

Procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale per un progetto di impianto fotovoltaico a terra

T.A.R. Toscana, Sez. II 8 febbraio 2023, n. 117 - Testori, pres.; Cacciari, est. - Acciona Energia Global Italia S.r.l. (avv.ti Conte, Sani, Pignatelli e Giordano) c. Regione Toscana (avv. Delfino) ed a.

Ambiente - Procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale per un progetto di impianto fotovoltaico a terra.

(Omissis)

FATTO

L'impresa Acciona Energia Global Italia s.r.l. (nel seguito: "l'impresa"), con istanza 23 luglio 2021, ha presentato alla Regione Toscana domanda di avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale per un progetto di impianto fotovoltaico a terra, con potenza di picco di 66245 kw, da realizzare nei Comuni di Montepulciano e Cortona. In sede di integrazione documentale richiesta dalla Regione l'impresa ha modificato in riduzione il progetto passando da una potenza di 66.245 kw con 108 ha. ad una potenza di 27.546,75 kw con estensione di 50 ha. Acquisiti i contributi del Comune di Montepulciano; dell'Autorità di bacino; dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana (nel seguito: "Agenzia"); della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo (nel seguito: "Soprintendenza") e dei settori regionali competenti, tutti negativi con l'eccezione della Direzione Regionale Agricoltura e Sviluppo Rurale e dell'Agenzia, la Regione, con decreto dirigenziale 19 gennaio 2022, n. 630, ha disposto l'assoggettamento del progetto a valutazione di impatto ambientale.

Il provvedimento è stato allora impugnato con il presente ricorso, notificato il 17 marzo 2022 e depositato il 29 marzo 2022, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si sono costituiti la Regione Toscana e il Ministero della cultura chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza del 26 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia in trattazione ha ad oggetto la legittimità dell'epigrafato provvedimento regionale con cui si dispone l'assoggettamento a valutazione di impatto ambientale del progetto della ricorrente per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra.

1.1 La ricorrente, con primo motivo di doglianza, rilevato che detto provvedimento afferma genericamente la contrarietà del progetto alla normativa regionale in quanto ricadente in area "non idonea" per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra ai sensi del Piano Ambientale ed Energetico Regionale (nel seguito: "Piano"), ne lamenta l'illegittimità per eccesso di potere e violazione delle Linee guida di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, chiedendone la disapplicazione. Esso identifica all'allegato 3, Scheda A.3, le aree "non idonee" agli impianti fotovoltaici a terra includendo per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 20kW, oltre alle aree naturali protette, alle zone all'interno di coni visivi e panoramici la cui immagine è storicizzata e alle aree agricole di particolare pregio paesaggistico e culturale, anche le aree ricadenti negli areali di produzione di prodotti DOP o IGP. Ebbene tale previsione comporta un divieto generalizzato di localizzare gli impianti su tutto il territorio regionale poiché questo ricade interamente in areali di produzione DOP o IGP. In tal modo sarebbe stato introdotto un automatismo del tutto svincolato dall'esigenza di tutelare circoscritte e particolari aree con produzione agricola di particolare pregio, che contrasterebbe anche con le previsioni del d.m. 10 settembre 2010 secondo cui l'individuazione delle aree e dei siti idonei non può riguardare una porzione significativa del territorio e non deve configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione del procedimento autorizzatorio alla costruzione e all'esercizio degli impianti. Il decreto regionale sarebbe quindi illegittimo in quanto, al fine di segnalare un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione, costituisce applicazione di atti illegittimi che devono essere disapplicati.

Con secondo motivo la ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui afferma la sussistenza di «criticità paesaggistiche» che «non sono risultate adeguatamente mitigabili in base alle proposte in tal senso presentate dal proponente», e di «criticità archeologiche». Nel corso del procedimento non sarebbero stati tenuti in considerazione gli apporti istruttori di essa ricorrente e gli enti coinvolti avrebbero manifestato un approccio aprioristicamente contrario all'introduzione nel territorio di impianti come quello di cui si tratta, senza effettuare alcun bilanciamento degli interessi rilevanti nel caso concreto. La Regione condivide il parere espresso dalla Soprintendenza nonostante le opere di progetto non ricadano all'interno di aree tutelate paesaggisticamente né nelle aree contermini. In



tal modo, a dire della ricorrente, avrebbe tenuto in considerazione il parere di un soggetto (appunto la Soprintendenza) ritenuto incompetente, ed ha anche atteso detto parere oltre il termine assegnato agli enti competenti per esprimere le loro valutazioni. La Regione infatti, con nota 30 novembre 2021, aveva assegnato un termine di 25 giorni per trasmettere contributi tecnici istruttori e ciò nonostante ha atteso il parere della Soprintendenza che è stato inviato, oltre la scadenza del termine, il 14 gennaio 2022.

