

Realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra in prossimità di un Sito di importanza comunitaria compreso nella Rete Natura 2000

T.A.R. Piemonte, Sez. II 19 ottobre 2023, n. 808 - Bellucci, pres.; Maisano, est. - Bellucci, pres.; Maisano, est. - Ecosardinia 3 S.r.l. (avv.ti Sciolla, Viale, Iula e Ruggeri) c. Comune di Pecetto di Valenza (avv. Golinelli e Monetto) ed a.

Ambiente - Istanza di procedura semplificata abilitativa (PAS) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra - Necessità della valutazione di incidenza (VINCA) per la vicinanza dell'area di ubicazione dell'impianto fotovoltaico ad un Sito di importanza comunitaria compreso nella Rete Natura 2000.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato il 13 dicembre 2022 e depositato il 16 dicembre 2022 Ecosardinia 3 s.r.l. (Ecosardinia) ha impugnato gli atti specificati in epigrafe con cui il Comune di Pecetto di Valenza ha inibito l'insediamento di un impianto fotovoltaico nel suo territorio.

Il 31 agosto 2022 la ricorrente ha presentato al Comune, ai sensi dell'art. 6 D.Lgs. 28/2011 e dell'allegato A D.Lgs. 222/2016 (attività 97), il progetto di un impianto fotovoltaico a terra (doc. 1 di parte ricorrente), localizzato su un fondo agricolo, sito a non più di 500 mt da zona industriale, artigianale o commerciale, distinto al N.C.E.U. al Fg. 3, mapp. 490, 500, 61, 62, 63, 461, 466, 101, 213, 467 e 463, di cui Ecosardinia si era resa promissaria acquirente in virtù di cessione del contratto preliminare di vendita dell'immobile, originariamente stipulato tra le società Cascina La Preziosa S.S. e Nord Ovest Wind S.r.l. (docc.ti 3, 4 e 5 di parte ricorrente).

Secondo il progetto, l'impianto, con potenza d'immissione di 9.600 Kw, è composto da moduli fotovoltaici e da sette cabine (sei di campo e una di consegna e distribuzione) per una superficie complessiva, pari a 67.434 mq. su un'area totale in disponibilità di 107.092 mq..

Con nota n. 3110 del 28 settembre 2022 (doc. 6 di parte ricorrente), il Comune ha opposto motivi ostativi all'accoglimento ex art. 10 bis L. 241/1990, tra i quali: il difetto del titolo attributivo della disponibilità del suolo; il superamento del limite del 3% al consumo aggiuntivo di suolo nel quinquennio -stabilito dall'art. 31 delle Norme Tecniche di Attuazione al Piano Territoriale Regionale-, in tesi già interamente saturato con l'approvazione di altro precedente progetto (Bulgari Gioielli S.p.A.) mediante modifica dello strumento urbanistico; l'assenza di Valutazione d'Incidenza Ambientale (VINCA) nonostante la prossimità dell'impianto al Sito di Importanza Comunitaria (SIC) "Bric Montariolo" compreso nella Rete Natura 2000.

Il diniego era poi formalizzato con nota n. 3377 del 14 ottobre 2022 (doc. 9 di parte ricorrente), che nel ribadire le motivazioni già anticipate nel preavviso, ometteva, tuttavia, di vagliare le controdeduzioni pur tempestivamente trasmesse dalla ricorrente.

Sollecitato da Ecosardinia a emendare l'errore, il Comune, con provvedimento del 10 novembre 2022 (doc. 11 di parte ricorrente), ancorché attestando il superamento di alcune delle originarie ragioni ostativo, ha nondimeno disposto come: "1. non accolta l'integrazione esposta dall'istante ECOSARDINIA 3 SRL [...] in particolare per mancato rispetto del requisito della conformità allo strumento urbanistico; 2. non maturato il silenzio assenso in ordine alla procedura in oggetto; 3. confermato [...] il diniego comunicato con PEC protocollo n. 3377/2022 in data 14.10.2022; 4. in subordine, annullata l'invocata PAS per intervenuto decorso dei termini di legge; 5. fatte salve eventuali integrazioni in ordine ai punti 5.2 (compensazioni ecologiche) e 7 (attivazione VinCa)" (pag. 6 del doc. 11).

