

Assoggettamento del progetto di realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico alla procedura completa di valutazione di impatto ambientale

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 14 giugno 2021, n. 1935 - Ferlisi, pres.; Girardi, est. - Tirreno S.r.l. (avv.ti Pacciani, Saltarelli, Scirocco) c. Regione Sicilia - Assessorato del territorio e dell'ambiente ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico - Procedimento di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA - Assoggettamento del progetto alla procedura completa di valutazione di impatto ambientale.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso ritualmente proposto, la Società Tirreno s.r.l. ha impugnato il Decreto Assessoriale n. 150/GAB del 22 maggio 2020, comprensivo del parere tecnico specialistico ambientale n. 83/2020 reso dalla Commissione Tecnico Specialistica (CTS).

In fatto, la ricorrente deduce che, in data 29 gennaio 2019, ha presentato l'istanza per l'attivazione della procedura di verifica di Assoggettabilità a V.I.A. ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 152/2006 ai fini della realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico di potenza complessiva pari a 15 MW e relative opere connesse, da ubicare in contrada Materano distinta al N.C.T. del Comune di Siculiana (AG) al foglio n.10 p.lle 79 e 114.

Poi, in data 19 febbraio 2019, l'Assessorato Territorio e Ambiente ha comunicato a tutti gli enti coinvolti nel procedimento unico la procedibilità dell'istanza. Sono seguiti poi i pareri degli enti coinvolti. In particolare, in data 15 marzo 2019, con nota 25480, l'Ispettorato ripartimentale delle foreste di Agrigento ha trasmesso il proprio parere favorevole alla realizzazione del Progetto, mentre, con parere n. 20164 del 26 marzo 2019, la Soprintendenza BB.CC.AA. di Agrigento ha comunicato all'Assessorato che la zona di progetto individuata ricadrebbe nel paesaggio locale 23 (Valle delle Canne, paesaggio delle aree boscate) ai sensi delle N.T.A. del Piano Paesaggistico della Provincia di Agrigento e che l'Impianto non sarebbe, pertanto, compatibile con i livelli di tutela stabiliti dal medesimo Piano Paesaggistico. In proposito, facendo seguito alla nota n. 5288 del 10 giugno 2019 della Soprintendenza BB.CC.AA. di Agrigento (non prodotta in giudizio), in data 28 ottobre 2019 l'Ispettorato ripartimentale Foreste di Agrigento ha trasmesso alla Soprintendenza il verbale di sopralluogo e verifica ai fini del riconoscimento di erronea individuazione di area boschiva in assenza di elementi di cui al d.lgs. 227/2001. In data 22 novembre 2019, la Soprintendenza BB.CC.AA. di Agrigento, alla luce del suddetto verbale, ha modificato il proprio precedente parere rilevando la non sussistenza del vincolo boschivo, trasmettendo gli atti al Servizio Pianificazione Paesaggistica regionale per le opportune correzioni cartografiche.

In data 26 maggio 2020, l'Assessorato ha notificato alla ricorrente il Decreto Assessoriale n. 150_GAB del 22 maggio 2020, conclusivo del procedimento di Verifica di Assoggettabilità alla procedura di VIA ai sensi dell'art. 19 del Codice Ambiente e disponendone l'assoggettamento del Progetto alla procedura completa di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 23 dello stesso Codice Ambiente.

Il ricorso è assistito da quattro doglianze con le quali la ricorrente, in primis, lamenta lo sviamento di potere, avendo fondato l'Assessorato la propria decisione di assoggettare il progetto a procedimento di VIA ordinaria non su valutazioni di carattere ambientale ma su supposte lacune informative e documentali.

A dire della Tirreno s.r.l., quindi, l'Autorità competente non potrebbe esprimere parere negativo sull'esclusione del progetto dal procedimento di VIA sulla scorta della presunta carenza della documentazione presentata potendo, a tal fine, applicare l'art. 19, comma 6, che dispone la possibilità di "*richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente*".

