

Istanza per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 16 febbraio 2022, n. 490 - Savasta, pres.; Barone, est. - Solvalore 1 S.r.l. (avv. Lo Duca) c. Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana - Dipartimento dell'Ambiente e Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Regionale dell'Energia (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Istanza per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO

Con istanza del 10 febbraio 2020, la società ricorrente ha presentato istanza per la verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art.19 del D.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza nominale pari a 5.014,50 kWp e di tutte le relative opere connesse ed infrastrutture, denominato MARGI da realizzarsi nel Comune di Giarratana.

L'istanza e l'allegata documentazione è stata caricata sul Portale Valutazioni Ambientali della Regione Siciliana il 29 aprile 2020 con attribuzione del codice procedura 954.

Con nota del 22 ottobre 2020 (non depositata in giudizio ma citata *per relationem* nel provvedimento impugnato e caricata in formato pdf sul citato portale) la CTS ha richiesto integrazione documentale (dettagliatamente descritta alle pagg. 3-4 del provvedimento impugnato), tra cui:

“1) Studio preliminare ambientale (...)

4) *relativamente alle opere di connessione, planimetria del tracciato dei cavidotti elettrici e descrizione generale delle opere di connessione alla RTN (cabine di consegna, etc.), con indicazione dei relativi impatti potenziali e delle misure di mitigazione previste, nonché, in caso di interessamento di viabilità pubblica, parere dell'Ente gestore;*

(...)

6) *il Proponente dovrà valutare la presentazione della dichiarazione di accettazione di condizioni ambientali, ex art. 19 del Codice dell'Ambiente”.*

La società proponente ha riscontrato la predetta richiesta depositando la documentazione richiesta dalla quale è emersa la modifica delle opere di connessione rispetto al progetto allegato all'istanza del 10 febbraio 2020 con variazione sia del tracciato originario, sia della tipologia di opera prevista (elettrodotto aereo in luogo di cavidotto interrato).

Con parere n. 438/2020 la Commissione Tecnica Specialistica - dopo aver rilevato “che il proponente non ha autorizzato, ai sensi del comma 8° dell'art. 19 del D.lgs. 152/2006 questa Autorità ad inserire delle “Condizioni ambientali” (v. pag. 5, cpv. 2 del parere) e dopo ampia premessa sulla conformità del progetto ai principali strumenti di pianificazione di settore e territoriale e sulla sostanziale compatibilità dell'area individuata (v. in particolare pagg. 5-9 e 22-23 del parere) ha, tuttavia, rilevato alcune criticità ambientali connesse alla citata modifica progettuale (v. pag. 24-25 del parere) e ha espresso parere di assoggettabilità a VIA sulla base delle seguenti conclusioni:

“RILEVATO che il progetto originario presentato prevedeva la connessione dell'impianto con la cabina di distribuzione della rete a mezzo cavidotto interrato. Di detto cavidotto non erano stati stimati gli impatti, pur essendo certamente “opera connessa”. Conseguentemente CTS ha richiesto i relativi approfondimenti. A quel punto il Proponente – senza procedere ad alcun approfondimento - ha versato in atti la Tav. “Confronto stato di fatto – stato di progetto”, nella quale viene riportata una rilevante modifica dell'opera nel complesso considerata, poiché il cavidotto interrato viene sostituito con un elettrodotto, con altro tracciato;

VALUTATO conseguentemente che detta modifica progettuale, di cui non vi è alcun approfondimento tecnico, rappresenta un elemento che non è stato oggetto di informazione al pubblico e che non vi sono elementi sufficienti a stimarne gli impatti connessi;

VALUTATO che tale variazione nel tracciato e nella tipologia di opere di connessione previste comporterà impatti permanenti sulla componente ambientale “suolo e sottosuolo” in quanto il nuovo tracciato di connessione alla cabina MT “FV ALAIMO” prevede un elettrodotto aereo intersecante vari lotti agricoli e alcuni dissesti geomorfologici censiti nella Carta della pericolosità geomorfologica del Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico (P.A.I. Sicilia), in luogo di un cavo interrato su strade comunali e provinciali, e che, pertanto, la proposta progettuale in esame ha possibili ulteriori impatti ambientali significativi;

