

Parere negativo di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 19 gennaio 2022, n. 96 - Mangia, pres.; Palmieri, est. - Peonia Sol S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Provincia di Brindisi ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Parere negativo di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Sono impugnati gli atti in epigrafe, tra cui il provvedimento n. 120 del 25.11.2020 a firma del Dirigente dell'Area 4 - ambiente e mobilità della Provincia di Brindisi, recante giudizio non favorevole di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico denominato "Masseria Argentoni" di potenza pari a 33.5888 MWp in agro di Erchie, e delle relative opere di connessione, presentato dalla ricorrente.

A sostegno del ricorso, la ricorrente ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 3, 10 bis e 14 ter della L. 7.8.1990, n. 241, degli artt. 3 e 15 della L.r. 12.4.2001, n. 11, dell'art. 12 del D. Lgs. 29.12.2003, n. 387, degli artt. 136 e 146 del D. Lgs. 22.1.2004, n. 42 dell'art. 25 del D. Lgs. 3.4.2006, n. 152, all'art. 7 della 7.10.2009, n. 20, della direttiva 2011/92/CE, degli artt. 89 e 91 delle NN.TT.AA. del P.P.T.R., nonché degli artt. 41, 42 e 97 della Cost, dell'art. 1 del I protocollo addizionale CEDU, degli artt. 16, 17 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, della direttiva 2009/28/CE. Eccesso di potere sotto vari profili; 2) Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 24 e 25 del D. Lgs. 3.4.2006, n. 152. Eccesso di potere sotto vari profili; 3) Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 14 ter della L.7.8.1990, n. 241, del r.r. 31.12.2010, n. 24, del D.m. 10.9.2010. delle linee guida 4.4.1 e dell'elaborato 5.9 (Campagna Brindisina) - sezione C2 del P.P.T.R., degli artt. 76, 82 e 88 delle NN.TT.AA. del P.P.T.R., dell'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, del D.m. 10.9.2020, egli artt. 14 bis e 14 ter della L. 7.8.1990. n. 241, del regolamento regionale 31.12.2010, n. 24, dell'art. 3.08 delle NN.TT.AA. del P.U.T.T./p. Eccesso di potere sotto vari profili; 4) Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 27 bis del D. Lgs. 3.4.2006, n. 152. Eccesso di potere sotto vari profili.

Ha chiesto pertanto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria delle spese di lite.

Costituitasi in giudizio, la Regione Puglia ha chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 13.1.2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Con il primo motivo di gravame, la ricorrente lamenta l'acritica trasposizione, in chiave provvedimentale, dei pareri negativi espressi dalle Amministrazioni preposte alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento.

Il motivo è infondato.

2.1. Anzitutto, tutti gli enti deputati alla tutela paesaggistica e del territorio – tutela costituente elemento fondamentale della valutazione di impatto ambientale – hanno espresso il proprio motivato dissenso, talché trova applicazione la previsione di cui all'art. 14-ter, co. 7, l. n. 241/90, secondo cui: *“l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza”*.



Pertanto, è evidente che la Provincia non avrebbe potuto discostarsi dall'unanime parere negativo espresso dalle suddette Amministrazioni, le quali – provenendo da enti titolari di interessi “sensibili” – devono ritenersi prevalenti, intesa la prevalenza in termini qualitativi, e non meramente quantitativi, come invece sostenuto dalla ricorrente.

Già soltanto per tali ragioni, pertanto, la doglianza della ricorrente è infondata.

2.2. A ciò aggiungasi altresì che è sufficiente leggere l'atto impugnato per rendersi conto del fatto che la Provincia, lungi dal recepire acriticamente i pareri delle Amministrazioni suddette, li ha condivisi, facendoli propri. Ciò è accaduto in relazione a: 1) la presenza di altri campi fotovoltaici; 2) la presenza di componenti antropiche e storico/culturali; 3) le componenti visivo-percettive; 4) la consumazione del suolo.