Nel merito, poi, la ricorrente sostiene che, diversamente da quanto indicato da CTS e Assessorato, l'area di Progetto non ricade nel Paesaggio 23 (Valle di Canne) del Piano Paesaggistico della provincia di Agrigento. Infatti, a seguito di istanza di riesame della cartografia e sopralluogo, la Soprintendenza BB.CC.AA. di Agrigento ha incaricato l'Ispettorato ripartimentale Foreste di Agrigento di effettuare una verifica in situ e quest'ultimo ha provveduto a inquadrare in modo preciso l'area, concludendo per l'assenza di aree soggette a tutela paesaggistica forestale.

Ancora, la ricorrente impugna il provvedimento nella parte in cui evidenzia una mancata analisi del proponente dell'effetto cumulo del Progetto rispetto a progetti e impianti nuovi ed esistenti mentre, a dire dell'istante, il criterio del cumulo coinvolgerebbe solo progetti della stessa categoria, diversamente da quanto sostenuto dalla CTS.

In ultimo, la società ricorrente ritiene illegittimo il provvedimento anche per un altro vizio procedimentale in quanto la comunicazione di assoggettabilità a VIA, sebbene adottata ad esito di una istanza di parte, non è stata debitamente preceduta dalla "*Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*" di cui all'art. 10-bis della l. n. 241/1990.

Risultano costituite in giudizio le amministrazioni intime, nella specie, l'Assessorato Regionale Energia e Servizi Di Pubblica Utilità e l'Assessorato dei Beni Culturali ed Identità Siciliana patrocinati dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo.

Con ordinanza n. 900 del 22 settembre 2020, questa Sezione, nell'accogliere l'istanza cautelare ai soli fini della rapida fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ha altresì disposto incombenti istruttori onerando le amministrazioni intimare di depositare in giudizio documentati e motivati chiarimenti in ordine ai fatti di causa. All'udienza pubblica dell'8 giugno 2021, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

2. Preliminarmente si rileva come, in materia di valutazione d'impatto ambientale, il c.d. "screening" svolge una funzione preliminare volto a sondare la progettualità e l'amministrazione solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura di VIA, diversamente, consente di pretermetterla, con risparmio di tempo e costi effettivi. Lo screening è qualificato preliminare alla V.I.A., da intendere solo in senso cronologico, stante che è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito della verifica di assoggettabilità. 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, nel secondo in via definitiva, con conseguente formalizzazione del provvedimento di avallo o meno della stessa.

Di recente il Consiglio di Stato, con la sentenza del 7 settembre 2020, n. 5379, ha chiarito che per il procedimento di screening è prevista la sommarietà della valutazione dell'amministrazione nei casi di dubbia compatibilità, proprio nell'ottica di evitare un'inutile duplicazione procedimentale, in quanto una completa istruttoria e valutazione verrà poi svolta in sede di VIA. Mentre, in caso di assenza di dubbi rilevanti, l'Autorità dovrà approfonditamente valutare gli impatti ed imporre eventualmente prescrizioni, e in ciò sta la natura semplificatrice dell'istituto. Ciò non toglie che l'attività di screening sia essa stessa una procedura di valutazione ambientale, data la sua complessità e autonomia rispetto alla successiva procedura di VIA.

Ciò posto, per come chiarito dal Consiglio di Stato, nell'ipotesi di valutazione preliminare nel corso della quale emergano dubbi circa la compatibilità ambientale dell'intervento, attesa la non definitività degli effetti del provvedimento negativo che di fatto apre la strada alla Valutazione di Impatto Ambientale, l'Autorità competente dovrà sommariamente valutare gli effetti negativi, per poi lasciare l'approfondimento nella sede propria, che è quella del procedimento principale di VIA, al fine di evitare, come detto, un'inutile duplicazione dell'attività. A tal proposito, poiché di interesse anche ai nostri fini, si riporta per esteso il ragionamento dei Giudici di Palazzo Spada che con chiarezza rappresentano la diversità ontologica dei due accertamenti alla base dei procedimenti in esame: *"Se è vero, infatti, che essi non possono essere intesi nel senso della meccanicistica imposizione della V.I.A. ogniquale volta insorga un - peraltro immotivato - dubbio sulla probabilità di danno all'ambiente, con ciò vanificando la portata della specifica disciplina; lo è egualmente che la logica di tutela dell'ambiente, e non certo di punizione, sottesa all'assoggettamento a V.I.A., non può non orientare verso la stessa in tutti i casi in cui si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening. Disquisire circa la necessità di esplicitare il grado di verificabilità del documento ambientale in termini possibilistici, piuttosto che probabilistici, equivale ad introdurre limitazioni alla discrezionalità amministrativa non desumibili dalla norma: è chiaro, infatti, che deve trattarsi di un giudizio di prognosi, intrinseco alla sua effettuazione preventiva; ma lo è altrettanto che laddove per fattori obiettivamente esternati se ne ipotizzi la lesività, appare corretto cautelarsi - rectius, più propriamente, cautelare la collettività e quindi, in senso più ampio, l'ambiente - non impedendo la realizzazione dell'intervento, ma semplicemente imponendo l'approfondimento dei suoi esiti finali. Ove, infatti, si aderisse alla tesi opposta, ovvero si pretendesse nella fase di screening lo stesso approfondimento di potenziale lesività ambientale che connota la V.I.A. vera e propria, non se ne comprenderebbe la reiterazione in tale fase successiva, ridotta sostanzialmente ad un inutile duplicato di quanto già preliminarmente accertato. La sottoposizione a V.I.A., dunque, ben può conseguire ad una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata".*

