

Giudizio negativo sulla compatibilità ambientale di un impianto fotovoltaico

Cons. Stato, Sez. II 9 dicembre 2020, n. 7841 - Cirillo, pres.; Luttazi, est. - Regione autonoma della Sardegna (avv.ti Camba e Sau) c. Valcerasa S.r.l. (avv.ti Busiri Vici e Sassani) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo sulla compatibilità ambientale di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO

Con atto d'appello notificato alla Valcerasa S.r.l. il 24 marzo 2012, al Consorzio di bonifica della Nurra il 27 marzo 2012, alla Provincia di Sassari il 27 marzo 2012; al Comune di Porto Torres il 27 marzo 2012; al Ministero per i beni e le attività culturali il 23 marzo 2012; e depositato in data 4 aprile 2012 la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna n. 967/2011, depositata in data 11 ottobre 2011 e notificata all'appellante il 25 gennaio 2012.

La sentenza appellata si è pronunciata sul ricorso n. 265/2011, articolato in nove motivi e proposto dalla Valcerasa S.r.l. (in seguito anche "Valcerasa") per l'annullamento, con gli atti connessi, dei seguenti atti (emessi dopo esito favorevole di precedente impugnativa giurisdizionale della Valcerasa di precedenti provvedimenti con i quali la Regione Sardegna aveva ritenuto improcedibili istanze della medesima Valcerasa di valutazione di impatto ambientale):

- il provvedimento n. 46/22 del 27.12.2010 emesso dalla Giunta regionale della Sardegna con il quale si deliberava di esprimere giudizio negativo sulla compatibilità ambientale dell'intervento denominato "impianto fotovoltaico in località Biunisi - Monti Li Casi" nel Comune di Porto Torres proposto dalla società ricorrente;
- la nota prot. 1843 del 21.5.2010 concernente il parere negativo del Consorzio Bonifica della Nurra;
- la nota prot. 0014536 del 17.6.2010 emessa dal Servizio SAVI della Regione Sardegna con il quale si preannunciavano i motivi di diniego;
- i verbali delle conferenze.

La sentenza, ritenuti fondati i primi otto motivi del ricorso introduttivo ed assorbito il nono, ha così statuito:

- ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero per i beni e le attività culturali;
- ha accolto il ricorso e per l'effetto ha annullato gli atti impugnati;
- ha condannato la Regione alle spese.

1) Erroneità in fatto - Violazione di legge - Erronea applicazione degli artt. 3 e 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241;

2) Erronea applicazione dell'art. 29 e dei principi generali del P.P.R.

La Valcerasa S.r.l. ha depositato, per resistere, atto di costituzione in data 10 luglio 2012.

In esito ad avviso di perenzione consegnato in data 24 gennaio 2019 parte appellante ha depositato, in data 1 luglio 2019, domanda di fissazione di udienza.

Sia la Regione autonoma della Sardegna sia la Valcerasa S.r.l. hanno depositato memorie.

Nella memoria depositata il 25 febbraio 2020 la Valcerasa S.r.l. ha eccepito:

- in generale: inammissibilità dell'appello per violazione del principio di specificità/consumazione dei motivi;
- inammissibilità ed infondatezza del primo motivo di appello;
- inammissibilità ed infondatezza del secondo motivo di appello;
- a fini tuzioristici, riproposizione della doglianza di cui al punto III.6 del ricorso di primo grado;
- pure a fini tuzioristici, riproposizione del nono motivo del ricorso di primo grado.

Valcerasa ha successivamente depositato ulteriori tre memorie.

La Regione Sardegna ha depositato due memorie nonché, in data 21 settembre 2020 alle ore 11:41, note di udienza.

All'udienza pubblica del 22 settembre 2020 l'appellata ha eccepito l'inammissibilità della memoria di replica depositata dalla Regione Sardegna in data 31 agosto 2020.

Nella medesima udienza pubblica del 22 settembre 2020 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. - Il rilievo di inammissibilità, espresso in udienza dalla parte appellata relativamente alla memoria di replica depositata dalla Regione autonoma della Sardegna in data 31 agosto 2020, va accolto, poiché l'ultimo atto depositato anteriormente a questa memoria di replica era una memoria della medesima Regione depositata il 21 luglio 2020; sicché la memoria regionale del 31 agosto 2020, non potendo considerarsi replica, non poteva avvalersi del più breve termine di deposito di

20 giorni liberi anteriori all'udienza, consentito dall'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo alle sole repliche.

L'eccezione di generale inammissibilità dell'appello per violazione del principio di specificità dei motivi, di cui all'art. 101 del codice del processo amministrativo, non è fondata.

Nella memoria depositata il 26 febbraio 2020 la Valcerasa S.r.l. – ripercorsi il giudizio di primo grado, il contenuto della sentenza appellata, i due motivi dell'appello – prospetta diffusamente che le questioni poste da controparte appellante non esauriscono quelle utilizzate dal redattore della sentenza appellata, il quale – rileva Valcerasa - non si è limitato ad affermare che il provvedimento è illegittimo in ragione del mancato rispetto dell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 o della natura non immediatamente precettiva dell'art. 29 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

Il rilievo non può essere accolto, poiché l'appello non si limita a queste due affermazioni: l'impugnativa, sia pure in sintesi (l'appello espressamente richiama, alla pag. 29, il principio di sinteticità di cui all'art. 3 del codice del processo amministrativo) e pur non seguendo pedissequamente il percorso argomentativo della sentenza appellata (calibrato sui nove motivi del ricorso di primo grado), contrasta in sostanza quasi l'intera statuizione del Tar (salvo la statuizione in ordine al terzo motivo del ricorso di primo grado, sulla mancata dimostrazione, da parte della impugnata delibera, dell'impossibilità di localizzazioni alternative; ma v. sul punto il capo 3.1 della presente sentenza).

L'appello infatti - oltre a sostenere l'erroneità della decisione di primo grado quanto all'accoglimento delle censure di *“difetto di motivazione, di istruttoria, di violazione di legge con particolare riferimento alla disciplina dell'art. 10-bis, L. n. 241 del 1990, basandosi (n.d.r.: la sentenza appellata) esclusivamente sul dato letterale motivazionale della delibera di giunta regionale impugnata”* - contesta alla sentenza del Tar (affermando che le censure del primo grado erano *“tutte legate in realtà, per quanto di seguito precisato, da un unico presupposto e da un unico filo conduttore”*) anche *“la violazione del complessivo quadro normativo che regola la valutazione di impatto ambientale nel territorio regionale sardo”*, richiamando il relativo procedimento regionale e contestando l'impianto interpretativo che sorregge quasi tutte le considerazioni svolte dal giudice di primo grado per accogliere il ricorso; e fa l'appello espresso richiamo devolutivo alle memorie e alle repliche del giudizio di primo grado, le quali in effetti hanno specificamente contestato ciascuno dei nove motivi del ricorso introduttivo.

Non può dunque ritenersi che l'intero appello, violando l'art. 101 del codice del processo amministrativo, sia inammissibile per assenza di specifiche censure contro i capi della sentenza gravata: ne sono nella sostanza contestati quasi tutti i profili (salvo, come già indicato, quanto si preciserà nel capo 3.1 della presente sentenza circa la tematica delle localizzazioni alternative).

Né a conferire fondatezza in diritto alle eccezioni di inammissibilità dell'appello può aver rilievo la circostanza, allegata dalla memoria Valcerasa depositata il 31 agosto 2020, che l'appellante non ha sufficientemente controdedotto a quelle eccezioni: per valutare queste ultime, infatti, va esaminato l'appello cui esse si riferiscono e non le eventuali difese a quelle eccezioni.

