

Verifica di assoggettabilità a impatto ambientale di un progetto di impianto fotovoltaico

Cons. Stato, Sez. V 26 aprile 2021, n. 3302 - Maruotti, pres.; Sabato, est. - N.S. S.r.l. (avv.ti Pavan e Chiummiento) c. Regione Toscana (avv. Ciari) ed a.

Ambiente - Progetto di impianto fotovoltaico - Verifica di impatto ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n. 1548/2012, integrato da motivi aggiunti, proposto innanzi al T.a.r. per la Toscana, la società N.S. S.r.l. (di seguito la società) aveva chiesto quanto segue:

- l'annullamento:

a) del decreto della Regione Toscana - giunta regionale, direzione generale della presidenza a.c. programmazione - settore valutazione impatto ambientale, n. 2789 del 26 giugno 2012, con oggetto "*d. lgs. n. 152/2006, art. 20, l.r. 10/2012, artt. 48 e 49, provvedimento di verifica di assoggettabilità relativo al progetto dell'impianto fotovoltaico "Collelungo", situato nel comune di Roccastrada, proposta dal N.S. s.r.l. provvedimento conclusivo*";

b) del decreto dirigenziale n.3544 del 5 settembre 2013 (atto impugnato con i motivi aggiunti depositati in data 27 novembre 2013);

- il risarcimento dei danni patiti.

2. In particolare, con il provvedimento impugnato l'Amministrazione regionale riteneva, a seguito dell'attivazione del procedimento di *screening*, che per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, su 100 ettari di terreno e l'occupazione di n. 70 dipendenti, fosse necessaria la sottoposizione a v.i.a.

3. Con i motivi aggiunti, parte ricorrente impugnava il decreto emesso a seguito di ordine di riesame disposto da questo Consiglio in sede cautelare.

4. Con la sentenza in epigrafe il T.a.r. adito (Sezione II) così ha deciso il ricorso al suo esame:

- ha respinto le eccezioni di tardività ed inammissibilità del ricorso;

- ha respinto sia il ricorso che i motivi aggiunti;

- ha compensato le spese di lite.

5. Avverso tale pronuncia la società, al fine di riproporre le censure di primo grado ritenute non adeguatamente vagliate, ha interposto appello, notificato l'11 marzo 2014 e depositato il 13 gennaio 2015, lamentando, attraverso undici motivi di gravame (pagine 15-55), quanto di seguito sintetizzato:

I) il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere che il procedimento di *screening* sia autonomo rispetto a quello cd. unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con la conseguente necessità della conferenza di servizi;

II) ne consegue che, contrariamente a quanto opinato dal T.a.r. nel respingere il secondo motivo, il termine che trova applicazione è quello di 180 giorni ed è da considerare perentorio e comunque non sarebbe stato rispettato nemmeno il termine perentorio previsto per il procedimento di *screening*;

III) avrebbe errato il T.a.r. nel ritenere infondate le deduzioni relative alla lamentata violazione del principio di non aggravamento del procedimento;

IV) contrariamente a quanto opinato dal T.a.r., la Regione non ha effettuato alcuna esatta verifica circa gli eventuali impatti negativi dell'impianto in progetto sull'ambiente circostante in considerazione anche del parere favorevole preposti alla tutela idraulica;

V) il T.a.r. non avrebbe considerato la possibilità, normativamente prevista, di realizzare gli impianti fotovoltaici anche in zona agricola risultando comunque irrilevanti *ex se* le notevoli dimensioni dell'impianto;

VI) il T.a.r. non avrebbe rilevato la palese contraddittorietà tra le valutazioni espresse dalla Soprintendenza nell'ambito dei procedimenti di Via e di Vas;

VII) il T.a.r. non avrebbe colto la contraddittorietà in cui è incorsa l'Amministrazione nell'affermare, da un lato, la natura istruttoria della Conferenza di servizi e, dall'altro, nell'attribuire carattere vincolante al parere della Soprintendenza;