All'evidenza, l'Amministrazione provinciale ha considerato i pareri in argomento alla stregua di un doveroso apporto alla definizione del procedimento, condividendone i risultati finali.

2.3. Per tali ragioni, la censura di parte ricorrente è infondata, e va dunque disattesa.

3. Con il secondo motivo di gravame, la ricorrente lamenta la “... penalizzazione del meccanismo partecipativo che permea di sé la V.I.A. per come normata dall'art. 25 del D. Lgs. 152/2006” (cfr. ricorso, p. 15), a motivo del riscontro negativo, da parte della Provincia di Brindisi, della nota 7.7.2020, con la quale la ricorrente ha chiesto la sospensione del procedimento, al fine di proporre modifiche al progetto originario.

Il motivo è infondato.

In primo luogo, la conferenza di servizi, nella seduta del 21/01/2020, ha assegnato al proponente 30 giorni per presentare le proprie osservazioni in merito ai pareri negativi degli Enti interessati.

In quell'occasione la ricorrente ben avrebbe potuto apportare modifiche progettuali al fine di superare detti pareri negativi.

In tal senso la ricorrente non ha operato, sicché è evidente l'infondatezza della censura odiernamente proposta, la quale postula un'inammissibile facoltà di dilatazione dei termini procedurali concessa al ricorrente, in contrasto con elementari esigenze di speditezza dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, e in termini correlati, la ricorrente non ha in alcun modo esposto, nella presente sede, le modifiche progettuali che avrebbe proposto al fine di superare i pareri negativi degli enti interessati. Tali modifiche, pertanto, sono rimaste al piano delle mere intenzioni, non avendo assunto alcuna portata concreta.

Per tali ragioni, l'odierna censura è inammissibile per difetto di interesse, e il dedotto vizio assume portata non invalidante, ai sensi dell'art. 21-octies 20 co. L. n. 241/90, atteso che – a cagione della genericità delle ipotizzate modifiche progettuali – quand'anche la ricorrente fosse stata ulteriormente compulsata nel relativo procedimento, il provvedimento finale avrebbe assunto identico tenore contenutistico.

Per tali ragioni, il secondo motivo di gravame è infondato, e va dunque disatteso.

4. Con il terzo motivo di gravame, la ricorrente contesta, nel merito, i pareri negativi espressi dal Dipartimento agricoltura della Regione Puglia, giusta note prot. n. 69152 dell'1.10.2019, prot. n. 2098 del 15.1.2020 e prot. n. 22268 del 3.6.2020, nonché, quelli, sempre a contenuto negativo, espressi dal Servizio Assetto del Territorio della Regione, giusta note prot. n. 394 del 21.1.2020 e prot. n. 4589 del 12.6.2020.

Le censure sono infondate.

4.1. Si legge nel parere negativo del Servizio Assetto del Territorio della Regione prot. n. 394 del 21.1.2020 che: *“In relazione alla realizzazione di campi fotovoltaici a terra in aree rurali, gli Obiettivi di Qualità, gli Indirizzi e le Direttive di cui alla Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina richiedono che le proposte siano orientate a piccole realizzazioni - non ricomprese nelle opere di rilevante trasformazione territoriale — e che insistano su aree già inficcate dal punto di vista paesaggistico e ambientale, e che, ancorché agricole, abbiano perso i caratteri di naturalità, per le quali una proposta progettuale in tal senso non pregiudichi la qualità del territorio,*

nonché la connettività e la biodiversità del sistema ambientale regionale. ... Si rileva che l'area di impianto è caratterizzata dalla spiccata vocazione agricola e che parte dei campi denominati "A4" e "AS" insistono, rispettivamente, su aree attualmente destinate ad uliveto ed a prati e pascoli naturali. In questo ambito, questi tipi di interventi determinano una forte perdita di aree agricole con compromissione degli ecosistemi e della biodiversità pregiudicando la valorizzazione e la riqualificazione del paesaggio naturale e colturale tradizionale, già di fatto compromesso dalla presenza di importanti impianti di energie rinnovabili da fonte fotovoltaica.