2. -Nel merito l'appello va accolto.

Deve premettersi che, come rilevato dall'appellante, la sentenza gravata reca, in buona parte dell'esame degli otto motivi esaminati sui nove del ricorso di primo grado (e in particolare nell'esame dei motivi primo, secondo, quarto, quinto, settimo e ottavo), un unico filo conduttore: la sentenza ravvisa, accogliendo le relative censure del primo grado, vizi di motivazione dell'atto impugnato in via principale; e poiché in effetti buona parte dei rilievi della sentenza appellata si indirizzano alla motivazione della impugnata delibera e degli atti pregressi l'esame dell'appello dovrà comportare, per necessità di chiarezza, la riproduzione, anche ripetuta, di stralci testuali, nonché la riproduzione di stralci testuali della stessa sentenza appellata.

Quest'ultima rileva, con riferimento a ciascuno dei suddetti motivi primo, secondo, quarto, quinto, settimo e ottavo, rispettivamente quanto segue:

- con riferimento al primo motivo: *“Con il primo motivo la ricorrente lamenta che le motivazioni espresse nel rigetto coincidono solo parzialmente con quelle contenute nel preavviso di diniego. A suo dire, la motivazione fornita dall'Amministrazione regionale in ordine alle osservazioni presentate in data 1 luglio 2010 non consente in alcun modo di comprendere per quale ragione le stesse siano state disattese.*

Data la non corrispondenza tra gli argomenti fondanti il preavviso di diniego e le motivazioni apposte nell'atto conclusivo, a dire della ricorrente, deve ritenersi violato l'art. 10-bis della L. 241 del 1990 perché è venuta a mancare la fase partecipativa che detta norma impone” (è dunque contestato in questo caso anche un vizio di partecipazione procedimentale, sul quale v. *infra*);

- con riferimento al secondo motivo: *“sono condivisibili le argomentazioni espone dalla ricorrente laddove si fa riferimento al fatto che la motivazione fornita dall'Amministrazione a sostegno del diniego espresso è del tutto generica”;*

- con riferimento al quarto motivo: *“In particolare sono condivisibili le argomentazioni espone dalla ricorrente laddove si fa riferimento al fatto che la motivazione fornita dall'Amministrazione a sostegno del diniego espresso è talmente generica da poter essere applicata a qualsiasi progetto da sottoporsi a valutazione di impatto ambientale”;* e *“[...] siccome l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo archeologico non si era espressa negativamente sul*

progetto, l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto dar conto delle motivazioni che la hanno indotta a pronunciarsi in maniera difforme;

- con riferimento al quinto motivo: "Alle osservazioni presentate da Valcerasa è stata allegata una relazione agronomica dalla quale si evince una realtà ben differente rispetto a quella affermata dall'Amministrazione in modo del tutto apodittico; alle dettagliate argomentazioni contenute nella suddetta relazione, la Regione nulla ha opposto; alle osservazioni è stata allegata una relazione pedologica; anche su questa la Regione tace.";

- con riferimento al settimo motivo: "Il documento allegato n. 4 alle osservazioni presentate a seguito del preavviso di diniego, osservazioni cui, la Regione non ha in sostanza controdedotto, è intitolato "Report sullo stato di inquinamento". In quel documento si fa espresso riferimento a studi specialistici sull'inquinamento dell'area industriale di Porto Torres commissionati dalla Regione Sardegna alla società SELC/TETHIS affermando che ad oggi, quello è l'unico strumento ufficiale per l'analisi dei livelli di inquinamento dell'ASI. Anche su questo punto la Regione non motiva. Afferma invece, in modo del tutto apodittico ed in totale contraddizione rispetto alle risultanze documentali che quanto sostenuto dalla ricorrente "non è supportato da riscontri analitici e dati ufficiali";

- con riferimento all'ottavo motivo: "Il provvedimento gravato recita: "gli impatti connessi alla realizzazione delle opere e relativi alla sottrazione di una rilevante superficie agricola irrigua e all'interruzione di attività produttive agro zootecniche esistenti, con sono controbilanciati da evidenti vantaggi sul territorio sotto il profilo socio economico". Valcerasa ha controdedotto al riguardo ma l'Amministrazione nulla ha opposto non tenendo in alcuna considerazione le argomentazioni dell'istante e concludendo il procedimento con un diniego dal contenuto del tutto avulso dalle risultanze dell'istruttoria.".

Questi vizi motivazionali non sussistono; e risulta dunque fondato in proposito l'appello, il quale li contesta sostenendo l'erroneità dei relativi rilievi del Tar.

Si rileva in proposito, partitamente con riferimento ai ciascuno dei suddetti motivi primo, secondo, quarto, quinto, settimo e ottavo del ricorso di primo grado, quanto segue.

2.1 - Con riferimento al primo motivo del ricorso di primo grado il Tar è consapevole che l'art. 10-bis della legge n. 241/1990, sul "preavviso di rigetto", non impone la puntuale e analitica confutazione delle argomentazioni svolte dalla parte privata, essendo sufficiente ai fini della giustificazione del provvedimento adottato la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso; ma rileva che nel caso qui esaminato il difetto di motivazione è manifesto perché a fronte delle sedici pagine di osservazioni, critiche del preavviso di diniego e corredate da copiosa documentazione, il provvedimento regionale impugnato si limita ad osservare che tali argomentazioni non sono, in sostanza, idonee a far mutare avviso all'Amministrazione in ordine al giudizio negativo di compatibilità ambientale; né sarebbe dato di conoscere il perché di tale decisione.

Inoltre il provvedimento finale recherebbe una motivazione che in parte non coinciderebbe con le motivazioni indicate nel preavviso di diniego, laddove nell'atto impugnato si legge "l'intervento, ricadente in ambito di paesaggio costiero, interrompe e altera l'assetto e l'equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale, testimonianze storico - archeologiche ed elementi antropici riconducibili ad attività rurali; la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo - zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito del territorio regionale; non è supportato da riscontri analitici e dati ufficiali quanto sostenuto dal proponente circa lo stato d'inquinamento dell'area e la scarsa qualità dei suoli, che qualificherebbe la stessa come inidonea all'attività agricola".

In proposito sono condivisibili le censure d'appello.

L'appellante afferma in proposito che quel giudizio negativo ha "fatto propria l'istruttoria interna del Servizio SAVI, richiamandola espressamente nel corpo della delibera".

L'appello riporta il seguente stralcio della suddetta delibera: "Le controdeduzioni formulate dalla società proponente, trasmesse in allegato alla nota pervenuta il 1° luglio 2010 (prot. ADA n.15579 del 2.7.2010), non hanno risolto le criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria e, pertanto, il Servizio SAVI ha confermato la proposta di giudizio negativo con le seguenti motivazioni "; ed aggiunge che le motivazioni del Servizio SAVI indicate nel corpo della delibera impugnata "non si esauriscono in quelle sinteticamente riportate nel corpo della delibera, ma sono costituite dall'intera relazione istruttoria del Servizio"; e che l'Amministrazione regionale è stata assolutamente chiara nel fornire la motivazione del proprio diniego proprio in ragione delle risultanze dell'istruttoria compiuta dal servizio SAVI.

