

Installazione impianto fotovoltaico

Cons. Stato, Sez. V 25 febbraio 2016, n. 757 - Atzeni, pres. f.f.; Schilardi, est. - Regione Puglia (avv. Persichella) c. Apulia Renewable Energy S.r.l. (avv.ti Clarizia e Massa).

Ambiente - SIN - Installazione impianto fotovoltaico - Autorizzazione - Obbligo di caratterizzazione e bonifica dell'area - Destinazione d'uso agricolo dei terreni interessati dall'impianto fotovoltaico - Annullamento, in autotutela, dell'autorizzazione unica - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1.- La società Italgest Energia s.r.l. (oggi Apulia Renewable Energy s.r.l.) in data 27 dicembre 2007 presentava istanza alla Regione Puglia per il rilascio di un'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di un impianto di energia elettrica da fonte fotovoltaica della potenza di 10,00 megawatt, da realizzare nel comune di Brindisi in località "Tuturano".

Il comune di Brindisi, nel corso della conferenza di servizi tenutasi in data 23 ottobre 2008, esprimeva parere favorevole alla concessione dell'autorizzazione con l'obbligo a carico delle società di attivare le procedure di legge in merito alla caratterizzazione e bonifica dell'area, atteso che l'intervento risultava ricompreso all'interno di un sito di interesse nazionale.

La Regione Puglia, con determina n. 48 del 26 gennaio 2009, rilasciava l'autorizzazione, con la precisazione che (articolo 3 del provvedimento) la società richiedente, nel corso della realizzazione dell'impianto, avrebbe dovuto rispettare le "prescrizioni formulate dagli Enti intervenuti nella conferenza di servizi ...".

La società, pertanto, con nota del 9 marzo 2009, chiedeva al Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia l'autorizzazione per l'eventuale caratterizzazione e bonifica dell'area interessata dall'intervento e, successivamente, avviava, presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito MATTM), la procedura per l'approvazione del "piano di caratterizzazione".

In data 19 novembre 2009 ed in data 26 gennaio 2010 si svolgevano, presso il MATTM, due conferenze di servizi, nel corso delle quali veniva accertato che sull'area interessata dall'intervento, individuata nel P.R.G. del comune di Brindisi come zona "E" agricola, erano presenti valori di concentrazione di berillio e arsenico superiori alla concentrazione di soglia di contaminazione (C.S.C.) per le aree agricole.

Tuttavia, in considerazione che l'area interessata per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico sarebbe stata utilizzata come "area industriale" e che il valore di berillio riscontrato risultava inferiore al limite massimo previsto dal D.lgs. n. 152/2006 per le aree industriali, la conferenza di servizi riteneva che i terreni fossero conformi alla normativa vigente in tema di bonifica, a condizione che il comune di Brindisi fosse concorde con la destinazione di fatto del suolo medesimo e che comunicasse tale posizione ai soggetti interessati.

Il Comune, con nota n. 1834 del 17 febbraio 2010, rappresentava che "in virtù della temporalità del funzionamento dell'impianto, destinato alla sua completa dismissione" con il conseguente ripristino dello stato dei luoghi, il suolo interessato non avrebbe potuto essere oggetto di "variante alla tipizzazione di P.G.R." restando così confermata la sua destinazione "agricola".

Il Corpo forestale dello Stato - comando provinciale di Brindisi - con nota n. 5338 del 17 ottobre 2011 trasmetteva alla Regione Puglia due note del MATTM dalle quali risultava che, avendo il Comune di Brindisi confermato la destinazione d'uso agricolo, i terreni interessati dall'impianto fotovoltaico, in base alla colonna A, Tabella 1, allegato 5, Titolo V, parte quarta del D.lgs. n. 152/2006, risultavano contaminati dal berillio e dall'arsenico e, sulla scorta di tanto, evidenziava che le terre e le rocce da scavo utilizzate all'interno del sito per riporti e terrazzamenti avrebbero dovuto essere obbligatoriamente eliminate in appositi impianti.