Tali conclusioni erano ulteriormente confermate con atto n. 4145 del 2 dicembre 2022 (doc. 13 di parte ricorrente) adottato dal Comune in riscontro a istanza di riesame.

3. Il ricorso principale è affidato a cinque motivi di diritto:

I) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D.Lgs 03/03/2011 n. 28 e s.m.i., degli artt. 20 e 22 D.Lgs 08/11/2021, n. 199, nonché degli artt. 10 bis, 20 e 21 nonies L. 07/08/1990 n. 241 e s.m.i.. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Formazione del silenzio-assenso.* Sul presupposto che il potere inibitorio si sarebbe esternato solo con il provvedimento n. 3377 del 14 ottobre 2022, questo sarebbe successivo all'intervenuta formazione di silenzio significativo per scadenza del termine di cui all'art. 6 D.Lgs. 28/2011, ulteriormente ridotto di un terzo ai sensi dell'art. 22 D.Lgs 199/2022; con illegittimità derivata degli atti conseguenti, siccome del pari tardivi. Illegittimo sarebbe altresì l'annullamento in autotutela, disposto in via subordinata, poiché carente dei presupposti prescritti dall'art. 21 nonies L. 241/1990.

II) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D.Lgs 03/03/2011 n. 28 e s.m.i., dell'art. 20 D.Lgs 08/11/2021, n. 199 e s.m.i., dell'art. 12 D.Lgs 29/12/2003, n. 387 e s.m.i., dell'art. 31 del Piano Territoriale Regionale del Piemonte (PTR)*



approvato con D.C.R. n. 122 - 29783 del 21/07/2011, della Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte 27 luglio 2015, n. 34-1915 con cui è stato approvato il documento “Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte-edizione 2015”. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Ingiustizia ed illogicità grave e manifesta. Sviamento.

Il limite del 3% al consumo di suolo nel quinquennio, prescritto dall'art. 31 co. 10 N.T.A. del Piano Territoriale Regionale sarebbe recessivo di fronte alla sopravvenuta normativa nazionale (e, in particolare, al D.Lgs. 199/2021), che ha definito le aree idonee all'insediamento d'impianti da fonti di energia rinnovabile con prescrizione prevalente sui preesistenti piani regionali.

III) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D.Lgs 03/03/2011 n. 28 e s.m.i., dell'art. 20 D.Lgs 08/11/2021, n. 199 e s.m.i., dell'art. 12 D.Lgs 29/12/2003, n. 387 e s.m.i., dell'art. 31 del Piano Territoriale Regionale del Piemonte (PTR) approvato con D.C.R. n. 122 - 29783 del 21/07/2011, della Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte 27 luglio 2015, n. 34-1915 con cui è stato approvato il documento “Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte-edizione 2015”, nonché dell'art. 12 delle Preleggi. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Ingiustizia ed illogicità grave e manifesta. Travisamento.*

Alla stregua di una lettura sinottica dei suoi co. 9 e 10, il citato art. 31 avrebbe ad oggetto, peraltro, solo la “superficie urbanizzata esistente”, esulando, invece, dal suo campo applicativo la “superficie consumata in modo reversibile” nella quale ricadono le aree adibite a impianti fotovoltaici, destinati a essere rimossi a fine esercizio.

IV) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D.Lgs 03/03/2011 n. 28 e s.m.i., dell'art. 20 D.Lgs 08/11/2021, n. 199 e s.m.i., dell'art. 12 D.Lgs 29/12/2003, n. 387 e s.m.i., dell'art. 31 del Piano Territoriale Regionale del Piemonte (PTR) approvato con D.C.R. n. 122 - 29783 del 21/07/2011, della Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte 27 luglio 2015, n. 34-1915 con cui è stato approvato il documento “Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte-edizione 2015”. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Ingiustizia ed illogicità grave e manifesta. Travisamento.*

La ricognizione del territorio consumabile sarebbe inattuale, giacché risalente al 2013, e quindi calibrata su un periodo decennale, anziché quinquennale come prescritto dalla Norma Tecnica in questione.

V) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D.Lgs 03/03/2011 n. 28 e s.m.i. e dell'art. 12 D.Lgs 29/12/2003, n. 387 e s.m.i., dell'art. 20 D.Lgs 08/11/2021, n. 199 e s.m.i., dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché dell'art. 6 del DPR 12 marzo 2003, n. 120. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Ingiustizia ed illogicità grave e manifesta. Travisamento.*

Con due sottocensure si deduce: 1) l'idoneità dell'atto di cessione del contratto preliminare di vendita come titolo attributivo della disponibilità del suolo; 2) l'illegittimità dell'assoggettamento a VINCA perché tardivamente affermato rispetto alla scadenza del termine ex art. 6 D.Lgs. 28/2011 e perché in contrasto con l'art. 20 D.Lgs. 199/2021 sull'individuazione delle aree idonee.

4. Con memoria depositata il 5 gennaio 2023 si è costituito in giudizio il Comune di Pecetto di Valenza che ha contestato in rito e nel merito le prospettazioni di Ecosardinia, concludendo per il rigetto del ricorso con vittoria di spese. Nella stessa data, l'Amministrazione ha allegato la nota prot. n. 4830 del 27 ottobre 2022 (doc. 3 della produzione comunale) con cui l'Ente di Gestione del Po Piemontese (Ente Gestore) ha dato atto della possibile inidoneità dell'area interessata all'installazione di impianti fotovoltaici a terra (giacché a distanza inferiore ad 1 km da beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004, in particolare dal Parco Naturale del Po piemontese e dalla sua Area contigua) e della necessità, in ogni caso, di avviare la procedura di Valutazione d'Incidenza a motivo della vicinanza (e dell'interferenza) dell'impianto fotovoltaico in progetto con il menzionato SIC “Bric Montariolo” e con altri due siti Natura 2000.

5. Alla camera di consiglio del 10 gennaio 2023, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

6. Con atto notificato e depositato il 6 marzo 2023, Ecosardinia ha impugnato, per chiederne l'annullamento, la predetta nota prot. n. 4830/2022 e, per illegittimità derivata, gli atti già gravati con il ricorso introduttivo con due motivi aggiunti:

I) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 D. Lgs 08/11/2021, n. 199, nonché degli artt. 10 bis, 20 e 21 nonies L. 07/08/1990 n. 241 e s.m.i. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990 e s.m.i. Contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza grave e manifesta – Illegittimità derivata, per gli stessi motivi, degli Atti di diniego conseguentemente adottati.*

Attesa la portata speciale della lett. c ter) dell'art. 20 co. 8 D.Lgs. 199/2021 rispetto alla successiva lett. c quater) (a tenore della quale è “fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter)”, il sito prescelto, ubicato su area classificata agricola, racchiusa in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale (come da fattispecie disciplinata dalla lett. c ter), non sarebbe soggetto contestualmente anche al dettato della lett. c-quater).

II) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 D. Lgs. 03/03/2011 n. 28, dell'art. 12 D. Lgs. 29/12/2003 n. 387, dell'art. 20 D. Lgs. 08/11/2021 n. 199, dell'art. 43 L.R. 29/06/2009 n. 19, dell'art. 1 L. 7/8/1990 n. 241, dei paragrafi 3 e 4 dell'art.*

6 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21/05/1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché dell'art. 6 D.P.R. 12/03/2003, n. 120. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione da valere altresì quale violazione degli artt. 3 e segg. L. 241/1990. Ingiustizia ed illogicità grave e manifesta. Travisamento. Contraddittorietà tra atti - Illegittimità derivata, per gli stessi motivi, degli Atti di diniego conseguentemente adottati.