In proposito si osserva che ad affermare, condivisibilmente, l'erroneità degli assunti della sentenza appellata ora in esame e concernenti l'accoglimento del primo motivo del ricorso di primo grado sono già sufficienti - e non risultano né generici né erronei - i rilievi della delibera impugnata i quali affermano "Le controdeduzioni formulate dalla società proponente, trasmesse in allegato alla nota pervenuta il 1° luglio 2010 (prot. ADA n.15579 del 2.7.2010), non hanno risolto le criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria e, pertanto, il Servizio SAVI ha confermato la proposta di giudizio negativo con le seguenti motivazioni ".

Infatti, anche a prescindere dalla istruttoria interna del servizio SAVI richiamata dall'appello, la lettura dell'impugnato giudizio negativo mostra in quest'ultimo, anche con riferimento alla reiezione delle pregresse osservazioni dell'appellata,

una motivazione esauriente e non erronea, tale da non corrispondere ai rilievi del Tar, e da corrispondere invece a quelli, testé riportati, dell'appello.

Come già rilevato, lo stesso Tar è consapevole che in virtù di quanto previsto dall' art. 10-bis della legge n. 241/1990 l'Amministrazione non ha l'obbligo di introdurre nel provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo una puntale e analitica confutazione delle singole argomentazioni svolte dalla parte privata, considerato che ai fini della sua giustificazione basta una motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso (v., per tutte, Consiglio di Stato, Sez. II, 20 febbraio 2020 , n. 1306); e ciò è quanto si riscontra nel caso di specie, in cui l'Amministrazione ha esaurientemente chiarito le ragioni alla base del proprio negativo giudizio di compatibilità ambientale, anche con riferimento alla mancata condivisione delle osservazioni procedurali dell'impresa interessata all'intervento.

È utile riportare il relativo contenuto dell'atto impugnato.

Esso, dopo aver descritto le caratteristiche dell'area di intervento (*“classificata agricola dal vigente strumento urbanistico comunale, ricade all'interno dell'ambito di paesaggio costiero n 14 - Golfo dell'Asinara, tra le aree ad utilizzazione agro-forestale, così come definite dalle norme tecniche d'attuazione del Piano Paesaggistico regionale”*) e del significativo medesimo intervento (*“la realizzazione, su una superficie complessiva di circa 10,50 ettari, di un impianto fotovoltaico con Potenza di installazione nominale pari a circa 2848,50 KWp; considerando circa 1800 ore equivalenti annue e valutando il rendimento dell'impianto vicino al 78%, si stima una produzione annua di circa 4.000.000 di KW. L'impianto è costituito da tre sottoimpianti, di cui due blocchi da 1009,125 kilowatt e un blocco da 830,25 KWp, collegati alla rete elettrica in media tensione; ogni sottoimpianto è strutturato in maniera autonoma per quanto riguarda la produzione di energia, che verrà successivamente convogliata verso l'unica cabina di consegna; comuni all'intero impianto saranno: la cabina principale, il sistema di monitoraggio e sicurezza e tutto il sistema di alimentazione BT. I sotto impianti sono costituiti da 37980 moduli in film sottile con potenza media pari a 75 Wp. Per sostenere i moduli fotovoltaici verranno impiegati complessivamente 844 telai di montaggio dotati di 5 x 9 moduli fotovoltaici ciascuno. La struttura di sostegno compresa dei moduli fotovoltaici avrà un'altezza massima fuori terra di 2,1 m. L'impianto è dotato di una propria viabilità interna di servizio e di un sistema di monitoraggio e sicurezza; Inoltre, è recintato perimetralmente da una rete di 2,00 m. In prossimità della recinzione prevista la piantumazione di siepi arboree sbarretta arbustive autoctone”*);

- ha richiamato i tratti procedurali - tra cui la conferenza istruttoria, con i vari apporti, ivi compresi i pareri negativi del Consorzio di bonifica interessato, dalla Provincia, dal Comune, i rilievi di criticità del Servizio Tutela paesaggistica per la Provincia di Sassari, e del Ministero per i beni e le attività culturali (il quale ha evidenziato che l'intervento ricade in una porzione di territorio con presenza di strutture nuragiche paesaggisticamente caratterizzanti e, dunque, al fine di evitare alterazioni del contesto, dovrebbero essere evitati progetti di impianti che interferiscono con le visuali da/verso gli elementi archeologici, e salvaguardato il carattere rurale del territorio, eventualmente traslando l'impianto in altra area) i pareri negativi dalla Provincia, dal Comune, e i rilievi di carenze dello Studio di impatto ambientale (in seguito anche “SIA”) espressi dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente;

- ha riferito che il Servizio sostenibilità ambientale e valutazione impatti, valutata la documentazione agli atti e le osservazioni emerse in sede di conferenza, ha concluso l'istruttoria con una proposta di giudizio negativo in merito alla compatibilità ambientale dell'intervento;

- ha riferito che le relative motivazioni sono state comunicate alla società proponente, ai sensi dell'art 10-bis della legge n. 241/1990;

- ha riferito delle relative controdeduzioni formulate dalla suddetta proponente;

- ha rilevato che quelle controdeduzioni non hanno risolto le criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria; e che pertanto il SAVI ha confermato la proposta di giudizio negativo con le seguenti motivazioni (così testualmente riferite nell'impugnata deliberazione):

“1 l'impianto proposto ricade in aree irrigue, servite da rete fissa, è contrasta con le finalità delle opere pubbliche realizzate nell'azienda dal Consorzio di bonifica della Nurra;

2 considerato che l'intervento insiste su un'area ad "utilizzazione agro-forestale", così come definita e individuata dal Piano Paesaggistico regionale, non è stata dimostrata "la rilevanza pubblica, economica e sociale dell'opera e l'impossibilità di localizzazioni alternative”;

3 l'intervento, ricadente in ambito di paesaggio costiero, interrompe e altera l'assetto e l'equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale, testimonianze storico – archeologiche ed elementi antropici riconducibili ad attività rurali;

4 la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo-zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito del territorio regionale;

5 non sono stati forniti dati oggettivi relativi agli effetti nel lungo periodo sulla componente pedologica e agronomica;

6 non è supportato da riscontri analitici e da dati ufficiali quanto sostenuto dal proponente circa lo stato d'inquinamento dell'area e la scarsa qualità dei suoli che qualificerebbero la stessa come inidonea all'attività agricola;

7 gli impatti connessi con la realizzazione delle opere e relativi alla sottrazione di superficie agricola irrigua e all'interruzione di attività produttive agro-zootecniche esistenti, non sono controbilanciati da evidenti vantaggi sul territorio sotto il profilo socio-economico.”.

La contestata deliberazione ha quindi fatto propria la proposta del Servizio sostenibilità ambientale e valutazione impatti e, condividendo quanto rappresentato e proposto dall'Assessore della difesa dell'ambiente, ha espresso un giudizio negativo sulla compatibilità ambientale dell'intervento.

A fronte del contenuto dell'atto l'asserzione del Tar secondo cui nonostante le osservazioni della proponente “il provvedimento regionale impugnato si limita, come sopra precisato, ad osservare che tali argomentazioni non sono, in sostanza, idonee a far mutare avviso all'Amministrazione in ordine al giudizio negativo di compatibilità ambientale” e dunque “Non è dato conoscere alla ricorrente e, a questo Giudice, il perché di tale decisione” risulta, come denunciato dall'appello, viziata.

Parimenti viziato risulta il rilievo del Tar secondo cui il finale diniego si sarebbe basato anche su ragioni del tutto nuove, non enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale.

Le ragioni di diniego del tutto nuove sarebbero le seguenti (sopra già indicate e qui ripetute per comodità espositiva):

“3 l'intervento, ricadente in ambito di paesaggio costiero, interrompe e altera l'assetto e l'equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale, testimonianze storico – archeologiche ed elementi antropici riconducibili ad attività rurali;

4 la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo-zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito del territorio regionale;

[...]