Ancora, con specifico riferimento alle componenti antropiche e storico — culturali e, in particolare, alle Componenti dei Paesaggi Rurali, il progetto compromette la conservazione dei paesaggi rurali storici e della trama agraria che nell'area di intervento, mediante l'alternanza di uliveto, vigneto, seminativi e pascolo naturale, ha generato il mosaico agricolo tipico della campagna brindisina. Le stesse Direttive contenute nella succitata Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina prevedono che i soggetti pubblici e privati nei piani e nei progetti che comportino opere di rilevante trasformazione territoriale adottino "misure per contrastare la proliferazione delle serre e di altri elementi di artificializzazione delle attività agricole intensive, con particolare riferimento alle coperture in plastica dei vigneti e alle opere di rilevante trasformazione territoriale, quali i fotovoltaici al suolo che occupano grandi superfici". Infine, con riferimento alle componenti visivo percettive, si rappresenta che i campi fotovoltaici in progetto alterano le componenti e le relazioni funzionali, storiche, visive, culturali, simboliche ed ecologiche che caratterizzano la struttura delle figure territoriali d'ambito interessate; in particolare, i campi fotovoltaici denominati "A3, A4, A5" compromettono direttamente la struttura estetico -percettiva dei paesaggi della Campagna Brindisina interessati dall'intervento, in quanto immediatamente percepibile dalla "SS.7TER Brindisi: strada dei vigneti", nonché dalla linea ferroviaria. L'ultimo dei campi elencati, denominato "A5", compromette anche la struttura estetico —percettiva della campagna circostante la "Masseria Argentoni" da cui è visibile.

Si rileva, altresì, in adiacenza al campo fotovoltaico denominato "A3", la presenza di un altro campo che, con i nuovi campi di progetto, contribuisce a generare ulteriore artificializzazione dei luoghi, nelle loro componenti strutturali e percettive”.

4.2. Nel successivo parere n. 4589 del 12.6.2020 si specifica poi che la riduzione delle superfici interessate dal progetto, ipotizzata dalla ricorrente, “... non limita la modifica del sistema agricolo, già alterato dalla presenza di altri impianti e di una zona artigianale, e comunque ancora riconoscibile, ma accelera i processi di artificializzazione del suolo. Infatti, la durata utile dell'impianto prevista per 25/30 anni, altera la morfologia dei luoghi e lo stato del terreno sottostante i pannelli fotovoltaici”.

Inoltre, “... L'intervento di mitigazione proposto con l'imboschimento mediante macchia mediterranea e garríga, pur rendendo a tratti non visibile l'impianto, costituisce di fatto un elemento di notevole impatto che altera la texture agricola e le ampie visuali aperte caratterizzanti il contesto rurale della campagna Brindisina. Pertanto le visuali panoramiche percepite dalla linea ferroviaria dalla strada a valenza paesaggistica "55.7 TER Brindisi: strada dei vigneti" risentono, non solo della presenza di altri impianti, ma anche dalla presenza di importanti schermature e recinzioni di tipo industriale non compatibili con il contesto rurale.

Ancora, risulta sottovaluta l'intervisibilità tra la "Masseria Argentoni" e l'impianto fotovoltaico, non solo in qualità di UCP del PPTR ma anche in quanto luoghi dai quali nasce l'attribuzione del toponimo delle contrade. La località in esame, località Argentoni, prende infatti il nome dalla omonima masseria che testimonia la vocazione agricola dei siti in progetto. Il rapporto di intervisibilità tra impianto, masseria ed area tutelata sminuisce i valori paesaggistici del bene tutelato e dell'aria di rispetto. Inoltre, il parco fotovoltaico si inserisce in un contesto ad elevata densità di testimonianze della stratificazione insediativa con diverse presenze di segnalazioni architettoniche: Masseria Argentoni, Masseria Lo Sole, Masseria La Cicerella, Masseria Torre

