;

contro

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Candiollo, con domicilio eletto in Torino, piazza Castello, 153;

Comune di Alagna Valsesia, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Salina, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Comune di Riva Valdobbia;

Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Griselli, con domicilio eletto presso l'avv. Patrizia Polliotto in Torino, via Roma, 366;

A.R.P.A. Piemonte;

nei confronti di

Air Service Center s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Gabriele Tricamo, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale della Regione Piemonte del 5 settembre 2013 n. 390, intitolata: "D.P.R. 357/97 e s.m.i., l.r. 19/2009, art. 43 e s.m.i. - Attività di eliski in Alta Valsesia, nei Comuni di Alagna Valsesia e Riva Valdobbia (VCO). Proponente: Air Service Center. Valutazione di incidenza rispetto alla ZPS IT1120027 Alta Valsesia e Valli Otro, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba", pubblicata sul B.U.R. della Regione Piemonte del 31 ottobre 2013;

- di ogni altro atto comunque presupposto, preordinato, connesso e conseguente, ed in particolare della determinazione dirigenziale dell'Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia del 6 agosto 2013 n. 99, della determinazione n. 31/2013 dello stesso Ente, della nota del 6 marzo 2013 n. 211 dello stesso Ente, del verbale del 10 luglio 2013 fra Regione Piemonte, A.R.P.A. Piemonte, Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia, della nota del 29 luglio 2013 prot. 70457 dell'A.R.P.A. Piemonte;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2014 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Federazione Nazionale Pro Natura impugna i provvedimenti in epigrafe, con i quali è stata autorizzata l'organizzazione e la pratica di eliski (un'attività sportiva consistente nello sci fuoripista e nel freeride, con l'utilizzo dell'elicottero per la risalita), nell'area ricadente all'interno della ZPS IT1120027 "Alta Valsesia e Valli Otro, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba", del SIC IT1120028 "Alta Valsesia" e del Parco naturale dell'Alta Valsesia.

Deduce motivi così riassumibili:

1) violazione degli artt. 3, 9 e 10 della legge n. 241 del 1990, violazione dell'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2009, violazione dei principi di trasparenza e partecipazione espressi dalla risoluzione della Conferenza ONU di Rio dei Janeiro del 1992, violazione dei principi discendenti dalla Convenzione di Arhuus del 25 giugno 1998 ed eccesso di potere per difetto dei presupposti ed errore sui fatti: la Regione Piemonte e l'Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia non avrebbero tenuto conto dei rilievi formulati dalle associazioni ambientaliste intervenute nel corso dell'istruttoria, né avrebbero proceduto alla doverosa convocazione della conferenza dei servizi;

2) violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, violazione del principio di precauzione ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria, sviamento, difetto dei presupposti, travisamento dei fatti, perplessità, contraddittorietà ed erroneità della motivazione: con i pareri ambientali favorevoli, la Regione Piemonte e l'Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia avrebbero trascurato il primario obiettivo di tutela delle aree vincolate, avrebbero introdotto prescrizioni non suscettibili di un serio controllo e non avrebbero adeguatamente accertato la pericolosità dell'attività di eliski per la conservazione dell'avifauna, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche e delle specifiche schede di classificazione dei siti ZPS e SIC, che indicano proprio l'eliski tra i principali pericoli per l'integrità dell'ambiente e per la conservazione dell'habitat naturale;

3) violazione dell'art. 1 – comma 3 delle norme di gestione del Parco naturale dell'Alta Valsesia ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti: l'Ente di gestione avrebbe ignorato il divieto posto dalla norma in rubrica, che vieta l'esercizio di attività ricreative e sportive con mezzi meccanici fuoristrada in tutti territori ricadenti nel Parco.

Si sono costituiti, chiedendo il rigetto del ricorso, la Regione Piemonte, l'Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia, il Comune di Alagna Valsesia e la controinteressata Air Service Center s.r.l. (società proponente, che ha richiesto alle amministrazioni competenti il rilascio dei nulla-osta qui impugnati).