6 non è supportato da riscontri analitici e da dati ufficiali quanto sostenuto dal proponente circa lo stato d'inquinamento dell'area e la scarsa qualità dei suoli che qualificerebbero la stessa come inidonea all'attività agricola.”

Questi rilievi di criticità però – diversamente da quanto affermato nella sentenza appellata - non sono del tutto nuovi e non enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale.

Le criticità, come risulta dalla impugnata deliberazione, erano state già prospettate in sede di conferenza di servizi alla quale avevano partecipato anche i progettisti e i redattori dello Studio di impatto ambientale (SIA).

Inoltre si rileva quanto segue, riportando i relativi passi di rilievo dell'atto SAVI.

Quanto al rilievo sub 3 esso appare omogeneo ai seguenti rilievi del preavviso di diniego espresso dal Servizio SAVI:

“A seguito del ricorso presentato dalla società Valcerasa, accolto dal TAR [...] la Giunta regionale ha disposto [...] l'assoggettamento all'ulteriore procedura di VIA, considerate, in particolare, le seguenti criticità: ubicazione in area agricola [...]; ubicazione in ambito di paesaggio tutelato ai sensi del Piano Paesaggistico regionale come “ambito di paesaggio costiero n. 14 Golfo dell'Asinara”. L'area interessata è classificata come area ad utilizzazione agro-forestale (colture erbacee specializzate), per la quale l'articolo 29 delle NTA prescrive che per gli usi diversi da quello agricolo venga dimostrata la rilevanza pubblica economica e sociale dell'opera e l'impossibilità di localizzazioni alternative;”;

- “si evidenzia che l'istruttoria condotta dall'Ufficio ha rilevato l'assenza o l'inadeguatezza di risposte a fronte delle criticità sulla base delle quali la Giunta regionale ha ritenuto necessario l'assoggettamento del progetto alla valutazione di impatto ambientale. In particolare: [...] laddove si cita l'art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003 [...] non è stato preso in considerazione quanto previsto dallo stesso art. 12 che al comma 7 recita «[...] Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agro-alimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

Quanto al rilievo sub 4 esso appare omogeneo al seguente rilievo del preavviso di diniego espresso dal Servizio SAVI:

“Con riferimento al quadro progettuale: [...] non si è tenuto conto del fatto che l'area fa parte del comparto irriguo gestito dal Consorzio di bonifica della Nurra, la cui rete è stata realizzata con investimenti pubblici allo scopo di sostenere l'agricoltura produttiva ...”.

Quanto al rilievo sub 6 esso appare omogeneo ai seguenti rilievi del preavviso di diniego espresso dal Servizio SAVI::

“Non sono state esaminate e sviluppate alternative localizzative, come richiesto dalla Giunta regionale nel provvedimento di assoggettamento alla VIA, che individuava nella sottrazione di una vasta area a destinazione agricola la criticità dell'intervento. Sotto questo aspetto di estrema rilevanza appare l'aver ignorato o il non aver adeguatamente valutato che <<l'area fa parte del comparto irriguo gestito dal Consorzio di bonifica della Nurra, la cui rete è stata realizzata con investimenti pubblici allo scopo di sostenere l'agricoltura produttiva, e secondo la quale... <<tale progetto causerebbe un forte impatto sulla destinazione attuale dei terreni se si considera che l'azienda agricola interessata è stata coltivata per circa ha 13,20 con il mais, dato che comunque smentisce di fatto la qualifica di scarso pregio agricolo, contenuta nella relazione illustrativa»;

[...] Nell'analisi costi-benefici: non sono state quantificate le perdite, sia dirette che indirette, legate al mancato impiego e al potenziale degrado della risorsa suolo agricolo, rispetto ai vantaggi connessi a una localizzazione dell'intervento in area non agricola, in armonia con le indicazioni programmatiche regionali.

[...] Inoltre, non vengono adeguatamente motivate affermazioni quali <<il progetto del verde ha anche una valenza economica e sociale; esso avrà infatti un impatto positivo anche sul fattore occupazione, creando delle nuove opportunità lavorative, maggiori rispetto a quelle derivanti dall'attuale destinazione agricola e soprattutto non legate alla stagionalità del raccolto>> (pagg. 45 e 46 dello SIA).

[...] Con riferimento al quadro ambientale (n.d.r.: e con riferimento alle parti del SIA che configuravano come marginale e idoneo il sito prescelto) [...] le affermazioni di cui ai punti precedenti non sono supportate da dati oggettivi, desumibili da studi specialistici e/o analisi sito-specifiche, tra i quali il citato studio che avrebbe condotto il Comune di Porto Torres [...] non sono stati argomentati e documentati gli effetti dell'intervento su una parte del suolo agricolo occupato né sono stati valutati gli impatti sullo strato più superficiale del terreno con parziali potenziali alterazioni, anche irreversibili, delle caratteristiche pedo-agronomiche del suolo. In relazione a ciò, non è stata fornita alcuna spiegazione né, tantomeno, sono contenute, negli studi allegati, evidenze sperimentali e bibliografiche, né sono state previste misure per il monitoraggio degli effetti sulla componente; non è stato predisposto uno studio pedologico e agronomico che dimostri (anche in funzione delle caratteristiche delle opere previste della durata dell'esercizio) la compatibilità dell'intervento con l'attuale destinazione d'uso del suolo e con le specifiche caratteristiche dello stesso, come invece richiesto dalla Giunta regionale con la deliberazione di assoggettamento alla VIA. In particolare, non sono state indicate le specie che si prevede di impiantare al fine di <<ricreare buona parte della fertilità perduta in mezzo secolo di agricoltura industriale>> e, dunque, di restituire il suolo agli usi originari, al termine dell'esercizio dell'impianto.

È dunque da escludere che, come invece rilevato dal Tar, il finale diniego si sarebbe basato anche su ragioni del tutto nuove, non enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale.

Sicché la relativa censura d'appello risulta fondata.

2.2 - Con riferimento al secondo motivo del ricorso di primo grado il Tar afferma che sono condivisibili le argomentazioni esposte dalla Valcerasa laddove essa fa riferimento al fatto che la motivazione fornita dall'Amministrazione a sostegno del diniego espresso è del tutto generica; e che un punto è particolarmente significativo: l'impianto fotovoltaico proposto non sarebbe da ritenersi in contrasto con l'impianto consortile di irrigazione del quale è dotata la zona oggetto dell'intervento, giacché le opere irrigue potranno continuare ad essere utilizzate per tutti i terreni compresi nell'ambito del Consorzio della Nurra senza che l'occupazione di una parte di essi con un parco fotovoltaico possa vanificare la loro funzione.

Circa la affermata genericità in generale dell'atto impugnato si fa rinvio a quanto rilevato nel capo 2.1 che precede, ove risulta l'assenza di quella denunciata genericità.

E anche con riferimento allo specifico profilo dell'incidenza sull'impianto consortile di irrigazione appare da escludere nell'atto impugnato sia una motivazione generica sia l'erroneità affermata – invero in questo caso genericamente - dalla pronuncia del Tar, poiché l'atto impugnato ha – senza vizi logici, affermato sul punto quanto segue.

“[...] in data 12 marzo 2010 [...] è stato effettuato anche un sopralluogo delle aree di intervento, nel corso del quale si è rilevata la presenza di reti irrigue..... ed altri elementi dell'agro-eco-sistema, con i quali le strutture dell'impianto interferirebbero modificando l'attuale assetto del paesaggio agrario consolidato e del contesto rurale.