Laddove stabilisce l'assoggettabilità del progetto a VINCA, la nota dell'Ente Gestore e i pedissequi provvedimenti denegatori del Comune sarebbero illegittimi sul piano procedimentale, stante l'acquisizione del parere dopo la scadenza del termine di trenta giorni. Inoltre, nel merito, la nota non terrebbe conto dell'ubicazione del sedime dell'impianto su area idonea ai sensi dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021 e all'esterno del perimetro del SIC e non fornirebbe adeguata illustrazione dell'impatto concreto del progetto. Del resto sarebbe stato onere del Comune attivarsi ex art. 1 co. 2 L. 241/1990 per conseguire l'abilitazione ambientale e, in ogni caso, in ossequio ai principi di lealtà e buona fede di cui al successivo co. 2 bis, esso avrebbe dovuto consentire alla ricorrente d'integrare la documentazione a supporto dell'istanza.

7. Con atto del 6 luglio 2023, si è costituito in giudizio l'Ente di Gestione del Po Piemontese, che, con memoria e allegazione documentale, ha contestato le deduzioni di parte ricorrente, chiedendone il rigetto, con condanna alle spese.

8. Il Comune ha depositato documentazione ISPRA sul consumo del suolo.

9. In vista dell'udienza di trattazione tutte le parti hanno depositato memorie e repliche.

10. All'udienza del 19 settembre 2023, dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

A) Giova rammentare in premessa che, ai sensi dell'art. 6 co. 9 bis D.Lgs. 28/2011, i progetti di nuovi impianti fotovoltaici, di potenza fino a 10 megawatt, sono sottoposti a procedura abilitativa semplificata (p.a.s.) solo se ubicati in aree classificate idonee ai sensi dell'art. 20 D.Lgs. 199/2021, ivi comprese quelle di cui al co. 8.

Il rilievo scriminante che la localizzazione dell'impianto assume al fine di determinare il corrispondente regime abilitativo, rende prioritaria la questione -posta, con il primo motivo aggiunto al ricorso- dell'idoneità dell'area prescelta da parte ricorrente.

Come comprovato dagli estratti del piano regolatore depositati in giudizio dalla stessa Amministrazione comunale (cfr. in particolare doc. 8 nonché doc. 13), il fondo individuato da Ecosardinia è sito in area classificata agricola, racchiusa in un perimetro i cui punti sono compresi nel raggio di 500 metri da zone con classificazione artigianale, industriale o commerciale (segnatamente: in parte classificate "D1" e in parte "D2").

L'immobile presenta, pertanto, i requisiti di cui alla lett. c ter) del citato art. 20 co. 8 D.Lgs. 199/2021. L'Ente Gestore ne eccipe, tuttavia, l'idoneità ai sensi della successiva lett. c-quater), siccome asseritamente distante meno di un chilometro dal perimetro della fascia di rispetto di un bene tutelato (secondo il testo della norma vigente *ratione temporis*, prima della riduzione della fascia di rispetto disposta dall'art. 47 D.L. 13/2023).

La prospettazione è avversata da parte ricorrente che, argomentando dall'*incipit* della lett. c quater) ("*fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter*"), attribuisce alla lett. c-ter) portata speciale; talché il concorso tra le due norme sarebbe solo apparente.

Questa seconda opzione ermeneutica merita di essere condivisa.

Oltre all'argomento letterale, fondato sulla portata eccettuativa dell'inciso "*fatto salvo*", militano in suo favore anche altre considerazioni.

Anzitutto la lett. c-quater) è stata aggiunta dal D.L. 50/2022 con l'obiettivo di ampliare il catalogo delle aree idonee all'insediamento di impianti FER. Ritenere quindi che, per combinato disposto con le altre lettere, essa abbia introdotto, in un'eterogeneità dei fini, una nuova limitazione fino ad allora inesistente, significherebbe frustrare la *ratio* della norma d'incentivazione delle energie rinnovabili.