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza del 19 novembre 2014, nella quale la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale in relazione alla procura alle liti ed all'interesse a ricorrere, in quanto:

- il Consiglio direttivo della Federazione Pro Natura ha ritualmente deliberato di impugnare le delibere regionali, nella seduta del 23 novembre 2013 (cfr. doc. 6 di parte ricorrente), incaricando gli avvocati Balocco e Fragapane e dando mandato al consigliere Piero Belletti di curare i successivi adempimenti procedurali, ivi incluso il conferimento del mandato ai difensori;

- l'art. 2 dello statuto della Federazione Pro Natura (cfr. doc. 9 della difesa della Regione) prevede, tra l'altro, che l'associazione persegue la finalità di valorizzare e proteggere le zone d'interesse naturalistico e culturale e le specie viventi, così individuando un ambito di azione del tutto pertinente agli interessi diffusi ed ai provvedimenti qui controversi.

2. E' viceversa fondata l'eccezione di tardività sollevata dalle amministrazioni resistenti, in relazione alle determinazioni dell'Ente di gestione delle Aree protette della Valle Sesia n. 99 del 6 agosto 2013 e n. 31 del 6 marzo 2013, pubblicate all'albo per quindici giorni consecutivi (cfr. doc. 6

e doc. 10 della difesa dell'Ente), con le quali è stato espresso il giudizio positivo di valutazione d'incidenza ambientale per le rotte "Colle Ippolito", "Il Cavallo", "Ghiacciaio della Pioda", "Colle del Turlo", "Punta Rizzetti" e "Il Giardino".

Si tratta dei provvedimenti conclusivi del procedimento di valutazione d'incidenza per le aree interne al perimetro del Parco e, nella specie, per le rotte di volo ivi confinate, nell'esercizio dei poteri delegati dalla Regione Piemonte all'Ente di gestione con la delibera di Giunta regionale n. 36-13220 del 2010.

Il ricorso, pertanto, è irricevibile in relazione alla valutazione d'incidenza favorevole per le rotte suindicate, rispetto alle quali il successivo provvedimento regionale n. 390 del 5 settembre 2013 (pubblicato sul B.U.R.P. del 5 settembre 2013 e tempestivamente impugnato dall'associazione ricorrente) assume portata meramente ricognitiva.

Devono, invece, essere esaminate le censure dedotte dalla ricorrente in relazione alla rotta "Bocchetta del Fornale" che, pur ricadendo nell'ambito della ZPS "Alta Valsesia e Valli Otrò, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba", fuoriesce dai confini del Parco ed è pertanto soggetta a valutazione d'incidenza della Regione Piemonte.

3. Il ricorso, per tale parte, è infondato.

3.1. Quanto al primo ordine di motivi, va richiamato il principio ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui le osservazioni degli interessati e delle associazioni sui progetti di opere soggette a valutazione d'impatto ambientale, configurandosi come un apporto collaborativo fornito all'amministrazione procedente, non richiedono, in caso di rigetto, una dettagliata confutazione, essendo sufficiente che dagli atti istruttori risulti che esse siano state valutate e rigettate, anche con una motivazione sintetica che non deve necessariamente investire ogni singola argomentazione dei proponenti (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2009 n. 49).

Nella specie, le opposizioni formulate da Legambiente Vercellese e Pro Natura Piemonte avevano un contenuto di radicale contrarietà all'attività di eliski, per l'impatto negativo sulla fauna alpina che deriverebbe dal rumore degli elicotteri e dal passaggio degli sciatori, cosicché la motivazione della valutazione d'incidenza positiva (con prescrizioni) può ben essere considerata, nel suo complesso, anche quale implicito rigetto di dette opposizioni.

3.2. Ugualmente infondato, poi, è il motivo attinente alla mancata convocazione della conferenza dei servizi.

Né l'art. 5 del D.P.R. n. 357 del 1997, né l'art. 43 della legge regionale piemontese n. 19 del 2009 prescrivono l'obbligatoria convocazione della conferenza dei servizi, nel procedimento di valutazione d'incidenza sui siti d'interesse comunitario.

La Regione ha legittimamente acquisito in via diretta il parere tecnico dell'A.R.P.A. Piemonte, al di fuori dello schema della conferenza.

Ne discende l'infondatezza del ricorso.

3.3. Con il secondo ordine di motivi, l'associazione ricorrente afferma che la Regione Piemonte avrebbero disatteso il primario interesse pubblico alla tutela dei siti vincolati, introducendo prescrizioni accessorie che non sarebbero suscettibili di un serio controllo. Secondo la ricorrente, la Regione avrebbe omesso di approfondire i dati scientifici riguardanti la pericolosità dell'elisky per

la conservazione dell'avifauna alpina, anche alla luce delle schede di classificazione dei siti ZPS e SIC, che indicano proprio l'eliski tra i principali pericoli per l'integrità dell'ambiente e per la conservazione dell'habitat naturale.