[...]

Nel corso dell'istruttoria [...] il Consorzio di bonifica della Nurra ha evidenziato che l'impianto proposto ricade in aree irrigue e contrasta decisamente con le finalità delle opere dichiarate di pubblica utilità, realizzate dal Consorzio con fondi pubblici nell'azienda agricola oggetto dell'intervento ed ha inoltre precisato che la superficie occupata con i pannelli e relative pertinenze è stimabile in circa il 76% della superficie aziendale servita dalla rete irrigua consortile e che non è possibile, data la tipologia delle opere da installare, alcun utilizzo agricolo irriguo produttivo nelle parti direttamente interessate.

[...] Il Servizio SAVI ha confermato la proposta di giudizio negativo con le seguenti motivazioni:

1. l'impianto proposto ricade in aree irrigue, servite da rete fissa, e contrasta con le finalità delle opere pubbliche realizzate nell'azienda dal Consorzio di bonifica della Nurra

[...]

4 non sono stati forniti dati oggettivi relativi agli effetti nel lungo periodo sulla componente pedologica e agronomica (n.d.r.: tematica pure connessa a quella della irriguità dei suoli di interesse);

5 la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo-zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito del territorio regionale;

[...]

7 gli impatti connessi con la realizzazione delle opere e relativi alla sottrazione di superficie agricola irrigua e all'interruzione di attività produttive agro-zootecniche esistenti, non sono controbalanciati da evidenti vantaggi sul territorio sotto il profilo socio-economico”.

2.3 – Con riferimento al quarto motivo del ricorso di primo grado il Tar ha affermato che la motivazione fornita dall'Amministrazione a sostegno del diniego espresso è talmente generica da poter essere applicata a qualsiasi progetto

da sottoporsi a valutazione di impatto ambientale; e ha individuato in proposito, dall'esame degli atti, i seguenti due elementi critici:

1) l'argomento secondo cui *“l'intervento, ricadente in ambito paesaggistico costiero, interrompe e altera l'assetto e l'equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale, testimonianze storico archeologiche ed elementi antropici riconducibili ad attività rurali”* non risulterebbe dal preavviso di diniego;

2) tale motivazione sarebbe del tutto generica e non terrebbe conto dello studio di impatto ambientale prodotto insieme all'istanza di V.I.A., e nel quale Valcerasa aveva inserito uno studio di intervisibilità: in nessuna parte del provvedimento impugnato risulterebbe che si sia tenuto conto di quel documento.

Entrambe le considerazioni soggiacciono ai rilievi di erroneità espressi in appello.

La considerazione *sub* 1) ripropone quella, indicata con 3, già considerata e disattesa nel precedente capo 2.1, cui si fa rinvio.

La considerazione *sub* 2) non può definirsi né generica né omissiva sullo studio di impatto ambientale prodotto insieme all'istanza di V.I.A. dalla Valcerasa giacché, come l'atto impugnato precisa, detta considerazione sintetizza le criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria e già indicate nel preavviso di diniego espresso dal Servizio SAVI. Anche in questo caso si rinvia ai rilievi sulla considerazione *sub* 3 già valutata e disattesa nel precedente capo 2.1.

La sentenza appellata indica come altamente significativo questo ulteriore rilievo attinente a vizio di motivazione, e che si riporta.

“La Soprintendenza per i Beni archeologici, con nota prot. 3289 ha affermato che “dal sopralluogo effettuato si è rilevato che in superficie nell'area interessata alla realizzazione delle opere previste in progetto non sono presenti materiali d'interesse archeologico. Si informa comunque che il settore nord occidentale della Regione storica della Nurra conserva una serie di insediamenti di età nuragica, pertanto non si può categoricamente escludere che le aree, che attualmente non presentano in superficie tracce evidenti di dati archeologici, possono in realtà riservarne nel sottosuolo. Di conseguenza è imprescindibile un controllo da parte di questo ufficio in corso di esecuzione dei lavori progettati; e per tale fine, si chiede cortesemente di comunicare con congruo anticipo, al data di inizio dei lavori ed il cronoprogramma degli interventi”.

L'Amministrazione nel provvedimento finale afferma, tra l'altro, di non ritenere compatibile l'intervento con l'ambiente ed in particolare con le testimonianze “storico archeologiche”. Ma siccome l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo archeologico non si era espressa negativamente sul progetto, l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto dar conto delle motivazioni che la hanno indotta a pronunciarsi in maniera difforme. Nulla di tutto questo si rinviene nel provvedimento impugnato che, pertanto, è viziato anche sotto questo profilo.

Si osserva che quella nota prot. 3289 (che l'appellata precisa essere la nota prot. 3289 del 23.03.2010, allegata *sub* 16 al fascicolo di primo grado) risultava superata, ai fini della motivazione dell'atto impugnato, dal successivo parere espresso dal Ministro per i beni e le attività culturali - Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Sardegna in sede di conferenza istruttoria del 27 maggio 2010, ed espressamente considerato nella motivazione del impugnata delibera regionale, nella quale si legge *“il rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Sardegna ha evidenziato che l'intervento ricade in una porzione di territorio con presenza di strutture nuragiche paesaggisticamente caratterizzanti e, dunque, al fine di evitare alterazioni del contesto, dovrebbero essere evitati progetti di impianti che interferiscono con le visuali da/verso gli elementi archeologici, e salvaguardato il carattere rurale del territorio, eventualmente traslando l'impianto in altra area”.*

2.4 - Con riferimento al quinto motivo del ricorso di primo grado il Tar ha affermato quanto segue.

“Sono condivise dal Collegio le argomentazioni della ricorrente con le quali si stigmatizza l'erroneità in fatto del provvedimento impugnato.

Il provvedimento gravato recita: “non sono stati forniti dati oggettivi relativi agli effetti nel lungo periodo sulla componente pedologica ed agronomica”.

Alle osservazioni presentate da Valcerasa è stata allegata una relazione agronomica dalla quale si evince una realtà ben differente rispetto a quella affermata dall'Amministrazione in modo del tutto apodittico; alle dettagliate argomentazioni contenute nella suddetta relazione, la Regione nulla ha opposto.

Alle osservazioni è stata allegata una relazione pedologica; anche su questa la Regione tace.”.

Si osserva che le richiamate relazioni prodotte con le osservazioni al preavviso di diniego erano di parte e dunque non concretavano *“dati oggettivi”*; sicché questi dati oggettivi in effetti, come affermato nell'impugnato diniego, non risultavano forniti; e che per contro il suddetto preavviso di diniego – richiamato dall'atto finale - aveva ampiamente esposto sulla tematica degli effetti nel lungo periodo sulla componente pedologica ed agronomica (v. in proposito la parte finale del precedente capo 2.1).

Appaiono dunque da escludere sia la contestata erroneità in fatto sia la contestata omissione deliberativa del diniego regionale.

2.5 - Con riferimento al settimo motivo del ricorso di primo grado il Tar ha affermato quanto segue.

“Sono condivise dal Collegio le argomentazioni della ricorrente con le quali si stigmatizza l'erroneità in fatto del provvedimento impugnato.

Il provvedimento recita: “non è supportato da riscontri analitici e dati ufficiali quanto sostenuto dalla società proponente circa lo stato d'inquinamento dell'area e la scarsa qualità dei suoli, che qualificerebbero la stessa come inidonea all'attività agricola”.