VIII) il T.a.r. sarebbe caduto in errore nel rilevare che il Comune di Civitella Paganica avrebbe espresso parere sfavorevole, in quanto esso è stato reso in realtà soltanto nel primo procedimento di *screening*, tant'è che, all'esito della nuova istruttoria, l'unico parere contrario era quello della Soprintendenza; sarebbe poi inesistente il problema dell'interferenza visiva;

IX) il T.a.r. non avrebbe rilevato la mancata verifica da parte della Regione dell'impatto sull'ambiente circostante dell'impianto in progetto desumendolo soltanto dalle sue significative dimensioni;

- X) il T.a.r., senza nemmeno motivare, avrebbe errato nel respingere la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90, nonché la disparità di trattamento rispetto agli enti coinvolti nel procedimento;
- XI) il T.a.r. avrebbe, infine, immotivatamente respinto la censura relativa alla mancanza ottemperanza da parte della Soprintendenza ai doveri di trasparenza e leale collaborazione;
- XII) si insiste, conclusivamente, per il risarcimento del danno quantificato nella misura di 10 milioni di euro.
6. Parte appellante ha concluso per la riforma dell'impugnata sentenza e, pertanto, per l'annullamento degli atti impugnati e la condanna della Regione Toscana al risarcimento del danno.
7. In data 11 febbraio 2015 la Regione Toscana si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.
8. In data 18 febbraio 2015, il Ministero per i Beni e le attività culturali si è costituito in giudizio.
9. In data 19 marzo 2015, la Provincia di Grosseto si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.
10. In vista della trattazione del merito del ricorso, le parti hanno depositato memorie, anche in replica, insistendo per le rispettive conclusioni, mentre la Provincia ha chiesto la declaratoria del difetto di legittimazione alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 110 del 30 maggio 2018, che ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 10 e 11 bis della legge regionale Toscana nr. 22/2015.
11. La causa, chiamata per la discussione alla udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 9 marzo 2021, è stata ivi trattenuta in decisione.
12. L'infondatezza del gravame consente di prescindere dalla disamina dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dalla Provincia di Grosseto.
13. L'appello è infondato.

Giova premettere che la verifica di assoggettabilità (cd. *screening*) è definita come la procedura che deve essere attivata per *“valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve quindi essere sottoposto al procedimento di VIA”* (art. 5, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 152/2006).

13.1 Venendo al merito del gravame, si rivela infondato il primo motivo, col quale parte appellante deduce che il T.a.r. sarebbe caduto in errore nel ritenere che il procedimento di *screening* si svolga anticipatamente e in via autonoma rispetto al procedimento unico, disciplinato dal d.lgs. n. 387 del 2003. L'esito applicativo di tale ricostruzione della dinamica procedimentale in materia sarebbe nel senso che il procedimento di *screening* andrebbe ad inserirsi nel procedimento unico e, alla luce di quanto disposto dall'art. 12 del citato decreto, dovrebbe essere svolto, attraverso il modulo procedimentale della conferenza di servizi, preventivamente rispetto al rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto.

E' infatti meritevole di condivisione l'interpretazione alla quale accede l'Amministrazione in ordine alla espressione *“Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare”*, in quanto ciò non fa venir meno la necessità di effettuare, precedentemente all'attivazione del relativo procedimento di V.I.A., la verifica di assoggettabilità a tale valutazione.

Va quindi ritenuto, come precisato in sentenza, che la conferenza di servizi è necessaria non per la verifica di assoggettabilità a V.I.A., ma solo per il successivo procedimento di V.I.A. secondo le previsioni dell'art. 25 del d.lgs. 152/2006.