A ciò si aggiunga, ancora, che depone in questo senso anche il comma 2 dell'art. 19 d.lgs. 152/06 che prevede solo come possibile, non dovuta, la richiesta di chiarimenti, lasciando al sapiente apprezzamento dell'amministrazione la decisione di allungare la fase di screening con evidente rischio di duplicazione con quella di VIA vera e propria. Sul punto, ancora la sentenza sopra richiamata, *"nell'inserire tale previsione il legislatore ha evidentemente inteso introdurre un elemento di discrezionalità valutativa anche in ordine alla scelta tra allungare i tempi dell'istruttoria, con il coinvolgimento della parte, ovvero addivenire al diniego allo stato degli atti, avendo esso ad oggetto non la V.I.A., ma la mera possibilità di pretermetterla".*

3. Fatta questa dovuta ampia premessa, contrariamente all'assunto della ricorrente, l'amministrazione nel provvedimento gravato e nella relazione allegata del CTS evidenzia a sufficienza i propri dubbi circa una complessiva compatibilità

ambientale del progetto.

In particolare ci si riferisce sia alla carenza documentale che la ricorrente sembra comune ammettere quando lamenta la mancata attivazione del subprocedimento di “chiarimenti”, sia all’impatto del progetto sulla particolare configurazione morfologica del territorio dovuta alla presenza dei “calanchi”. Su questo ultimo aspetto, si noti come la Sovrintendenza di Agrigento, nella nota n. 13122 del 22 novembre 2020, se anche nell’oggetto cita l’area di tutela per il sottosistema “23b” del Piano Paesaggistico di Agrigento, nel corpo della nota fa effettivamente riferimento solo agli aspetti boschivi del territorio su cui si concentra l’area di tutela per il sottosistema “23e”.

Infatti, la citata nota della Soprintendenza BB.CC.AA. di Agrigento, per come chiarito anche dalla ricorrente, alla luce del verbale redatto dall’Ispettorato ripartimentale Foreste di Agrigento, ha attestato la non sussistenza del vincolo boschivo precedentemente indicato sull’area interessata dall’Impianto, trasmettendo gli atti al Servizio Pianificazione Paesaggistica regionale per le opportune correzioni.

Per contro, il sottosistema “23b” del piano paesaggistico di Agrigento prevede la tutela non solo della vegetazione calanchiva e/o forestale in evoluzione, che effettivamente potrebbe essere ricondotta ad area boschiva seguendo il ragionamento della Tirreno s.r.l., ma anche la *“salvaguardia dei valori ambientali e percettivi del paesaggio e delle singolarità geomorfologiche e biologiche”*. Tale richiamo fa evidentemente riferimento ai cc.dd. “calanchi”, tipici di quel territorio, e alla sua conformazione morfologica, sulla quale la Sovrintendenza nulla dice e che sicuramente impone una riflessione più meditata prima di procedere con l’approvazione di un progetto che finirebbe inevitabilmente per comprometterne la fruibilità ambientale e paesaggistica. Si aggiunga a ciò che il Piano Paesaggistico, con riferimento al sottosistema “23b”, pone un livello di tutela “2” con conseguente divieto di realizzare *“impianti per la produzione di energia anche da fonti rinnovabili escluso quelli destinate all’autoconsumo e/o allo scambio sul posto architettonicamente integrati negli edifici esistenti”*.