Il documento allegato n. 4 alle osservazioni presentate a seguito del preavviso di diniego, osservazioni cui, la Regione non ha in sostanza controdedotto, è intitolato “Report sullo stato di inquinamento”. In quel documento si fa espresso riferimento a studi specialistici sull'inquinamento dell'area industriale di Porto Torres commissionati dalla Regione Sardegna alla società SELC/TETHIS affermando che ad oggi, quello è l'unico strumento ufficiale per l'analisi dei livelli di inquinamento dell'ASI.

Anche su questo punto la Regione non motiva. Afferma invece, in modo del tutto apodittico ed in totale contraddizione rispetto alle risultanze documentali che quanto sostenuto dalla ricorrente “non è supportato da riscontri analitici e dati ufficiali”.

Questi rilievi soggiacciono alle censure d'appello, pur non specificamente focalizzate (v. *supra* il capo 1), che ascrivono al Tar erronei rilievi di difetto di istruttoria (e conseguente travisamento dei presupposti di fatto).

Va premesso che in proposito il Tar ha condiviso le argomentazioni svolte dalla ricorrente in primo grado ma ignorato gli ampi e contrapposti rilievi dell'Amministrazione resistente (v. le pagg. da 23 a 30 della memoria depositata dalla regione in primo grado il 2 aprile 2011), che ora li richiama in devoluzione e cui si rinvia per brevità.

Inoltre per ciascuno dei rilievi del Tar (difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto, mancata considerazione dei documenti presentati dalla ricorrente; estraneità rispetto agli atti del procedimento; pretermissione del reale stato dei terreni oggetto del prospettato intervento) può farsi rinvio alle considerazioni contenute nei precedenti capi di questa sentenza d'appello, nella parte concernente i rilievi istruttori del Servizio SAVI e le finali statuizioni e la motivazione dell'impugnata delibera, dopo le osservazioni dell'appellata.

Il presente motivo d'appello va dunque respinto.

2.6 - Con riferimento all'ottavo motivo del ricorso di primo grado il Tar ha affermato quanto segue.

“Il provvedimento gravato recita: <<gli impatti connessi alla realizzazione delle opere e relativi alla sottrazione di una rilevante superficie agricola irrigua e all'interruzione di attività produttive agro zootecniche esistenti, non sono controbilanciati da evidenti vantaggi sul territorio sotto il profilo socio economico>>.

Valcerasa ha controdedotto al riguardo ma l'Amministrazione nulla ha opposto non tenendo in alcuna considerazione le argomentazioni dell'istante e concludendo il procedimento con un diniego dal contenuto del tutto avulso dalle risultanze dell'istruttoria.”.

Si osserva che anche in questo caso a fronte del relativo rilievo del preavviso di rigetto (“In merito ai benefici economico - sociali associati alle ricadute occupazionali (in fase di cantiere, di esercizio, indotte) è assente ogni analisi di contesto, e la relativa stima è effettuata esclusivamente attraverso «tabelle esemplificative relative alle esigenze operative ed alle possibilità occupazionali offerte da un impianto tipo di potenza pari ad 1 MW», senza riportare, peraltro, alcun dato sul numero degli occupati nelle varie fasi di vita dell'impianto. Inoltre, non vengono adeguatamente motivate affermazioni quali «il progetto del verde ha anche una valenza economica e sociale; esso avrà infatti un impatto positivo anche sul fattore occupazione, creando delle nuove opportunità lavorative, maggiori rispetto a quelle derivanti dall'attuale destinazione agricola e soprattutto non legate alla stagionalità delle raccolte» (pagg. 46 e 47 del SIA);”) la contestata motivazione dell'atto impugnato, pur sintetica (e da collegare, come già rilevato, al rilievo “Le controdeduzioni formulate dalla società proponente, trasmesse in allegato alla nota pervenuta il 1° luglio 2010 (prot. ADA n. 15572 del 2.7.2010), non hanno risolto le criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria”), non può definirsi con “contenuto del tutto avulso dalle risultanze dell'istruttoria”.

La contestata motivazione può semmai definirsi stringata, e (conformemente ai noti principi) non integrabile in giudizio, per dare legittimità postuma all'atto impugnato, da una esplicazione resa con memoria in corso di causa, come in effetti avvenuto in primo grado (v. le ampie considerazioni, peraltro ignorate dal Tar, sul tema oggetto dell'ottavo motivo di ricorso rese in primo grado nella citata memoria della Regione depositata il 2 aprile 2011).

Ma in proposito deve rilevarsi che la tematica, indicata nella contestata parte motiva dell'atto impugnato, degli “*impatti connessi alla realizzazione delle opere e relativi alla sottrazione di una rilevante superficie agricola irrigua e all'interruzione di attività produttive agro zootecniche esistenti, non [...] controbilanciati da evidenti vantaggi sul territorio sotto il profilo socio economico*” è considerata anche in altre parti della stessa motivazione, con le quali costituisce unica indicazione di disvalore dell'impianto che complessivamente supporta l'opzione negativa dell'atto impugnato; e mostra la fondatezza del rilievo d'appello che richiama “*l'applicabilità, nella fattispecie, proprio dei principi in materia di procedimento riconosciuti pacificamente in giurisprudenza e, in astratto, dalla stessa decisione di primo grado*” e correttamente rileva che l'Amministrazione nei procedimenti ad istanza di parte non deve puntualmente e analiticamente confutare le argomentazioni svolte dalla parte privata, essendo sufficiente, ai fini della giustificazione del provvedimento adottato, la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno (v., per tutte, Cons. Stato, Sez. II, 27 luglio 2020, n. 4772).

La tematica in esame, infatti, risulta complessivamente valutata con disvalore oltre che dalla frase oggetto del presente ottavo motivo del ricorso di primo grado, anche dai seguenti e già riportati rilievi dell'atto impugnato, che concretano una sufficiente motivazione sul tema:

“- l'intervento insiste su un'area ad <<utilizzo agro-forestale>>, così come definita e individuata dal Piano Paesaggistico regionale, non è stata dimostrata "la rilevanza pubblica, economica e sociale dell'opera e l'impossibilità di localizzazioni alternative;

- l'intervento, ricadente in ambito di paesaggio costiero, in aree ad utilizzazione agro-forestale, interrompe e altera l'assetto e l'equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale e paesaggio agrario;

- la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo-zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito del territorio regionale”.

3. – Anche relativamente ai restanti motivi considerati dalla sentenza appellata (il terzo e il sesto) l'appello risulta fondato.

3.1 – Il terzo motivo del ricorso di primo grado contestava il seguente passo dell'atto impugnato: “l'intervento insiste su un'area ad utilizzazione agro forestale, così come definita ed individuata dal Piano paesaggistico regionale, non è stata dimostrata la rilevanza pubblica, economica e sociale dell'opera e l'impossibilità di localizzazioni alternative”.

In proposito la sentenza appellata afferma quanto segue.

“L'art. 29 del Piano paesaggistico regionale dispone che <<la pianificazione settoriale e locale si conforma alle seguenti prescrizioni: vietare trasformazioni per destinazioni e utilizzazioni diverse da quelle agricole originarie di cui non sia dimostrata la rilevanza pubblica economica e sociale e l'impossibilità di localizzazione alternativa...>>.