Inoltre, le lett. a) - c-ter) sono tutte accomunate dal riferimento a siti già compromessi da trasformazioni antropiche (siti ove sono già presenti impianti energetici; aree bonificate; cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale; aree nella disponibilità dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, dei concessionari autostradali o dei gestori aeroportuali; aree agricole prossime ad attività d'impresa; aree interne a stabilimenti e impianti industriali), rispetto ai quali la vocazione del territorio risulta segnata e l'interesse culturale e paesaggistico si rivela, giocoforza, recessivo.

Infine, nella comparazione delle lett. c-ter) e c-quater), emerge come lo stesso legislatore ha diversamente modulato l'equilibrio tra le esigenze della transizione energetica e quelle di tutela dei valori culturali e paesaggistici, richiedendo, nei casi di cui alla lett. c-ter), l'assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, e, nei casi di cui alla lett. c quater), che le aree non siano ricomprese nel perimetro di beni sottoposti a tutela ai sensi dello stesso codice, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142 co. 1 lett. h), né ricadano nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136. Affermare che le due prescrizioni siano complementari significherebbe alterare il modello di composizione degli interessi rilevanti fissato dal legislatore.

In definitiva, la lett. c-quater) assolve a una funzione di chiusura del sistema, in quanto destinata a trovare applicazione



in tutte le fattispecie non altrimenti riconducibili a quelle già tipizzate dalle altre lettere.

Alla luce del compendio istruttorio (docc. 8 e 13 cit.) e in assenza di ulteriori contestazioni sul punto, l'area per cui è causa deve, pertanto, qualificarsi idonea ai sensi del (solo) art. 20 co. 8 lett. c-ter) D.Lgs. 199/2021.

La prima censura dedotta con i motivi aggiunti è quindi fondata.

B) L'acclarata idoneità dell'area, e, con essa, la piena applicazione della disciplina dettata dall'art. 6 D.Lgs. 28/2011, determinano la necessità di valutare le altre censure, riguardanti gli altri motivi su sui si sorreggono gli atti impugnati.

Per quanto concerne la prima doglianza del ricorso principale, vale il seguente giudizio di infondatezza.

L'avvio presso l'Ente di Gestione del Po Piemontese della verifica preventiva d'incidenza ambientale ha prodotto l'effetto sospensivo sancito dal quinto comma della norma ("*il termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino all'acquisizione degli atti di assenso*"), con la conseguenza che, pendente il relativo subprocedimento -concluso con la l'adozione della nota prot. n. 4830 del 27 ottobre 2022, parimenti gravata-, risultava precluso il consolidamento di qualsivoglia effetto abilitativo.

Privo di pregio è perciò anche il richiamo all'istituto acceleratorio previsto dall'art. 22 D.Lgs. 199/2021, ugualmente inibito dalla sospensione del termine.

Neppure predicabili sono gli istituti, del pari invocati da parte ricorrente, del silenzio-assenso e del preavviso di diniego (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19/06/2014 n. 3112; TAR Catanzaro, sez. I, 20/07/2016, n. 1533), in ragione dell'inquadramento della p.a.s. nel diverso modello della segnalazione certificata d'inizio attività, ancorché ad efficacia differita (cfr., da ultimo, Corte Cost. 03/04/2023 n. 58).

Quando, peraltro, come nel caso in oggetto, ricorra l'ipotesi di cui al co. 5 dell'art. 6 D.Lgs. 28/2011 (e cioè quando occorra il previo assenso di altre amministrazioni) il paradigma di riferimento va, piuttosto, rintracciato nella s.c.i.a. c.d. condizionata ex art. 19 bis co. 3 L. 241/1990 che si caratterizza, sul piano strutturale, proprio per l'innesto, sul tronco principale della s.c.i.a., di una fase prodromica di tipo autorizzativo classico (cfr. Cons. Stato, Commissione speciale, pareri nn. 839 e 1784/2016). Per l'effetto, la segnalazione opera solo nella fase iniziale, per poi riattivarsi nella fase finale, a condizione, però, che nelle more sia intervenuto l'atto di assenso in esito al suo specifico subprocedimento; il cui difetto determina, come in specie, un arresto procedimentale (in conseguenza dell'applicazione del citato art. 6, comma 5, ultimo periodo, del d.lgs. n. 28/2011), per la definitiva impossibilità di riattivare lo strumento di liberalizzazione.