VALUTATO che il tracciato dell'elettrodotto aereo di collegamento con la suddetta Cabina MT7BT, intercettando area tutelata dal Piano Paesaggistico della provincia di Ragusa può determinare un impatto potenziale negativo sulla componente ambientale “paesaggio” e che occorre acquisire il parere della Soprintendenza BBCCAA di Ragusa in

merito alle interferenze sopracitate con l'area tutelata dal Piano;

VALUTATO in conclusione che per quanto sopra esposto il progetto in oggetto può determinare impatti significativi sulle componenti ambientali "suolo e sottosuolo", "ambiente idrico" e "paesaggio".

Con il ricorso in esame la società proponente ha impugnato il parere della CTS e il conseguente decreto di assoggettabilità del progetto alla procedura VIA per i seguenti motivi.

1) Violazione e falsa applicazione di legge (art. 19 del D.lgs. 152/2006 e art. 3 della legge n. 241/1990). Violazione del principio di certezza delle posizioni giuridiche, dei principi di buona andamento e correttezza della PA, dei principi di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa. Difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti. Violazione dell'art. 41 Cost.

Parte ricorrente afferma che:

- la Commissione avrebbe operato sul falso presupposto dell'omessa autorizzazione, da parte del proponente, all'inserimento di condizioni ambientali ai sensi dell'art. 19, comma 8° del D.lgs. 152/2006; tale circostanza è, tuttavia, smentita dal documento "Dichiarazione di accettazione delle condizioni ambientali ex art. 19 del Codice Ambiente" caricato anche sul Portale Valutazioni Ambientali con la denominazione "RS05AA0025I4.pdf" in data 25.11.2020. Tale errore si sarebbe, quindi, riverberato sulla successiva istruttoria dato che le criticità sollevate avrebbero potuto essere superate con l'indicazione di condizioni ambientali;

- la commissione non avrebbe tenuto conto del parere favorevole della competente Soprintendenza, nelle more reso, né del nulla osta del Comando del Corpo Forestale della Regione Siciliana, vertenti proprio sulle criticità rilevate dalla CTS. In particolare, il fatto che il nulla osta della Soprintendenza sia arrivato temporalmente dopo il parere della CTS, ma prima dell'adozione del decreto di assoggettabilità, non può rappresentare una giustificazione alla mancata considerazione di tale importante provvedimento;

- la commissione avrebbe irragionevolmente ritenuto che sulla modifica progettuale non sarebbe stato eseguito alcun approfondimento istruttorio, mentre nello Studio di Impatto Ambientale, presente tra i documenti ed elaborati di progetto caricati sul Portale Valutazioni Ambientali, sarebbe stata trattata in molti punti dello studio di Impatto Ambientale.

2) Violazione di legge ed eccesso di potere in relazione alle valutazioni operate dalla commissione sulla sussistenza di "impatti ambientali significativi" derivanti dalla modifica progettuale che, invece, parte ricorrente ritiene siano oggettivamente "non significativi". In particolare, pur se il tracciato del nuovo elettrodotto aereo intercetta un possibile dissesto geomorfologico, è dimostrato che il tipo di intervento previsto è perfettamente compatibile con l'assetto geomorfologico e idrogeologico del sito di intervento. Tale circostanza sarebbe stata confermata dall'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Ragusa nella nota prot. n. 105263 del 6 novembre 2020, nella quale lo stesso ufficio non ha emesso parere "per difetto di competenza", argomentando che "i siti interessati dagli interventi in progetto, non rientrano in aree sottoposte a vincolo idrogeologico, in aree classificate come "bosco" né all'interno di siti SIC/ZPS censiti nella Rete Natura 2000".