Ebbene, è da rilevare quanto segue:

l'art. 29 del PPR si rivolge alla pianificazione settoriale e locale e non ha, quindi, portata immediatamente precettiva; in altre parole non è quella disposizione che può essere utilizzata a sostegno di un diniego che, risolvendosi in una grave limitazione dell'iniziativa economica privata, deve essere adottato sulla base di puntuali tipizzazioni ed individuazioni degli immobili o delle aree sottoposte a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione;

il riferimento alla mancata dimostrazione della rilevanza pubblica, economica e sociale dell'opera è del tutto generico; è sufficiente rilevare che è la stessa disciplina di fonte primaria a collocare le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti tra quelle di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti; è pertanto evidente che tale dimostrazione “in concreto” è superata da quella effettuata in via generale e astratta dalla legge; l'impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile è di pubblica utilità e, compito dell'Amministrazione, è quello di valutare se esso sia compatibile con l'ambiente ed assentibile a conclusione del procedimento previsto dall'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003; in ordine alla impossibilità di localizzazione alternativa del parco fotovoltaico il Collegio rileva che in sede di osservazioni a seguito della ricezione del preavviso di diniego Valcerasa s.r.l. ha prodotto una apposita relazione a firma dell'architetto Manto nella quale si dà espressamente conto della impossibilità di localizzazione alternativa dell'intervento.”

Si osserva che è lo stesso decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”) a dare valenza alla pianificazione settoriale e locale.

Se, come indicato dal Tar a da Valcerasa, l'art. 12, comma 1, del suddetto decreto legislativo n. 387 del 2003, prevede che “Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti”, quella dichiarazione ex lege di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza presuppone una previa programmazione, progettazione e soprattutto autorizzazione di quelle opere, così come espressamente indicato dai successivi commi 3 e 4 dello stesso art. 12; autorizzazione che è cronologicamente e logicamente anteriore alla dichiarazione – sia pure ex lege - di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza.

Inoltre il successivo comma 7 dello stesso art. 12 prevede espressamente che per l'ubicazione degli impianti per le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici “si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale [...]”.

Appare dunque condivisibile la denuncia, espressa nel secondo motivo d'appello, di erronea applicazione dell'art. 29 e dei principi generali del citato Piano paesaggistico regionale.

Ciò mostra anche l'infondatezza della censura di primo grado, espressamente riproposta dall'appellata (a pag. 41 della memoria depositata il 25 febbraio 2020), la quale ha affermato, con riguardo all'art. 29 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, la violazione del decreto legislativo n. 387/2003 e dei principi in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili; nonché la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Con riferimento al principio costituzionale di uguaglianza Valcerasa afferma una ingiustificata disparità di trattamento tra operatori pubblici (che in quanto dotati di poteri espropriativi possono scegliere il sito dove localizzare un impianto) ed operatori privati (che nella localizzazione dell'impianto sono invece vincolati alla volontà di contrarre dei proprietari dei terreni) e sulla liberalizzazione del mercato della produzione di energia elettrica con il decreto legislativo 16 marzo

1999, n. 79, di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). Ma questo rilievo di incostituzionalità appare manifestamente infondato,

Non vi sono normative o principi che escludano la rilevanza comunque pubblica di giustificate scelte sulla localizzazione quali quella in argomento o che rendano gli interessi pubblici alla base di quelle scelte recessivi rispetto a quelli degli operatori istanti.

E lo stesso decreto legislativo n. 79/1999 prevede espressamente che in materia di liberalizzazione del mercato elettrico siano fatte salve anche le funzioni che, come quella esplicita nell'impugnata deliberazione di incompatibilità ambientale, sono riservate alle regioni e agli enti locali (articolo 1, comma 5, del citato decreto legislativo).

Quanto al rilievo dell'impugnata delibera di mancata dimostrazione dell'impossibilità di localizzazioni alternative della sentenza appellata si osserva che il relativo appunto del Tar (*"in ordine alla impossibilità di localizzazione alternativa del parco fotovoltaico il Collegio rileva che in sede di osservazioni a seguito della ricezione del preavviso di diniego Valcerasa s.r.l. ha prodotto una apposita relazione a firma dell'architetto Manto nella quale si dà espressamente conto della impossibilità di localizzazione alternativa dell'intervento"*) non è specificamente contestato dall'appello; anche se, per contro, il Tar - limitandosi ad affermare che *"a seguito della ricezione del preavviso di diniego Valcerasa s.r.l. ha prodotto una apposita relazione a firma dell'architetto Manto nella quale si dà espressamente conto della impossibilità di localizzazione alternativa dell'intervento"* - ha da parte sua ignorato la citata memoria regionale del primo grado del 2 aprile 2011, la quale recava una diffusa contestazione quanto a questo profilo del presente terzo motivo del ricorso introduttivo.

Possono però superarsi, per rispetto del dovere di sinteticità di cui all'articolo 3 del codice del processo amministrativo, specifiche considerazioni in proposito, perché - a prescindere da ogni altro rilievo (anche di quello che l'appello, alla pag. 29, reca un rinvio espresso alle osservazioni formulate nelle memorie e nelle repliche del giudizio di primo grado, richiamate integralmente in considerazione dell'effetto devolutivo, e non trascritte in gravame anche in ossequio al suddetto principio di sinteticità di cui all'art. 3 del codice del processo amministrativo) - anche mantenendo la caducazione in primo grado di questo specifico profilo dell'atto impugnato (sulla mancata dimostrazione dell'impossibilità di localizzazioni alternative) quest'ultimo, dato il permanere della incompatibilità ambientale del progetto (conseguente all'accoglimento del presente appello per il resto delle censure), mantiene comunque la sua valenza preclusiva.

Deve aggiungersi che con riferimento al fondato secondo motivo d'appello sopra citato (di erronea applicazione da parte del Tar dell'art. 29 e dei principi generali del citato Piano paesaggistico regionale) la Valcerasa S.r.l. prospetta anche un rilievo d'inammissibilità così motivato: *"perché solo parziale e quindi certamente non tale da comportare (anche ove accolto) la necessità di riformare, sul punto, la sentenza appellata"*.

Il rilievo è infondato; sia perché la circostanza che l'accoglimento di una censura impugnatoria non comporterebbe la totale caducazione dell'atto impugnato non genera di per sé inammissibilità di quella censura, ben potendo censurarsi una singola parte dell'atto impugnato, ove lesiva; e ben potendo quella caducazione parziale dell'atto concorrere, con l'accoglimento di altre censure, alla sua totale caducazione; sia in fatto, perché il presente secondo motivo d'appello non è parziale ma investe la sentenza appellata e la situazione giuridico-fattuale che ne è alla base nella loro totalità, così come risulta dall'intero testo del motivo, che anche in questo caso è utile di seguito riportare.

"Il giudice di primo grado, inoltre, non ha tenuto conto del fatto che gli interventi in discussione si inseriscono in uno specifico ambito costiero, per il quale, a priori, sono state fatte già delle scelte di tipo paesaggistico in ordine alla conservazione degli elementi naturali di paesaggio. In relazione a tali elementi, infatti, valgono i principi generali del P.P.R. (art. 1, art. 13 sulla disciplina specifica degli ambiti di paesaggio e le disposizioni contenute nelle schede tecniche corrispondenti a tale specifico ambito costiero, facenti parte integrante del P.P.R. ai sensi dell'art. 4 delle N.T.A.), in base ai quali la regola (a fronte della quale anche gli interventi in discussione si pongono in termini di eccezione) è quella di preservare, tutelare, valorizzare e tramandare alle generazioni future l'identità ambientale, storica, culturale del territorio, proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale, assicurare la salvaguardia del territorio e promuoverne forme di sviluppo sostenibile, al fine di conservarne e migliorarne le qualità.

Da quanto sopra esposto, pertanto, la decisione impugnata 29 appare anche erronea nella parte in cui ritiene meramente programmatica e inapplicabile in tale sede la disciplina di cui agli artt. 29 e 28 delle N.T.A. del P.P.R.