Neppure per tale profilo il ricorso può essere accolto.

A livello comunitario, la Direttiva 1979/409/CE del 2 aprile 1979 (cosiddetta "direttiva uccelli"), concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli selvatici, muove dalla premessa che:

- "per molte specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri si registra una diminuzione, in certi casi rapidissima, della popolazione e che tale diminuzione rappresenta un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale, in particolare poiché minaccia gli equilibri biologici (2° considerando);

- "la conservazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri è necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, gli obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita, di sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità e di espansione continua ed equilibrata, ma che i poteri di azione specifici necessari in materia non sono stati previsti dal Trattato" (6° considerando);

- "la conservazione si prefigge la protezione a lungo termine e la gestione delle risorse naturali in quanto parte integrante del patrimonio dei popoli europei; che essa consente di regolarle disciplinandone lo sfruttamento in base a misure necessarie al mantenimento e all'adeguamento degli equilibri naturali delle specie entro i limiti di quanto è ragionevolmente possibile" (8° considerando).

Gli artt. 2 e 3 della Direttiva impongono agli Stati membri di adottare le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli, ad un livello che corrisponde in particolare "alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative", ovvero le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire una varietà e una superficie di habitat.

Tali misure sono, innanzitutto, l'istituzione di zone di protezione, il mantenimento e la sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno ed all'esterno delle zone di protezione, il ripristino dei biotopi distrutti, la creazione di biotopi.

L'art. 4 prescrive che gli Stati membri classifichino come zone di protezione speciale i territori più idonei, in numero ed in superficie, alla conservazione delle specie di uccelli, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la Direttiva; e che adottino misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione ed anche al di fuori di esse, "l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative".

Gli artt. 5 e seguenti dettano indirizzi e principi in materia di cattura ed uccisione degli uccelli.

Infine, l'art. 14 dispone che "Gli Stati membri possono prendere misure di protezione più rigorose di quelle previste dalla presente direttiva".

La successiva Direttiva 1992/43/CE del 21 maggio 1992 (cosiddetta "direttiva habitat"), relativa alla conservazione degli ambienti naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche,

finalizzata alla tutela della diversità biologica, degli habitat e di specie animali e vegetali particolarmente rare, muove dalle considerazioni che:

- “la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell’ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità conformemente all’articolo 130 R del Trattato” (1° considerando);
- “la presente direttiva, il cui scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, contribuisce all’obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane” (3° considerando).

La Direttiva definisce “Sito di importanza comunitaria” un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale in uno stato di conservazione soddisfacente, e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica Natura 2000, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione; definisce “Zona speciale di conservazione” un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato.

Ai sensi dell’art. 2 della Direttiva, le misure di tutela sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario e tengono conto “delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”.

Di particolare importanza, ai fini della soluzione della presente controversia, è la disciplina contenuta all’art. 6 della Direttiva, che fissa le modalità attraverso cui gli Stati membri assicurano la tutela degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nell’ambito delle zone speciali di conservazione e delle zone di protezione speciale. La norma così dispone:

“1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all’occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all’allegato I e delle specie di cui all’allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell’incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà

l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

5. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

L'Italia ha attuato gli obblighi di tutela con l'approvazione del D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357, intitolato “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”.

Per quanto qui interessa, l'art. 4, secondo comma, del Regolamento dispone che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di linee-guida da approvarsi con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, adottano per le zone speciali di conservazione, entro sei mesi dalla loro designazione, le “misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato A e delle specie di cui all'allegato B presenti nei siti”.

Circa le modalità di tutela, l'art. 5 del D.P.R. n. 357 del 1997 dà compiuta attuazione alle previsioni dell'art. 6 della Direttiva 1992/43/CE, stabilendo quanto appresso:

“1. Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.

2. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti.

3. I proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi. (...)

5. Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di

presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.