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio per resistere al ricorso del quale ne ha chiesto il rigetto evidenziando in sintesi:

- l'inconferenza del rilievo attribuito dalla parte ricorrente all'omesso rilascio della dichiarazione ex art. 19, comma 8, del Codice dell'Ambiente dato che le eventuali condizioni ambientali sarebbero ammesse solo nel caso in cui l'Autorità ambientale "stabilisca di non assoggettare a via", ma non a fronte – come nel caso di specie – "di potenziali impatti significativi sull'ambiente che rendono doveroso l'avvio della procedura di VIA";

- la non sovrapposibilità delle competenze di altri organi (Sovrintendenza e Corpo Forestale) rispetto alle criticità evidenziate dalla CTS;

- l'omesso adeguato approfondimento tecnico della modifica progettuale.

Con ordinanza n. 425/2021 la domanda cautelare è stata accolta ai soli fini della fissazione dell'udienza di merito.

Parte ricorrente ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle difese già spiegate e alla pubblica udienza del 26 gennaio 2022 il ricorso è stato posto in decisione come da verbale.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato nei termini di seguito precisati.

Prima di passare alla disamina del merito del ricorso è opportuna una premessa sull'inquadramento giuridico della fattispecie in esame.

Il D.lgs. n. 152/2006, dopo aver tracciato nel Titolo I della Parte II le linee generali e definitorie degli istituti della Valutazione d'Impatto Ambientale, della Valutazione ambientale Strategica e dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, ne descrive analiticamente il procedimento nelle disposizioni successive. In merito alla ricostruzione della ratio e della funzione della verifica di assoggettabilità a V.I.A. giova richiamare quanto affermato dal Consiglio di Stato, sez. II, con la sentenza n. 5379 del 7 settembre 2020 nella quale è stato messo in evidenza che:

- "la V.I.A. è configurata dal legislatore come procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad autorizzazione.



Trattasi di un procedimento di valutazione ex ante degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo è proteggere la salute umana, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (cfr. art. 3, direttiva n. 85/337/CEE e successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE). Essa mira a stabilire, e conseguentemente governare, in termini di soluzioni più idonee al perseguimento degli evidenziati obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità. Tali effetti, comunemente sussumibili nel concetto di "impatto ambientale", si identificano nella 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, laddove quest'ultimo a sua volta è identificato in un ampio contenitore, costituito dal "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti" (art. 5, comma 1, lett. b) e c), del D.lgs. n. 152 del 2006).

- (...) L'oggetto dello screening è, sostanzialmente, il citato "impatto ambientale", ovvero "l'alterazione" dell'ambiente lato sensu inteso: con la differenza che lo stesso svolge una funzione preliminare, nel senso che "sonda" la progettualità e, solo ove ravvisi effettivamente una "significatività" della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente intuibile risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione (...).

- Lo screening è qualificato altresì come preliminare alla V.I.A., dizione questa da intendere in senso cronologico, in quanto 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 in tal senso della verifica di assoggettabilità.

- Nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, come tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria (come nei casi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione: cfr., Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783 e sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458; T.A.R. Lombardia, sez. III, 8 marzo 2013, n. 627) o quando l'atto sia privo di idonea motivazione (...).

- La discrezionalità (...) è ancor più rilevante con riferimento alla fase di screening, connotata da una sostanziale sommarietà, e, conseguentemente, doverosamente ispirata a più rigorose esigenze di cautela: in pratica, la soglia di negatività ed incisività dell'impatto può paradossalmente essere ritenuta travalicabile con margini più ampi in sede di delibazione preliminare, proprio perché di per sé non preclusiva degli esiti della successiva V.I.A..

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover anche richiamare l'orientamento espresso dal C.G.A. nella sentenza n. 206 del 24 marzo 2020 secondo il quale "L'attività contemplata dall'art. 19 del D.lgs. n. 152/2006 che non a caso il legislatore definisce di "verifica" involge un potere esclusivamente tecnico-discrezionale, dovendosi riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, spettando quest'ultima alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione, laddove sia accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo".