La relativa disciplina si ricollega all'indirizzo generale, caratterizzante l'intero Piano, di salvaguardare il paesaggio esistente e i relativi assetti (ambientale, storico-culturale, insediativo) e non può non rilevare come indirizzo specifico nelle scelte di localizzazione di impianti come quelli in discussione.

Da questo punto di vista, non può ritenersi nuova motivazione, non contenuta nel preavviso di diniego, la ritenuta (in sede di diniego finale della valutazione di impatto ambientale) mancata valutazione dell'esigenza di tutelare ed evitare una frammentazione dell'ambito costiero, caratterizzato da un assetto e da un equilibrio, ormai consolidati da decenni, tra paesaggio naturale e paesaggio agrario.

Il provvedimento impugnato, infatti, non fa altro che applicare le prescrizioni di tutela e di salvaguardia in ambito costiero, già richiamate in sede di preavviso di diniego ed evidenziate sin dal momento in cui, con delibera di Giunta mai tempestivamente contestata (e, quindi, inoppugnata), si era disposto di sottoporre l'intervento in discussione alla VIA."

3.2 – Il sesto motivo del ricorso di primo grado contestava il seguente passo dell'atto impugnato: *“la realizzazione del progetto impedirebbe, per la durata della vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo – zootecnico di una superficie irrigua, risorsa estremamente limitata nell'ambito regionale”*.

In proposito la sentenza appellata afferma quanto segue.

“E' fondata la censura che ravvisa sotto questo profilo un difetto di istruttoria e un travisamento dei presupposti di fatto. Anche in questo caso è del tutto mancata una considerazione dei documenti presentati dalla ricorrente.

L'affermazione poi, secondo cui la realizzazione del progetto impedirebbe per la durata di vita dell'impianto stimata in 30 anni, l'utilizzo produttivo agricolo – zootecnico di una rilevante superficie agricola, è totalmente avulsa dagli atti del procedimento e, condividendo in tal senso il Collegio le argomentazioni svolte dalla ricorrente, appare resa a prescindere dal reale stato in cui versano i terreni oggetto del prospettato intervento.”

Questi rilievi soggiacciono alle censure d'appello, pur non specificamente focalizzate (v. *supra* il capo 1), che ascrivono al Tar erronei rilievi di difetto di istruttoria (e conseguente travisamento dei presupposti di fatto).

Premesso che in proposito il Tar ha condiviso le argomentazioni svolte dalla ricorrente in primo grado ma ignorato i contrapposti rilievi dell'Amministrazione resistente, la quale ora li richiama in devoluzione, si osserva che per ciascuno dei rilievi del Tar (difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto, mancata considerazione dei documenti presentati dalla ricorrente; estraneità rispetto agli atti del procedimento; pretermissione del reale stato dei terreni oggetto del prospettato intervento) può farsi rinvio alle considerazioni contenute nei precedenti capi di questa sentenza d'appello. Si richiamano in particolare il capo 2.1 (nella parte concernente i rilievi istruttori del Servizio SAVI e le finali statuizioni dell'impugnata delibera, dopo le osservazioni dell'appellata) e il capo 2.2 (nella parte concernente l'incidenza dell'impianto dell'appellata sull'impianto consortile di irrigazione e sulle aree irrigue).

4.- È da disattendere, perché inammissibile, anche il nono motivo del primo grado, assorbito dal Tar e qui testualmente riproposto dall'appellata (nelle pagine da 43 a 50 della memoria depositata il 25 febbraio 2020) senza ulteriori aggiunte, sul rilievo che quel nono motivo sia di per sé stesso idoneo a sorreggere la pronuncia di annullamento contenuta nella sentenza di che trattasi.

In proposito si osserva che la riproposizione integrale in appello, da parte del soggetto appellato già ricorrente in primo grado, di un motivo assorbito in prima istanza presuppone che la tematica del motivo assorbito sia rimasta inalterata in appello, si da poter essere nuovamente proposta con le integrali censure del motivo assorbito in primo grado.

Invece nel caso in esame la tematica del motivo assorbito in primo grado è mutata, poiché modificata dalle opposte considerazioni elaborate dalla Regione dinanzi al Tar e integralmente riproposte dall'appellante dinanzi a questo Consiglio di Stato; sì che quella originaria censura del nono motivo di primo grado, riproposta senza alcuna modifica in questa sede, risulta incompatibile con l'attuale *thema decidendum* di secondo grado.

È utile riportare il testo delle suddette repliche (contenute nella già citata memoria regionale depositata in primo grado il 2 aprile 2011) qui riproposte dalla Regione in sede devolutiva e ignorate nella riproposizione Valcerasa del presente nono motivo di primo grado.

“Sono infondati anche i motivi di cui al punto IX.

La ricorrente sostiene che il Servizio SAVI posto in essere una disparità di trattamento in casi del tutto analoghi a quello in questione, annoverando tra gli impianti fotovoltaici esaminati e peraltro non sottoposti alla procedura di VIA quelli della società MPR e della società EON.

Ma, a differenza dell'impianto previsto dalla Valcerasa in località Bacchileddu, ricadente in area agricola, gli impianti delle società MPR ed EON ricadono all'interno dell'Area di Sviluppo Industriale di Porto Torres.

Sorprende, comunque, che la società dimentichi di annoverare, tra i progetti relativi a impianti fotovoltaici che il Servizio SAVI ha escluso dalla valutazione di impatto ambientale, proprio l'impianto da essa stessa proposto denominato “Impianto Fotovoltaico da 4.705,8 kW collegato alla rete elettrica in località Giubeddi/Fiume Santo”, che, con deliberazione 32/73 del 2010 è stato escluso dalla ulteriore valutazione di impatto ambientale.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, deve evidenziarsi l'infondatezza dell'assunto che vi sia un orientamento preconcepito per la localizzazione degli impianti a FER (fonti a energia rinnovabile) in area agricola; gli indirizzi regionali, è vero, tendono a privilegiare la localizzazione nelle aree di minor pregio ambientale.

Il Servizio S.A.V.I., del resto, tenuto conto degli indirizzi regionali, e nel rispetto delle normative in materia di V.I.A., conduce l'analisi caso per caso, valutando l'entità degli impatti dell'intervento in riferimento al contesto specifico e proponendo, di conseguenza, la conclusione dell'istruttoria alla Giunta regionale che, ai sensi della L.R. 9/2006, conclude il procedimento.

Proprio in virtù dell'analisi caso per caso e non “aspecifica” come asserito dalla Ricorrente, il Servizio S.A.V.I. nell'ambito della procedura di verifica dell'impianto fotovoltaico proposto dai F.lli Tegas & più, della potenza complessiva pari a circa 500 kWp, da realizzarsi in area agricola, in località Stainu, nel Comune di Lanusei, essendo gli impatti mitigabili con alcune prescrizioni, ha concluso la propria istruttoria con l'esclusione della valutazione di impatto ambientale, conclusione fatta propria dalla Giunta regionale con la D.G.R. 34/56 del 2009.

Anche questa circostanza è stata omessa dalla Ricorrente che evidentemente intende sostenere l'esistenza di un atteggiamento preconcetto dell'Amministrazione regionale intesa in senso lato, senza, tuttavia, addurre reali argomentazioni in tal senso, perché inesistenti.”.

5.- L'appello, in conclusione, va accolto.

Per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

Le spese dei due gradi possono essere compensate, in considerazione della natura della controversia e della sua vicenda processuale.

(Omissis)