Pierre, Masseria Frassanito, Masseria Tre Torri e Masseria Corte Finocchio e con un sistema di relazioni funzionali che si sono consolidate tra gli elementi ed il paesaggio rurale. Trattandosi di un sistema complesso, dai delicati equilibri, le regole di riproducibilità dello stesso vanno attentamente considerate nei processi di trasformazione del sistema agricolo come per il progetto in esame che prevede l'inserimento di un impianto fotovoltaico (seppur ridotto) di circa 60,00 ha”.

In aggiunta: *“la localizzazione dei campi fotovoltaici, confermata con la revisione progettuale, è in contrasto con quanto previsto dalla Sezione C2 della Scheda d'Ambito della Campagna Brindisina, nei suoi Obiettivi di Qualità Paesaggistica e Territoriale e nella normativa d'uso. Si precisa altresì che l'intero ambito ospita uno dei poli produttivi di energie rinnovabili da fonte fotovoltaica più importanti della Regione Puglia e d'Italia; l'attuale diffusione degli impianti fotovoltaici ha determinato l'occupazione di significative porzioni della Superficie Agricole Utile (SAU). (da Ambito 9, "la Campagna Brindisina" del PPTR). Inoltre, dalle "Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili" -"Elaborato 4.4.1 del PPTR" si riporta che il "Il PPTR si propone di disincentivare l'installazione a terra del fotovoltaico e di incentivare la distribuzione diffusa sulle coperture e sulle facciate degli edifici”.*

Infine: *“... Le proposte devono essere orientate a piccole realizzazioni - non ricomprese nelle opere di rilevante trasformazione territoriale - e che insistano su aree già inficiate dal punto di vista paesaggistico e ambientale, e che, ancorché agricole, abbiano perso i caratteri di naturalità, per le quali una proposta progettuale in tal senso non pregiudichi la qualità del territorio, nonché la connettività e la biodiversità del sistema ambientale regionale”.*

4.3. Alla luce di tali emergenze, è evidente che il progetto è eccentrico rispetto alla trama agricola di riferimento che - già penalizzata dalla presenza di impianti analoghi a quelli in progetto - rischia di vedere definitivamente snaturata la propria componente naturalistica.

Per tali ragioni, reputa il Collegio che il diniego costituisca espressione di ragionevole esercizio della discrezionalità amministrativa, avendo l'Amministrazione espresso valutazioni confortate dalla normativa tecnica di riferimento (il PPTR), e non inficiate da errori, palesi elementi di illogicità/irrazionalità, ecc, che soli rendono possibile il sindacato giurisdizionale su atti ad alta componente discrezionale, quali quelli in esame.

5. La legittimità dei descritti profili di criticità evidenziati dal Servizio Assetto del Territorio della Regione costituisce motivo sufficiente al rigetto del ricorso, posto che, per condivisa giurisprudenza amministrativa, *“allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento fondato su una pluralità di ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di esse vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni, con salvezza degli atti impugnati”* (C.d.S, IV, 17.9.2012, n. 4924. In termini confermativi, cfr. altresì, *ex multis*, C.d.S, III, 12.9.2012, n. 4850; C.d.S, IV, 30.5.2005, n. 2767; TAR Puglia, Lecce, I, 3.4.2008, n. 981).

Ne consegue che divengono irrilevanti gli ulteriori profili di censura articolati dalla ricorrente (l'erroneità delle valutazioni espresse dal Servizio Agricoltura della Regione e dal Comune di Erchie, nonché la violazione dell'art. 27 bis d. Lgs. n. 152/06), trattandosi di profili inidonei a determinare un diverso esito del giudizio in esame.

6. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

7. Le spese di lite nei confronti della Regione Puglia seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

Nulla va invece dichiarato nei confronti delle ulteriori Amministrazioni intime e non costituite.

(Omissis)