2. Ciò premesso nell'esaminare i motivi del ricorso introduttivo, vanno esaminate distintamente le censure di carattere formale - procedimentale dedotte nel primo motivo di ricorso e vertenti sul difetto di istruttoria, dalle censure di carattere sostanziale concernenti la motivazione del provvedimento impugnato e formulate nel secondo motivo di ricorso.

Il primo motivo di ricorso con il quale parte ricorrente rileva l'omessa considerazione dei documenti prodotti dalla stessa prodotta nel corso dell'istruttoria è fondato.

Si fa riferimento, in primo luogo, al mancato "approfondimento tecnico" della modifica progettuale contestato dalla CTS ma oggettivamente smentito dal contenuto dello Studio di Impatto Ambientale - depositato a seguito della richiesta di integrazione documentale e caricato sul Portale Valutazioni Ambientali (quindi, accessibile al pubblico) - dal quale si evince che l'elettrodotto in questione, oltre ad essere rappresentato graficamente alle pagg. 74 - 77 del citato studio era descritto quanto a localizzazione, particolari costruttivi dell'impianto e delle opere connesse e analisi delle Interazioni Ambientali del Progetto alle pagg. 96, 112, 148 e ss.

3. E' fondata anche la censura concernente la "mancata accettazione di condizioni ambientali" opposta dalla CTS nel provvedimento impugnato dato che la relativa dichiarazione era già presente nella domanda originaria (v. istanza del 10 febbraio 2020 allegata al ricorso) e, in ogni caso, era stata ulteriormente resa dal proponente in sede di integrazione documentale dato che sul Portale Valutazioni Ambientali risulta caricata in data 25 novembre 2020 la "Dichiarazione di accettazione condizioni ambientali ex art. 19 Codice Ambiente" contraddistinta dal codice RS05ADD002514.pdf. che, pertanto, risulta non essere stata attenzionata dalla CTS nel corso dell'istruttoria.

A tale riguardo non può non convenirsi con parte ricorrente sull'alterazione, ad opera della CTS, del corretto ordine

procedimentale fissato dall'art. 19 del D.lgs. 152/2006 dato che la commissione - se avesse compiutamente valutato tutti gli atti dell'istruttoria e tra questi la dichiarazione di accettazione delle condizioni ambientali - avrebbe potuto individuare e prescrivere condizioni verosimilmente idonee a mitigare i presunti impatti, permettendo così il rilascio di un parere di non assoggettabilità a VIA.

Invero, nello schema procedimentale descritto nei commi 5°, 7° e 8° dell'art. 19 del D.lgs. 152/2006 è previsto che:

“5. L'autorità competente (...) verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi;

7. Qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione (...), e, ove richiesto dal proponente (...) specifica le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi;

8. Qualora l'autorità competente stabilisca che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della richiesta di VIA in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V alla parte seconda”.

La norma indica, quindi, una precisa sequenza procedimentale tra la verifica della sussistenza di possibili impatti ambientali significativi di cui al comma 5° e la motivata determinazione di non assoggettare il progetto a VIA di cui al successivo comma 7° (con specificazione delle “condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi”) che può essere adottata dalla CTS nell'esercizio delle proprie valutazioni tecnico discrezionali in luogo dell' assoggettabilità del progetto a VIA di cui al successivo comma 8°.

Pertanto, non sembra cogliere nel segno la difesa dell'amministrazione laddove ritiene che l'introduzione di condizioni ambientali non sarebbe ammessa ove l'Autorità ambientale “ravvisi la sussistenza di potenziali impatti significativi” poiché - come già osservato - la disposizione prevede proprio un diverso ordine cronologico dato che l'assoggettabilità o meno (con eventuali condizioni) di un progetto a VIA viene valutata successivamente alla verifica della sussistenza degli “impatti ambientali significativi” di cui al citato comma 5°.