La Regione Puglia, acquisite le memorie dell'Apulia Renewable Energy s.r.l. (già Italgest Energia s.r.l.) nonché i pareri negativi dell'MATTM e del Corpo forestale, con atto dirigenziale n. 17 del 14 marzo 2012 annullava, in autotutela, l'autorizzazione unica n. 48 del 26 gennaio 2009.

1b.- Avverso il provvedimento regionale la Apulia Renewable Energy s.r.l. ha proposto ricorso al T.A.R. per la Puglia.

Il T.A.R., con sentenza n. 1030 del 4 giugno 2012, resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha accolto il ricorso ed ha annullato la determina regionale, ritenendo che nel caso di specie, "non essendo state superate le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione), non vi era ragione di procedere alla caratterizzazione dei suoli e quindi all'analisi di rischio e alla determinazione delle CSR (concentrazioni soglia di rischio), il superamento delle quali giustifica l'adozione dei procedimenti di messa in sicurezza e di bonifica (art. 240 ss. d. lgs. n. 152/06)".

Avverso la sentenza la Regione Puglia ha proposto appello.

Si è costituita in giudizio l'Apulia Renewable Energy s.r.l. che ha chiesto di rigettare l'appello perché infondato.

All'udienza pubblica del 28 gennaio 2016 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

2.- L'appellante sostiene che il Tribunale non avrebbe rilevato che, a seguito della nota del comune di Brindisi del 17 febbraio 2010 di conferma della destinazione agricola del suolo interessato, gli atti della procedura volti al rilascio dell'autorizzazione unica avevano perso efficacia, in quanto si basavano sull'erroneo presupposto che non erano presenti valori di concentrazione di berillio e arsenico superiori alla concentrazione di soglia di contaminazione (C.S.C.) previsti per le aree ad uso industriale.

Sotto altro profilo l'appellante sostiene che i provvedimenti che hanno reso irrealizzabile l'impianto fotovoltaico, e cioè i decreti di approvazione dei verbali delle conferenze di servizio decisorie del MATTM e la nota del comune di Brindisi del 17 febbraio 2010, non sarebbero stati impugnati dalla Apulia Renewable Energy s.r.l.

2b.- Le censure sono infondate.

Come evidenziato, infatti, dalla stessa Regione Puglia, a seguito delle due conferenze decisorie tenutesi presso il MATTM il 19 novembre 2009 e il 26 gennaio 2010, per l'approvazione del piano di caratterizzazione, i terreni venivano giudicati conformi ai limiti della normativa vigente in materia di bonifiche - poiché i valori delle C.S.C. per le aree D non risultavano superati, "a condizione che il Comune di Brindisi concordi con tale destinazione di fatto del suolo medesimo e che formalizzi tale posizione con apposita nota trasmessa ai soggetti interessati".

Successivamente, con nota n. 5338 del 17 ottobre 2011, il Corpo forestale dello Stato di Brindisi trasmetteva, però, all'ufficio energia della Regione due note della Direzione generale del MATTM, rispettivamente del 5 ottobre 2011 e del 10 ottobre 2011, che interpretando in modo riduttivo una nota del Comune di Brindisi, faceva presente che avendo l'ente locale "confermato la destinazione di uso agricolo dei terreni dell'area di competenza della società Apulia Renewable Energy s.r.l. (ex Italgest fotovoltaic s.p.a.), è la Colonna di riferimento per valutare lo stato di contaminazione dei terreni medesimi e la colonna A, Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte Quarta del DLgs. n. 152/2006" "...i terreni dell'area sono risultati contaminati da - Berillio con concentrazione pari a 3 mg/Kg superiore alla CSC 2 mg/Kg; Arsenico con concentrazione pari a 64 mg/Kg superiore alla CSC 20 mg/Kg.