6. Fino alla individuazione dei tempi per l'effettuazione della verifica di cui al comma 5, le autorità di cui ai commi 2 e 5 effettuano la verifica stessa entro sessanta giorni dal ricevimento dello studio di cui ai commi 2, 3 e 4 e possono chiedere una sola volta integrazioni dello stesso ovvero possono indicare prescrizioni alle quali il proponente deve attenersi. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime. (...)

8. L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi.

9. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all'articolo 13.

10. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

Con norma di coordinamento delle distinte discipline, l'art. 10, terzo comma, del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 chiarisce che le procedure di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale (di cui alle Direttive comunitarie 2001/42/CE e 1985/337/CE) “comprendono” in sé le procedure di valutazione d'incidenza di cui al citato art. 5 del D.P.R. n. 357 del 1997; a tal fine, il rapporto ambientale, lo studio preliminare ambientale o lo studio di impatto ambientale contengono gli elementi di cui all'allegato G del decreto e la valutazione dell'autorità competente deve estendersi alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure deve dare atto degli esiti della valutazione di incidenza; le modalità di informazione del pubblico devono dare specifica evidenza della integrazione procedurale.

In data 28 giugno 2006, la Commissione europea ha emesso nei confronti dello Stato italiano, nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2006/2131 (avviata per non conformità al diritto comunitario della normativa italiana di recepimento della Direttiva 1979/409/CE), un parere motivato nel quale ha contestato la violazione, fra gli altri, degli artt. 2, 3 e 4 della Direttiva 1979/409/CE che prevedono l'obbligo di adottare le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire per tutte le specie una varietà ed una superficie di habitat, nonché misure speciali di conservazione.

Con l'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge Finanziaria 2007), al fine di prevenire ulteriori procedure d'infrazione, è stata delegata al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'individuazione, mediante decreto, dei criteri minimi uniformi sulla base dei quali le Regioni devono adottare le misure di conservazione di cui agli artt. 4 e 6 del citato D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357.

La delega è stata attuata con il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (pubblicato in G.U. n. 258 del 6 novembre), intitolato "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)". Per quanto qui interessa, l'art. 6 del decreto non vieta in assoluto l'attività di eliski all'interno dei siti sottoposti a tutela, ma impone alle Regioni l'obbligo di regolamentare tale attività.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che l'inclusione nei siti di interesse comunitario e nelle zone di protezione speciale, individuate ed istituite con provvedimenti adottati in conformità alle direttive comunitarie, equivale ad imprimere all'area una condizione giuridica di inedificabilità non assoluta, bensì relativa, in quanto subordinata al giudizio positivo di valutazione di incidenza; e che, sebbene l'interesse alla tutela dell'ambiente abbia indubbio valore costituzionale primario, tuttavia tale valenza primaria non può risultare assolutamente ostativa al legittimo esercizio di diritti di pari rango costituzionale riconosciuti ai cittadini, quale è quello dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione); l'amministrazione preposta alla tutela del sito ha, pertanto, il dovere di accertare in concreto se l'attività comporti pericolo di lesione dell'interesse ambientale (cfr. TAR Puglia, Bari, sez. I, 17 settembre 2008 n. 2128; TAR Campania, Salerno, sez. I, 6 giugno 2012 n. 1125; TAR Umbria, 7 novembre 2013 n. 515).

Anche la giurisprudenza comunitaria appare orientata nel medesimo senso.

La Corte di Giustizia, chiamata a giudicare circa la compatibilità con l'art. 6 della Direttiva 1992/43/CE del rilascio di licenze per la pesca meccanica di cuori eduli nella ZPS del Waddensee, ha affermato che: "Come emerge dal combinato disposto dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva habitat e del decimo 'considerando' della stessa, la significatività dell'incidenza su un sito di un piano o di un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito viene messa in relazione con gli obiettivi di conservazione di quest'ultimo. Inoltre, quando un tale piano o progetto, pur avendo un'incidenza sul detto sito, non rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione dello stesso, non può essere considerato idoneo a pregiudicare significativamente il sito in questione. Al contrario, quando un tale piano o progetto rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione del sito interessato, esso deve essere necessariamente considerato idoneo a pregiudicare significativamente quest'ultimo. Nell'ambito della valutazione in prospettiva degli effetti conseguenti al detto piano o progetto, la significatività di questi deve essere determinata, come ha in sostanza sostenuto la Commissione, in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto. Occorre di conseguenza risolvere la questione (...) nel senso che, in virtù dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva habitat, quando un piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione dello stesso, esso deve essere considerato idoneo a pregiudicare significativamente tale sito. La valutazione del detto rischio deve essere effettuata in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da un tale piano o progetto. (...) Quanto alla nozione di 'opportuna valutazione' ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, va rilevato che quest'ultima non definisce alcun metodo particolare per l'attuazione di una tale valutazione. Tuttavia, secondo la lettera stessa di tale disposizione, un'opportuna valutazione delle incidenze sul sito interessato del piano o progetto deve precedere l'autorizzazione di questo e tener conto degli effetti cumulativi che derivano dalla combinazione di tale piano o progetto con altri piani o progetti tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito interessato. Una tale valutazione implica quindi che devono essere individuati, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto che possono, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare i detti obiettivi. Orbene, tali obiettivi, come emerge dagli artt. 3 e 4 della direttiva habitat, in particolare dal n. 4 di quest'ultima disposizione, possono essere determinati in funzione in particolare

dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui all'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti" (Corte Giust. CE, sent. 7 settembre 2004, C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging).

Un'interpretazione analoga sembra ricavabile dalla più recente pronuncia della Corte di Giustizia, resa in merito alla modifica di un piano urbanistico approvato dal Comune di Altamura e ricadente nel Parco dell'Alta Murgia, ove si ribadisce la necessità di procedere alla valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 6 della citata direttiva per ogni progetto che possa incidere sui siti protetti e sui relativi obiettivi di conservazione, fermo restando che "l'avvio del meccanismo di tutela dell'ambiente previsto dall'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 richiede l'esistenza di una probabilità o di un rischio che un piano o un progetto pregiudichi significativamente il sito interessato" (Corte Giust. CE, sent. 4 ottobre 2007, C-179/06, Commissione c. Italia).

Viceversa, la giurisprudenza comunitaria tende ad escludere che l'Amministrazione possa effettuare alcun bilanciamento tra le esigenze di tutela della fauna e degli habitat, da un lato, e gli interessi socio-economici, dall'altro, quando si tratti di individuare e perimetrare le ZPS. Così si è statuito: "Si deve quindi constatare che, in base ai criteri ornitologici, i siti di Soren e di Gleggen Köblern fanno parte, allo stesso titolo della ZPS del Lauteracher Ried, dei territori più idonei in numero e in superficie per essere classificati come ZPS, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Tale considerazione non può essere messa in discussione dall'argomento addotto dal governo austriaco secondo il quale occorrerebbe prendere in considerazione, almeno indirettamente, criteri economici e sociali nel corso della valutazione necessaria delle caratteristiche della zona destinata ad essere classificata come ZPS. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può, all'atto della scelta e della delimitazione di una ZPS, tener conto di esigenze economiche, né a titolo di un interesse generale superiore a quello cui risponde l'obiettivo ecologico considerato dalla direttiva sugli uccelli, né in quanto esse rispondono a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico come quelli di cui all'art. 6, n. 4, primo comma, della direttiva sugli habitat"(Corte Giust. CE, sent. 23 marzo 2006, C-209/04, Commissione c. Austria; nello stesso senso Id., sent. 11 luglio 1996, C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds).

Sul piano dei principi generali, deve infine rammentarsi che l'attuazione del principio di precauzione in materia di tutela dell'ambiente (invocato dall'associazione ricorrente quale esplicito parametro di verifica della legittimità del provvedimento impugnato) incontra il limite della necessità e della proporzione delle restrizioni imposte ai diritti individuali ed alle libertà economiche garantite dal Trattato.

Il principio di precauzione è sancito dall'art. 174 (ex art. 130 R) del Trattato ed autorizza la Comunità a porre in essere, per quanto possibile, misure che siano atte a prevenire il verificarsi di eventi dannosi per l'ambiente. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per l'ambiente e per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (cfr. Corte Giust. CE, sent. 5 maggio 1998, C-157/96, National Farmers' Union).

Le misure di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema adottate sulla base del principio di precauzione restano soggette al limite della proporzionalità: esse devono cioè essere idonee, adeguate e necessarie.

Il principio di proporzionalità in ambito comunitario postula che le autorità comunitarie e nazionali

non possano imporre, né con atti normativi, né con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità medesima è tenuta a perseguire. L'art. 5 del Trattato riconosce il principio di proporzionalità, prevedendo che l'azione della Comunità non possa andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato stesso.