Questo Consiglio ha già ritenuto che *“la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale costituisce un procedimento di valutazione preliminare (cd. screening) autonomo e non necessariamente propedeutico alla V.I.A. vera e propria, con la quale condivide l'oggetto — l'«impatto ambientale», inteso come alterazione «qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa» che viene a prodursi sull'ambiente — ma su un piano di diverso approfondimento”* (cfr. Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379). In particolare, il Collegio, con la testé citata pronuncia, ha evidenziato *“la peculiarità dell'autonomia del procedimento di screening, che non si conclude mai con un diniego di V.I.A., bensì con un giudizio di necessità di sostanziale approfondimento. In altre parole, il rapporto tra i due procedimenti appare configurabile graficamente in termini di cerchi concentrici caratterizzati da un nucleo comune rappresentato dalla valutazione della progettualità proposta in termini di negativa incidenza sull'ambiente, nel primo caso in via sommaria e, appunto, preliminare, nel secondo in via definitiva, con conseguente formalizzazione del provvedimento di avallo o meno della stessa. La “verifica di assoggettabilità”, come positivamente normata, anticipa sostanzialmente la valutazione di impatto, delibandone l'opportunità, sulla base della ritenuta sussistenza prima facie dei relativi presupposti, “con la conseguenza che l'attività economica, libera sulla base della nostra Costituzione, non possa che svolgersi nel pieno rispetto delle normative di tutela ambientale”*”.

In calce a tale motivo, l'appellante lamenta che il T.a.r. avrebbe apprezzato sfavorevolmente la censura senza specificare le ragioni della reiezione incorrendo così in difetto di motivazione.

Ebbene, tale pretesa mancanza non integra la fattispecie della rimessione della causa al giudice di prime cure ai sensi dell'art. 105 c.p.a., non assurgendo al rango di difetto assoluto di motivazione. Infatti il carattere devolutivo dell'appello giustifica il rinvio, a norma dell'art. 105 c.p.a., della causa al Tribunale solo ove sia raggiunta la soglia del difetto assoluto di motivazione (come rammentato dalla Sezione con la sentenza 12 agosto 2019, n. 5657, alla luce delle pronunce dell'Adunanza plenaria ivi richiamate). Ne consegue che la mancata disamina di talune censure articolate col ricorso

introduttivo della lite non comporta la sussistenza degli estremi della carenza motivazionale di grado assoluto che giustifica la rimessione della causa in primo grado, in luogo della disamina delle obbligate doglianze in questa sede di giudizio.

Il rilievo è comunque infondato, avendo il T.a.r. mostrato di soffermarsi sulla censura *de qua* valorizzando, condivisibilmente, da un lato quanto previsto dall'art. 12, quarto comma, del d.lgs. n. 387/2003 in ordine alla prevista sospensione del procedimento di autorizzazione unica allorché sia necessario l'espletamento della *screening* o della V.I.A. e, dall'altro, l'attribuzione della competenza alla Regione ad effettuare la procedura di verifica ai sensi della l.r. n. 10/2010.

13.2 Infondato è quindi anche il secondo, connesso, motivo – col quale si deduce che sarebbe applicabile il termine di 180 giorni previsto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387/2003 – proprio per la rilevata sottoposizione della procedura di *screening* ad un procedimento autonomo, per il quale è previsto il minore termine di 90 giorni per la sua conclusione, termine che, in disparte ogni considerazione circa la sua effettiva decorrenza (contestata argomentatamente dalla Regione appellata), non è qualificato perentorio da alcuna delle disposizioni normative in materia (artt. 20, commi 3 e 4, 26, comma 2, del d.lg. n. 152 del 2006 e 14, comma 13 del D.M. 10 settembre 2010). In mancanza di espressa statuizione normativa in tal senso deve ritenersi che i termini sono da reputare puramente ordinatori, con conseguente insussistenza dell'effetto consumativo o comunque patologico divisato in ricorso.