Il progetto di impianto, a dire della ricorrente, contribuirebbe a dare competitività economica all'area di riferimento senza creare interferenze con l'agricoltura che, comunque, nell'area di progetto non riguarda colture di pregio ma cereali autunno-vernini e foraggiere. Il progetto non contrasterebbe nemmeno con il paesaggio dal momento che le emergenze storicoarchitettoniche presenti (cd. "Leopoldine") più vicine sono dall'altro lato dell'autostrada A1. Sono stati previsti orti urbani, delle strisce di impollinazione per insetti, una stazione di ricarica gratuita per e-bike e una pista ciclabile che consentirebbe di visitare non solo l'impianto di produzione di energia verde ma costituirebbe un'occasione di scoperta del territorio delle Leopoldine, secondo un'idea di turismo 'dolce' di particolare valore.

Inoltre, il decreto dirigenziale 19 gennaio 2022 n. 630 è stato adottato all'esito di un'istruttoria del tutto carente e in cui non sarebbero stati presi in considerazione gli apporti istruttori forniti da essa ricorrente. Il riferimento a un rischio archeologico e alla necessità di realizzare uno studio archeologico e paleontologico sarebbe frutto di un difetto di istruttoria posto che, ricorda la ricorrente, aveva già depositato uno studio da cui emerge che il grado di rischio complessivo del progetto si colloca in una fascia bassa, in rapporto all'incidenza delle opere di scavo e alla loro estensione. In conclusione, nel procedimento *de quo* non sarebbero stati valutati gli altri interessi pubblici rilevanti tra cui quello alla decarbonizzazione e al contrasto ai cambiamenti climatici e, inoltre, non sarebbero stati valutati gli apporti istruttori presentati, tanto più che l'assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale non aggiungerebbe nulla alle risultanze già emerse nell'ambito della procedura di *screening* svolta.

I decreti infine sarebbero viziati per difetto di motivazione in quanto la Regione Toscana non avrebbe chiarito le ragioni per cui il progetto proposto debba essere assoggettato a valutazione di impatto ambientale.

1.2 Mentre il Ministero non ha prodotto difese, la Regione eccepisce improcedibilità del ricorso poiché a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, tale progetto è oggi elencato nell'allegato II, Parte II, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, tra i progetti sottoposti a VIA statale. Anche in caso di accoglimento del ricorso il progetto del ricorrente rimarrebbe quindi sottoposto a valutazione di impatto ambientale per legge, senza necessità della preventiva verifica di assoggettabilità oggetto di contestazione. La difesa regionale eccepisce poi l'inammissibilità della richiesta di disapplicare il Piano per carenza di interesse poiché la decisione di sottoporre il progetto a procedura di valutazione di impatto ambientale non è stata assunta in virtù della disciplina delle aree DOP/IGP ivi contenuta, ma per effetto delle criticità paesaggistiche ed archeologiche rilevate da regione e Soprintendenza. Dall'eventuale annullamento o disapplicazione *in parte qua* della suddetta disciplina, la ricorrente non potrebbe quindi trarre alcuna utilità.

Nel merito replica alle deduzioni della ricorrente evidenziando che la sottoposizione del progetto a valutazione di impatto ambientale non sarebbe stata decisa in virtù di un (in realtà inesistente) divieto assoluto, come ipotizzato dalla ricorrente, ma per effetto delle suddette criticità paesaggistiche ed archeologiche. Quanto al secondo motivo replica che nella procedura di *screening*, l'autorità competente deve solo verificare se il progetto determini potenziali impatti ambientali significativi e negativi e, pertanto, tale procedura non sarebbe la sede in cui operare il bilanciamento di interessi contrapposti invocato dalla ricorrente, che deve avvenire nella successiva ed eventuale procedura di valutazione di impatto ambientale. Le competenze della Soprintendenza non sarebbero venute meno a seguito del ridimensionamento del progetto con esclusione di interferenze con aree vincolate, in quanto tale ente rimane comunque competente a esprimersi sul rispetto della disciplina paesaggistica contenuta nella pianificazione territoriale e sulla tutela dei beni culturali, ivi compresi quelli aventi interesse archeologico. Quanto alla tardività del parere espresso dalla Soprintendenza, il decorso del termine non comporta la consumazione del potere di provvedere.

2. Nel merito il ricorso è infondato e pertanto si prescinde dalla trattazione delle eccezioni formulate della difesa regionale. L'articolo 19 del d.lgs. n. 152/2006, al comma 5, recita "l'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del presente decreto, tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili ulteriori impatti ambientali significativi".

Nell'ambito della procedura tesa a verificare se un progetto debba o meno essere assoggettato a valutazione di impatto ambientale la funzione amministrativa ha il (solo) compito di verificare se il progetto stesso possa avere possibili impatti significativi negativi. Lo *screening* svolge una funzione preliminare per così dire di "carotaggio", 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 di valutazione; diversamente, consente di pretermetterla (C.d.S. II, 7 settembre 2020 n. 5379).