Secondo la giurisprudenza, il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto europeo e richiede che gli atti normativi e gli atti dell'amministrazione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi: qualora sia possibile una scelta discrezionale tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (cfr., in questo senso, Corte Giust. CE, sent. 13 novembre 1990, C-331/88, Fedesa; Id., 5 maggio 1998, C-180/96, Regno Unito c. Commissione).

Nella fattispecie in esame, la Regione Piemonte ha compiutamente valutato i pericoli derivanti dalla pratica dell'eliski all'interno della ZPS IT1120027 "Alta Valsesia e Valli Otro, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba" e del SIC IT1120028 "Alta Valsesia".

All'esito della valutazione di incidenza, la Regione ha giudicato lo svolgimento dell'eliski compatibile con la salvaguardia dell'habitat e della fauna, imponendo alla società proponente numerose prescrizioni, tra cui:

- l'individuazione di punti di decollo ed atterraggio degli elicotteri a quote elevate, raggiungibili soltanto mediante gli impianti a fune ivi esistenti, decentrati allo scopo di ridurre il livello del rumore nel fondo valle e di tenere indenni le quote altimetriche nelle quali è maggiormente presente la fauna selvatica;
- la limitazione del periodo in cui sono consentiti i voli (dopo le festività natalizie e fino al persistere delle condizioni minime di innevamento);
- la limitazione oraria dei sorvoli (tra le ore 8,00 e le ore 13,00);
- la limitazione quantitativa giornaliera dei sorvoli consentiti (fino ad un massimo di dieci al giorno; soltanto tre al giorno per le destinazioni "Colle del Turlo", "Punta Rizzetti" e "Bocchetta del Fornale");
- il divieto di sorvolo a quota inferiore ai 400 metri dal suolo;
- l'obbligo per gli sciatori di discendere lungo tracce già segnate, evitando la dispersione su superfici maggiori;
- l'effettuazione, a carico della società proponente, di monitoraggi annuali sulla popolazione delle principali specie (gallo forcello, pernice bianca ed aquila reale).

Come è noto, la prassi amministrativa di dettare prescrizioni a corredo di atti di assenso in materia ambientale è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza (cfr., per tutte: Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2013 n. 361; TAR Piemonte, sez. II, 10 ottobre 2014 n. 1552) e costituisce uno degli strumenti per l'attuazione del principio di proporzionalità, con l'obiettivo di evitare decisioni drasticamente negative per la realizzazione di interventi che possano mettere in pericolo l'integrità delle risorse naturali (sul necessario rispetto del principio di proporzionalità, in tema di tutela dei

siti di interesse comunitario, cfr. Corte Giust. CE, sent. 21 luglio 2011, C-2/10, Azienda Franchini e Eolica di Altamura).

Con il provvedimento impugnato, la Regione Piemonte ha bilanciato l'interesse imprenditoriale della società proponente con l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'habitat naturale e delle specie faunistiche, sottoponendo ad incisive limitazioni l'attività sportiva all'interno dei siti vincolati ed esercitando legittimamente la discrezionalità riconosciuta dall'ordinamento in materia di valutazione d'impatto ambientale, censurabile solo in presenza di macroscopici vizi logici o di travisamento dei presupposti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010 n. 4246; Id., sez. VI, 19 febbraio 2008 n. 561).

Come è noto, la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione di incidenza non costituiscono meri giudizi tecnici, suscettibili in quanto tali di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presentano al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o dell'intervento, apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata, o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2009 n. 4206; Id., sez. V, 21 novembre 2007 n. 5910; Id., sez. VI, 17 maggio 2006 n. 2851; Id., sez. IV, 22 luglio 2005 n. 3917).

Nella fattispecie controversa, i profili critici censurati dall'associazione ricorrente sono stati tutti affrontati e risolti dalla Regione Piemonte, che ha legittimamente concluso la propria istruttoria in senso positivo.

Il motivo è perciò infondato.

4. In conclusione, il ricorso va in parte dichiarato irricevibile ed in parte respinto.

Le spese processuali possono essere eccezionalmente compensate, avuto riguardo alla complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara irricevibile ed in parte lo respinge.

Spese compensate.

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