13.3 Infondato è anche il terzo motivo, dovendosi anche in relazione a tali deduzioni ribadire che la dedotta mancata disamina delle censure articolate in primo grado non inficia *ex se* la sentenza impugnata. Esclusa, in coerenza con quanto sopra osservato, la fondatezza delle deduzioni che postulano la natura inautonoma della procedura di *screening*, non è dato riscontrare la dedotta violazione del principio di non aggravamento del procedimento, in quanto:

- il potere di sospensione del procedimento, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina relativa al procedimento di *screening*, costituisce prerogativa generale dell'Amministrazione tant'è che l'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 prevede che il termine finale del procedimento può essere sospeso sia pure *“una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni”*; le deduzioni dell'appellante non sono quindi accoglibili laddove lamentano, in termini generici, l'indebita sospensione dell'*iter* procedimentale;

- se è vero che la Provincia di Grosseto aveva espresso, con la nota provinciale n. 85760/2012, in sede endoprocedimentale l'*“auspicio”* che il progetto fosse sottoposto a verifica di impatto ambientale debordando dai confini della propria competenza, questo contributo consultivo non ha avuto alcun ruolo specifico ai fini della determinazione finale, avendo l'ente provinciale evidenziato il possibile impatto dell'intervento con la diversa nota n. 44153/2012, demandando alla Regione ogni determinazione in punto di necessità o meno di assoggettamento a V.I.A.;

- non emerge la lamentata contraddittorietà del parere della Soprintendenza, in quanto la destinazione del progetto su aree non idonee non esclude che esso abbia impatti tanto significativi sui beni storico-ambientali da imporre comunque una specifica valutazione di impatto ambientale, possibili impatti che la Soprintendenza ha adeguatamente rappresentato *“l'area interessata è limitrofa ad ambiti tutelati ai sensi dell'art. 142 lettere c- g) del D.lgs. 42/04 e s.m.i. e alla zona mineraria di Podere San Lorenzo che risale all'età medievale”*;

- il parere del Comune di Civitella Paganico non risulta, per come articolato, affetto da intima illogicità o contraddittorietà, avendo l'ente, il cui territorio *“è posto sul confine”* con l'area di sedime, adeguatamente rappresentato la possibile incidenza dell'intervento in progetto in modo da *“risentire in maniera notevole degli impatti visivi conseguenti alla realizzazione del parco fotovoltaico in oggetto”*, evidenziandone le rilevanti dimensioni a fronte dei *“due piccoli impianti realizzati lungo la strada”*;

- per quanto poi attiene al parere della Soprintendenza per i beni archeologici n. 3158/2012, va osservato che questo non è stato posto a base del decreto impugnato in prime cure.

13.4 Infondato è anche il quarto motivo, atteso che l'Amministrazione ha dettagliatamente individuato gli impatti significativi che avevano portato alla decisione di sottoporre il progetto a V.I.A. e l'*iter* logico argomentativo che ha portato a tale decisione; nessun contrasto può ipotizzarsi con l'ordinanza cautelare n. 827/2013, dopo la riedizione del potere stimolata con tale provvedimento giudiziale;

13.5 Infondati sono anche i motivi aggiunti riproposti in questa sede, in quanto:

- il fatto che la normativa *in subiecta materia* (art. 12, 7° comma, d.lgs. n. 387/2003) consenta la realizzazione degli impianti fotovoltaici non esclude che possa ritenersi preferibile, nel caso di specie, la sua realizzazione un'area industriale, avuto riguardo alle sue caratteristiche anche dimensionali;

- ne consegue che il decreto impugnato non si pone in contrasto con la suddetta previsione normativa esprimendosi questa in termini possibilistici;

- l'impugnato decreto, alla luce dei pareri espressi, non prende in considerazione *ex se* i requisiti dimensionali dell'impianto bensì le possibili ricadute sul piano ambientale per la capacità di introdurre *“potenzialmente un elemento fortemente intrusivo nel contesto paesaggistico”*;

- come si è sopra rimarcato non solo la Soprintendenza, ma anche il Comune di Civitella Paganico si è espresso nel senso della sottoposizione del progetto alla valutazione d'impatto ambientale;