C) Ciò posto, all'iniziale nota reiettiva del Comune n. 3110 del 28 settembre 2022 hanno fatto seguito tre decisioni di carattere conservativo, rispettivamente del 14 ottobre 2022 (doc. 9 di parte ricorrente), 10 novembre 2022 (doc. 11 di parte ricorrente) e 2 dicembre 2022 (doc. 13 di parte ricorrente).

Afferma Ecosardinia che, all'esito di tale sequenza, la motivazione del diniego si sarebbe risolta in un'unica ragione ostativa (pag. 14 del ricorso principale).

L'assunto non è condivisibile.

Occorre al riguardo ricostruire la natura degli atti contestati.

L'atto del 14 ottobre 2022 ha natura meramente confermativa, in quanto reitera le ragioni ostative opposte con il primigenio diniego, senza alcuna riponderazione dei relativi presupposti in fatto e in diritto.

La successiva nota del 10 novembre 2022 (doc. 11 cit.) si configura come provvedimento in parte di riforma e in parte di conferma in senso proprio giacché recependo, parzialmente, le controdeduzioni di parte ricorrente, l'Amministrazione ha rimosso alcuni degli iniziali motivi di diniego, confermando gli altri in esito a una rinnovata istruttoria documentata nelle motivazioni dell'atto. Se, dunque, è formalmente corretta e fondata l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Comune rispetto all'impugnativa del diniego originario (pag. 9 della memoria depositata il 5.1.2023), essa è, nondimeno, influente ai fini della cognizione del merito giacché proprio la sopravvenuta adozione di tale atto di conferma ha attratto su di sé l'interesse a ricorrere, innescando un nuovo termine decadenziale.

In ultimo, la determina del 2 dicembre 2022 (doc. 13 cit.) ha natura di conferma (non meramente tale) solo rispetto al motivo concernente la saturazione del consumo di suolo, attorno al quale parte ricorrente aveva sollecitato uno specifico riesame; rispetto, invece, agli altri impedimenti, centrati sulla disponibilità dell'immobile e sull'assoggettabilità del progetto a VINCA, la nota del Comune è meramente confermativa dell'atto del 10 novembre, limitandosi a ribadire l'inadempimento di Ecosardinia alla produzione dei relativi titoli, senza alcun nuovo approfondimento sul punto.

In definitiva, l'inibizione dell'attività edificatoria si fonda su tre ragioni autonomamente rilevanti:

- l'impedimento dominicale, per il prospettato difetto della disponibilità del fondo (oggetto del quinto motivo del ricorso, sottocensura 1);

- l'impedimento urbanistico, argomentato dall'art. 31 co. 10 N.T.A. (oggetto del secondo, terzo e quarto motivo di ricorso);

- l'impedimento ambientale, *sub specie* dell'arresto procedimentale opposto alla delibazione del progetto in assenza di uno studio d'incidenza ambientale (oggetto del quinto motivo di ricorso, sottocensura 2, e del secondo motivo aggiunto).

D) Per consolidato indirizzo, in presenza di atto plurimotivato è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa per condurre al rigetto dell'intero ricorso in considerazione del fatto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza, il provvedimento non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice riconosciuta legittima (così, ancora da ultimo,

Cons. Stato sez. IV, 31/07/2023, n.7405).

Ciò vale anche per l'impugnativa in esame, dal momento che le deduzioni di parte ricorrente, sebbene idonee a superare i primi due impedimenti (dominicale e urbanistico), non sono in grado, tuttavia, d'incrinare la tenuta del terzo (quello ambientale) per le considerazioni che seguono.

E) Per la sua incidenza sul piano logico e diacronico del procedimento, il Collegio esamina in via prioritaria il quinto motivo del ricorso introduttivo, sottocensura 1, che è fondato.