Diversamente, invece, nella nota n. 1834 del 17 febbraio 2010 del Comune di Brindisi, è testualmente detto che, a termini di legge, "gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative e rinnovabili, equivalenti all'impianto in argomento, possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Detta ubicazione, anche in virtù della temporalità del funzionamento dell'impianto destinato alla completa dismissione e ripristino dello stato dei luoghi in concomitanza con la cessazione di funzionamento, non comporta variante alla tipizzazione di P.R.G. che resta confermata "E agricola". Si richiama l'attenzione in merito al parere favorevole espresso da questa amministrazione comunale nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione alla costruzione e all'esecuzione della centrale fotovoltaica in argomento. Vi è inoltre da rilevare che, l'impianto in se, secondo quanto riportato nella risoluzione dell'Agenzia del Territorio n. 3, prot. 76688, del 06 novembre 2008, diretta ai propri distaccamenti provinciali, quindi l'insieme delle apparecchiature, le centrali elettriche, inclusi i pannelli fotovoltaici e le strutture di sostegno, dovrà essere accatastato nella categoria D/1 "opifici" ed assoggettato al pagamento dell'I.C.I. correlata".

2c.- Il Comune nella lettera si è limitato, quindi, a richiamare il disposto dell'art. 12 del D.lgs. n. 387 del 2003, che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2001/77/Ce del 27 settembre 2001, finalizzata a disciplinare uniformemente e ad incentivare forme di produzione di energia da fonti rinnovabili, con la semplificazione dei procedimenti autorizzatori. Detta disciplina presenta, ratione materiae, carattere speciale, di guisa che il modello procedimentale e provvedimentale legittimante l'installazione di siffatti impianti è esclusivamente quello dell'autorizzazione unica tramite il modulo della conferenza di servizi ed è rivolta a consentire in via eccezionale, su impulso della normativa europea (direttiva 2001/77/CE), la costruzione in zona agricola di impianti che per loro natura sarebbero incompatibili con quest'ultima.

In sintesi, un impianto fotovoltaico, che per legge deroga all'ordinaria destinazione agricola dei terreni interessati, non comporta varianti alla tipizzazione di P.R.G. che resta confermata "E agricola", ma l'impianto va accatastato nella categoria "D/1 opifici" e come tale va considerato nella sua valutazione di impatto ambientale.

Come evidenziato dal T.A.R., andava valutata la coerenza del contenuto del provvedimento impugnato con le risultanze istruttorie. E sotto questo profilo, vi è in atti parere tecnico che evidenzia che: "non essendo stato riscontrato alcun superamento delle CSC, sulla base della normativa vigente l'elaborazione dell'analisi di rischio non è necessaria. In ogni caso si condividono, dal punto di vista tecnico, le risultanze dell'analisi di rischio, condotta per le particelle catastali interessate dal progetto di impianto fotovoltaico".

La conferenza di servizi ha poi concluso i suoi lavori nel senso di: "... approvare l'analisi di rischio dell'area definita "ad alto rischio di contaminazione potenziale" sita nel Comune di Brindisi in località Tutturano".

Il T.A.R., preso atto che nella specie, non erano state superate concentrazioni soglia di contaminazione, ha ritenuto che "non vi era ragione di procedere alla caratterizzazione dei suoli e quindi all'analisi di rischio e alla determinazione delle concentrazioni soglia di rischio, il superamento delle quali giustifica l'adozione dei procedimenti di messa in sicurezza e di bonifica (art. 240 ss DLgs. n. 152/06)".

Da ciò la non necessità di un intervento di bonifica e di restituzione agli usi originari.

Il regolare riutilizzo delle rocce e dei materiali rinvenuti dagli scavi è conseguenza, trattandosi di sito non inquinato, perché non sono risultate superate né le CSC, né le CSR.

Giova aggiungere, infine, che l'amministrazione poteva riconvocare una conferenza di servizi, al fine di rivedere, eventualmente, la decisione originaria, pratica non preclusa né dalla legge né dai principi generali (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2000 n. 5210).

L'avviso espresso in sede di conferenza da ciascuna amministrazione è frutto, infatti, di valutazioni comuni e contestuali di tutti gli interessi pubblici coinvolti, che confluisce nella determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce « a tutti gli effetti » i singoli atti di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti o, comunque, invitate a partecipare.

Del resto non può non rilevarsi che l'impianto, all'epoca, è stato realizzato e connesso alla rete elettrica sulla base di regolare autorizzazione.

Conclusivamente l'appello è infondato e va respinto.

3.- La complessità della materia e il concorso, non sempre chiaro, di diversi enti al processo decisorio, giustifica la compensazione, tra le parti, delle spese del presente grado di giudizio.

(Omissis)