4. In ogni caso - anche volendo prescindere dalla concreta incidenza, nel caso di specie, dell'erroneo convincimento della commissione circa l'omessa autorizzazione all'inserimento di condizioni da parte del proponente - le criticità ambientali opposte dalla CTS e poste a base del provvedimento impugnato non appaiono coerenti e logiche con il complessivo compendio istruttorio dal quale emerge la sostanziale compatibilità del progetto con principali strumenti di pianificazione di settore e territoriale risultando, pertanto, fondato anche il secondo motivo di ricorso.

Si fa riferimento, in particolare, alla formula utilizzata in relazione all'impatto significativo determinato dall'elettrodotto aereo “intersecante vari lotti agricoli e alcuni dissesti geomorfologici censiti nella Carta della pericolosità geomorfologica del Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico (P.A.I. Sicilia), in luogo di un cavo interrato su strade comunali e provinciali” che, a parere del Collegio, non lascia emergere in maniera sufficientemente chiara le specifiche criticità evidenziate e, soprattutto, le ragioni per cui le stesse dovrebbero ritenersi non superabili (eventualmente anche con prescrizioni) nonostante il parere, di diverso segno, dell'Ispettorato Compartimentale delle Foreste che nella nota del 6 novembre 2020, aveva rappresentato che “i siti interessati dagli interventi in progetto, non rientrano in aree sottoposte a vincolo idrogeologico, in aree classificate come “bosco” né all'interno di siti SIC/ZPS censiti nella Rete Natura 2000”, limitandosi a rilevare che “parte del tracciato aereo risulta interferire con un dissesto da “Colamento lento” quiescente censito ai sensi del vigente P.A.I. e classificato da livello di pericolosità P1 (moderato); pertanto nell'esecuzione degli interventi, occorrerà rispettare ogni eventuale prescrizione e/o limitazione previste dalle Norme di attuazione del su richiamato Strumento di pianificazione”.

Ne consegue che il mero richiamo, nel parere della CTS, alla circostanza che l'elettrodotto interseca “vari lotti agricoli e alcuni dissesti geomorfologici” non consente di apprezzare la “significatività” (e non la mera esistenza) dell'impatto sulle matrici ambientali “suolo e sottosuolo” e “ambiente idrico” tale da necessitare la VIA.

5. Quanto, infine, all'interferenza del suddetto elettrodotto aereo con “area tutelata dal Piano Paesaggistico della provincia di Ragusa”, anche in questo caso il parere si limita a richiamare una incontestata circostanza di fatto, senza tuttavia chiarire la portata e l'incidenza della stessa sulla matrice ambientale “paesaggio” e rimette la valutazione in merito alle interferenze sopracitate con l'area tutelata dal Piano delle interferenze sopracitate con l'area tutelata dal Piano, ad un parere della Soprintendenza BBCCAA di Ragusa (all'epoca ancora non acquisito); peraltro, nel parere reso successivamente all'adozione del provvedimento impugnato (v. nota n. 1902 del 3 marzo 2021), la Soprintendenza di Ragusa si è espressa in senso favorevole al progetto con la sola prescrizione di approntare, in fase esecutiva, nelle aree di interesse archeologico, saggi archeologici in prossimità dei plinti dei sostegni dell'elettrodotto aereo che interessano le aree tutelate.

6. Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene che il provvedimento gravato risulti carente di una motivazione sufficientemente precisa in ordine ai presupposti sulla scorta dei quali l'Amministrazione ha ritenuto che l'opera in questione prospetti una capacità di incidere sulle matrici ambientali, tale da imporre il ricorso alla procedura di VIA. Il ricorso è, pertanto, fondato e va accolto con conseguente annullamento del parere della CTS impugnato e del conseguente D.R.S. n. 220/2021, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.



7. Le spese, avuto riguardo alla peculiarità della questione trattata e alla natura della controversia, implicante l'esercizio di poteri ampiamente discrezionali possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi precisati in motivazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