A dimostrazione della disponibilità dell'immobile, Ecosardinia ha depositato copia dell'atto che la qualifica come cessionaria di contratto preliminare di vendita del fondo.

Il preliminare, originariamente stipulato tra la società proprietaria, Cascina La Preziosa s.s., e la società Nord Ovest wind s.r.l. (e poi ceduto una prima volta da questa ad Ecowest s.r.l.), reca all'art. 11 una clausola di consenso preventivo alla cessione ai sensi dell'art. 1407 co. 1 c.c. (cfr. doc. 3 produzione ricorrente, pag. 7).

In presenza di una clausola siffatta, l'effetto traslativo del rapporto contrattuale consegue immediatamente all'accordo tra cedente e cessionario senza che occorra un'ulteriore manifestazione di volontà del contraente ceduto, integrando la notifica (o l'accettazione) una mera condizione di efficacia verso il ceduto a tutela del rischio che questi adempia verso chi non è più parte del contratto.

L'allegazione dell'atto di cessione del 30 marzo 2022 (doc. 5 di parte ricorrente), soddisfa, quindi, il requisito dell'esistenza di un valido titolo costitutivo della disponibilità dell'immobile al momento della presentazione del progetto (come prescritto dall'art. 65 co. 5 D.L. 1/2012).

Del resto, neppure può riconoscersi portata ostativa alla natura del negozio ceduto, stante il consolidato indirizzo giurisprudenziale che riconosce al contratto preliminare attitudine a soddisfare il requisito della disponibilità del bene per la tutela in forma specifica assicurata dall'art. 2932 c.c. (cfr., tra le altre, T.A.R. Marche sez. I, 19/06/2015, n. 488 e T.A.R. Campania - Napoli, sez. VII, 07/01/2015 n. 2).

F) Viene quindi in considerazione il gruppo di censure concernenti il limite al consumo di suolo -nella misura del 3% nell'arco di un quinquennio, stabilito dall'art. 31 co. 10 delle Norme Tecniche di Attuazione al Piano Territoriale Regionale del Piemonte- che Ecosardinia contesta con la seguente progressione logico-argomentativa:

- in primo luogo, essa deduce la recessività delle disposizioni di piano di fronte alla sopravvenuta legislazione statale sulla transizione energetica (secondo motivo del ricorso principale);

- in secondo luogo, afferma che dal campo applicativo della prescrizione andrebbero comunque escluse le forme reversibili di consumo del suolo, quali quelle relative agli impianti FER, destinati ad essere rimossi a fine esercizio (terza censura dedotta col ricorso introduttivo);

- in ulteriore subordine, assume l'inattualità dei dati opposti dal Comune sulla saturazione del suolo, siccome riferiti ad un periodo antecedente il quinquennio (quarto motivo del ricorso principale).

F.1) Ciò posto, il secondo motivo è infondato.

In disparte la pertinenza o meno della giurisprudenza richiamata dalla ricorrente al caso di specie (concernente, secondo la stessa intestazione del progetto, un impianto fotovoltaico a terra e non un impianto agrivoltaico), la tesi dell'automatica caducazione dei preesistenti strumenti pianificatori di fronte alla legislazione sopravvenuta in materia energetica non è persuasiva.

Anzitutto non risulta dirimente il richiamo agli impegni assunti dalla Repubblica Italiana in ambito eurounitario e internazionale atteso che, come del pari rilevato in giurisprudenza, il "*P.N.R.R., accanto all'obiettivo della transizione energetica verso fonti rinnovabili, prevede anche quello di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050, obiettivo pure fissato a livello europeo*" (T.A.R. Puglia sez. III - Lecce, 20/03/2023, n. 361).

Inoltre, l'art. 6 co. 2 D.Lgs. 28/2011 postula espressamente "*la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati*"; sicché la stessa disciplina sulla p.a.s. conferma come la valorizzazione sul piano assiologico della transizione energetica non possa elidere concorrenti istanze di governo e pianificazione del territorio, giacché ugualmente espressive di valori primari dell'ordinamento.