L'attività mediante la quale l'Amministrazione provvede a verificare la sottoponibilità a valutazione di impatto ambientale di un progetto è connotata da discrezionalità tecnica e, quindi, può essere sindacata in sede giurisdizionale di legittimità nei limiti del non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, della illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e dell'incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti (T.A.R. Veneto III, 20



gennaio 2016 n. 52).

La decisione di sottoporre a valutazione di impatto ambientale il progetto in questione è motivato con la circostanza che esso “presenta, quali caratteristiche di rilievo, le dimensioni (in termini di estensione) [e] la sua concezione di insieme (in termini di ampie superfici specchiate, posta all’interno del tessuto agricolo della bonifica leopoldina); con riferimento alla localizzazione interessa un’area vasta di importanza paesaggistica e archeologica; con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche dell’impatto potenziale il progetto determina impatti estesi sia in termini di superficie occupata che di territorio posto in relazione visiva con l’impianto; l’impatto paesaggistico è intenso e seppur reversibile si protrae con costanza nel lungo termine di 30-35 anni; l’impatto è certo; l’istruttoria svolta..... non ha accertato la possibilità di ridurlo in modo efficace”.

Queste motivazioni del provvedimento, desumibili a pagina 12, sesto capoverso, del provvedimento impugnato evidenziano l’inconferenza del primo motivo.

La collocazione dell’impianto in area non idonea in quanto ricadente negli areali di produzione di prodotti DOP o IGP, elemento che pure è emerso in sede istruttoria, non è stato assunto a motivazione del provvedimento finale.

Il primo motivo di ricorso deve quindi essere respinto.

Quanto al secondo motivo, il provvedimento impugnato si presenta correttamente motivato in relazione ai criteri di cui all’all. V, parte seconda, del d.lgs. n. 152/06 poiché il progetto deve essere realizzato in una zona di “importanza paesaggistica, storica, culturale o archeologica” (punto 2, lett. c8] dell’All. V citato). Deve pertanto essere respinta la censura di difetto motivazionale formulata dalla ricorrente.

Il parere della Soprintendenza è stato legittimamente acquisito, come correttamente replica la difesa regionale, in quanto pur non collocandosi il progetto in zona protetta tuttavia l’ente è comunque competente in tema di tutela dei beni culturali; quanto al ritardo nella sua formulazione, il termine assegnato dalla Regione con la nota-comunicazione di avvio procedimento 30 novembre 2021 non era perentorio e non consumava quindi l’esercizio del relativo potere degli enti sollecitati ad esprimere il proprio parere, tra cui la Soprintendenza.

La ricorrente, nell’articolata censura di cui si tratta, non nega l’esistenza di possibili impatti sul paesaggio conseguenti alla realizzazione del progetto in esame e ritiene tuttavia che l’interesse alla tutela paesaggistica non debba essere “tiranno”, ovvero non debba avere carattere bloccante e meriti di essere bilanciato con tutti gli altri interessi rilevanti nel caso di specie. Ma come correttamente replica la difesa regionale, nella presente sede si discute circa l’assoggettabilità o meno del progetto a valutazione di impatto ambientale: questa perciò non è sede deputata ad effettuare tale genere di valutazioni che, invece, sono riservate alla fase successiva. In questa occorre solo verificare se, in relazione ai criteri posti dal d.lgs. n. 152/06, il progetto sia suscettibile di produrre un rilevante impatto ambientale. Si tratta cioè di valutare tale possibilità la quale, indubbiamente, nel caso di specie sussiste perché la collocazione dell’impianto è prevista in una zona con forte “importanza paesaggistica, storica, culturale o archeologica”. Tale circostanza non viene negata dalla ricorrente, la quale non dimostra che il progetto è insuscettibile di produrre impatti significativi e a sostegno delle proprie tesi produce elementi dai quali si dovrebbe evincere la compatibilità dello stesso in relazione ad altri interessi pubblici rilevanti tra cui, in particolare, l’interesse ambientale alla decarbonizzazione e al contrasto ai cambiamenti climatici. Ma la valutazione di questi interessi, in rapporto a eventuali sacrifici rispetto a quelli paesaggistico e ambientale, dovrà essere effettuato successivamente in sede di valutazione di impatto ambientale; nella presente sede appare certo, e nemmeno negato dalla ricorrente, che la realizzazione del progetto da essa presentato è suscettibile di produrre impatti significativi e questa è la ragione che, logicamente e ragionevolmente, ha condotto la Regione Toscana a decidere di sottoporlo a valutazione di impatto ambientale.

Per tali motivi il ricorso deve essere respinto.

Le spese processuali vengono tuttavia compensate in ragione della complessità della normativa applicabile al caso di specie.

(Omissis)