Tali rilievi sono stati evidenziati in sede di valutazione della CTS la quale ha rappresentato che *“il progetto è inserito in un’area particolarmente complessa dal punto di vista morfologico con pendenze elevate e incisioni profonde e strette”*.

Inoltre, dubbi suscita anche la presenza del vincolo idrogeologico ai sensi del R.D.L. n. 3267/1923, per come evidenziato dalla Difesa erariale e sul quale appare legittima la decisione dell’amministrazione di differire l’analisi più attenta alla successiva fase di VIA. In proposito, l’Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Agrigento, con nota n. 18164 del 19 marzo 2019, esprime sì parere favorevole alla realizzazione dell’opera, precisando però che lo stesso non rappresenta nulla osta al vincolo idrogeologico di cui al R.D.L. 30/12/1923 n. 3267. Il suddetto nulla osta, che la ricorrente sostiene essere poi stato rilasciato in data 28 settembre 2020, non è stato prodotto in giudizio ed è comunque successivo all’emanazione degli atti gravati, pertanto appare lecito ritenere che questo documento effettivamente fosse mancante tra la produzione fornita all’amministrazione.

Così come appare pacifico in fatto che nella specie non vi è stato il dovuto approfondimento degli effetti cumulativi rispetto ad altri interventi che determinano pure sottrazione di ampie porzioni di suolo. La ricorrente, infatti, espressamente lamenta il mancato sforzo istruttorio da parte dell’amministrazione nella verifica di eventuali interazioni con altri progetti. Per contro, la Difesa erariale ribadisce come di tale produzione era onerata la ricorrente ai sensi dall’Allegato V del Codice dell’Ambiente che evidenzia come, qualora un progetto determini impatti su determinate componenti ambientali, deve tenersi conto anche dell’effetto cumulo determinato da altri progetti che, seppur differenti per tipologia, incidono sulla medesima componente ambientale. Quello che appare certo in questa sede è che nessuna indagine approfondita risulta essere stata svolta sul c.d. “effetto cumulo” che, a parere del collegio, era comunque da svolgersi in seno allo Studio Preliminare Ambientale da predisporre a cura della ricorrente ed i cui contenuti minimi ed essenziali sono declinati nell’allegato IV bis del Codice dell’Ambiente. In proposito, al punto 4 dell’allegato IV bis si legge: *“Nella predisposizione delle informazioni e dei dati di cui ai punti da 1 a 3 si tiene conto, se del caso, dei criteri contenuti nell’allegato V”*, che, per come chiarito, fa più volte riferimento agli effetti del progetto che si cumulano con altri progetti esistenti e/o approvati.

In ultimo, priva di pregio appare l’ultima doglianza con la quale la ricorrente lamenta il mancato invio del preavviso di rigetto ex art. 10-bis, alla luce della giurisprudenza già richiamata e qui condivisa secondo cui *“nella fase della verifica di assoggettabilità a V.I.A. di un progetto (c.d. screening), non è dovuto l’invio del preavviso di rigetto ex art. 10-bis, l. n. 241 del 1990 giusta l’assoluta specialità del procedimento de quo, che resta un — eventuale — passaggio intermedio verso la V.I.A. completa, al cui interno verranno recuperate tutte le necessarie istanze partecipative, e gli apporti contributivi che la parte vorrà addurre, in quanto essa si risolvibile in un atto di diniego”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 07/09/2020, n. 5379).

Concludendo, in ragione dei dubbi circa la compatibilità ambientale evidenziati dall’amministrazione ed alla luce delle innegabili ulteriori necessità istruttorie emerse anche nell’odierno giudizio ai fini dell’approvazione del progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza di 15 MWp da ubicare nel Comune di Siculiana (AG) in c/da Materano, si ritiene non illogica né irragionevole la decisione dell’A.R.T.A. resistente di avviare una valutazione più approfondita tramite VIA tesa a verificare, nell’esercizio della discrezionalità tecnica che connota gli apprezzamenti dell’amministrazione *in subiecta materia*, se gli impatti ipotizzati possano considerarsi compatibili con l’ambiente.

Le spese di lite possono essere compensate attesa la complessità della vicenda.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it