- i pareri V.I.A. e V.A.S. (secondo la previsione di cui all'art. 4, d.lgs. n. 152/2006) si pongono su piani diversi e pertanto non sussiste la lamentata contraddittorietà;
 - non sussiste la dedotta violazione dell'art. 14 *ter*, comma 4 *bis*, l. n. 241/90, nel senso della mancata utilizzazione dei “risultati e prescrizioni” della V.A.S. ai fini della V.I.A. ancora una volta per la diversità delle valutazioni sottese ai due procedimenti senza che la prima possa avere una diretta ed immediata incidenza della seconda;
 - non sussiste alcuna contraddittorietà tra il parere della Soprintendenza, espresso in sede di V.A.S. (peraltro favorevole ma con prescrizioni), e quello in sede di assoggettabilità a V.I.A. proprio in considerazione della natura del provvedimento impugnato che si limita ad imporre la V.I.A. invece di porre un assoluto e generico divieto di realizzazione dell'impianto;
 - non può essere condiviso quanto dedotto a proposito dell'erroneo riconoscimento di portata vincolante al parere della Soprintendenza, reso nell'ambito di una conferenza di servizi di natura istruttoria, atteso che l'organo competente si è espresso in termini adesivi sulla base di un'autonoma valutazione delle risultanze istruttorie e nessuna incidenza patologica può avere la scelta di ricorrere al modulo procedimentale, dagli effetti semplificatori, della conferenza istruttoria;
 - non trova riscontro quanto lamentato dalla parte appellante in ordine alla erronea considerazione, da parte del T.a.r., del parere del Comune di Civitella Paganico del 25 ottobre 2011, siccome espresso nel primo procedimento di *screening*, in quanto questo veniva richiamato nel decreto impugnato n. 3544/2013 e pertanto assumeva obiettiva rilevanza nella formazione della volontà provvedimentale;
 - per quanto attiene a quanto dedotto in ordine all'erronea considerazione da parte della Soprintendenza circa la durata dell'impianto, non si può escludere che tale profilo fattuale possa assumere rilievo nel quadro della piattaforma valutativa di pertinenza dell'Amministrazione competente, contribuendo a lumeggiare la possibile incidenza ambientale dell'intervento;
 - per quanto riguarda la dedotta disparità dei termini assegnati, rispettivamente di 10 giorni per controdedurre *ex art. 10 bis*, e di 30 giorni *ex art. 49*, comma 2, lett. a, l.r. n. 10/2010 (termine che vale ai fini della formulazione del parere di competenza degli enti partecipanti e non per controdedurre alle osservazioni rese a seguito di preavviso di rigetto), essa non sussiste, in quanto l'assegnazione dei predetti termini risulta conforme alle rispettive previsioni normative;
 - in particolare, il preavviso di rigetto di cui alla nota del Settore Valutazione Impatto Ambientale del 25 giugno 2013 non poteva che fissare il termine di 10 giorni, come previsto dall'art. 10 *bis*, per la presentazione delle osservazioni; la nota del medesimo Settore del 22 luglio 2013 ai vari enti per la formulazione dei rispettivi pareri, non poteva non fissare il termine di 30 giorni previsto dal richiamato art. 49 e aveva l'espressa finalità di consentire di fornire propri “*contributi tecnici*” alle osservazioni rese dall'appellante e non semplicemente di controdedurre a queste;
 - non sussiste, infine, la lamentata carenza di interlocuzione con la Soprintendenza al fine di verificare la idoneità delle modifiche apportate al progetto iniziale per mitigare i suoi potenziali impatti ambientali, come agevolmente traspare dalla nota del Ministero per i beni e le attività culturali prot. n. 8370 del 19 giugno 2013.
13. La domanda impugnatoria va conclusivamente respinta con riferimento a tutte le deduzioni sollevate.
14. Va, di conserva, disattesa la domanda di risarcimento del danno, ivi compresa quella da ritardo, non emergendo la illegittimità del provvedimento impugnato, quale presupposto costitutivo del divisato illecito, ovvero un comportamento colpevolmente inerte dell'Amministrazione.
15. In conclusione, l'appello in esame è infondato e deve essere respinto.
16. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo il criterio della soccombenza, sono liquidate nella misura stabilita in dispositivo secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

(*Omissis*)