Infine, anche il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) -nel testo pubblicato il 21 gennaio 2020- promuove "*misure e accorgimenti che riducano i potenziali impatti negativi della trasformazione energetica su altri obiettivi parimenti rilevanti, quali [...] il contenimento del consumo di suolo [...]*" (pag. 6, lett. i).

In definitiva, non è predicabile in linea di principio un primato assoluto della produzione dell'energia da fonti rinnovabili sulle esigenze di preservazione e governo del territorio.

F.2) L'impedimento urbanistico risulta, peraltro, superato dalla fondatezza del terzo motivo di ricorso.

Giova ricordare che il comma 10 dell'art. 31 N.T.A. circoscrive il divieto d'incrementare il consumo di suolo alla sola fattispecie di "*uso insediativo*" e riferisce il coefficiente del 3% alla "*superficie urbanizzata esistente*". Detta nozione deve, a sua volta, essere decodificata tramite il Glossario sul monitoraggio del consumo di suolo di cui alla Delibera GR 34-1915 del 27 luglio 2015, che pone la distinzione tra "*consumo da superficie urbanizzata, consumo da superficie infrastrutturata, consumo prodotto da attività che non esercitano un'azione di impermeabilizzazione permanente (aree estrattive, impianti tecnici, strutture specializzate per la produzione di nuove forme di energia, ...) e consumo a elevata*

potenzialità produttiva”.

Ora, con delibera della giunta regionale del 4 aprile 2023, n. 2-6683 Allegato 2, la Regione Piemonte ha al riguardo precisato che:

“*Ai fini del computo dei limiti percentuali in applicazione dell’art. 31 delle Norme del PTR e dell’art. 35 della l.r. 7/2022 si considerano incremento di “consumo di suolo ad uso insediativo” le superfici generate dalla perimetrazione di tutte le aree normative edificabili di nuova previsione inserite in sede di variante allo strumento urbanistico ed esterne alle aree già previste dalla pianificazione vigente (cfr. art. 35 l.r. 7/2022).*

Sono escluse da tale computo, come previsto nel glossario sul monitoraggio del consumo di suolo di cui alla DGR 34-1915 del 27 luglio 2015:

[...]

- le cave, le discariche, gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”.

La delibera in questione costituisce un indice ermeneutico idoneo a rintracciare la *ratio* della disposizione, avallando la lettura, in senso restrittivo, proposta dalla parte ricorrente secondo cui gli impianti fotovoltaici sono esenti dal limite stabilito dall’art. 31 co. 10 N.T.A.

F.3) Il quarto motivo di ricorso, siccome logicamente subordinato al terzo, risulta da questo assorbito.

G) Possono a questo punto essere scrutinate le doglianze rivolte allo *screening* d’incidenza ambientale, compendiate nel quinto motivo di ricorso (sottocensura 2) e nel secondo motivo aggiunto, che, come anticipato, sono invece infondate.

Giova premettere che, ai sensi dell’art. 6 Direttiva 92/43/CEE “*Habitat*”, l’ambito oggettivo della VINCA si estende a qualsiasi piano, programma, progetto, intervento o attività che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, tenuto conto degli specifici obiettivi di conservazione del sito stesso (Cons. Stato Sez. IV, 29/11/2018, n. 6773; TAR Sicilia - Palermo, sez. I, 16/03/2023 n. 856).

L’art. 6 D.P.R. 120/2003 ha rimesso alle regioni la definizione delle modalità di presentazione dei relativi studi nonché l’individuazione delle autorità competenti alla verifica (co. 5).

A tanto la Regione Piemonte ha provveduto con L.R. 19/2009, il cui art. 43 -specificamente dedicato ai progetti, attività e interventi- dispone che, quando la VINCA non debba integrarsi nella VIA, la competenza spetta ai soggetti gestori delle aree della rete Natura 2000 (co. 2 bis).

A valle dell’impianto normativo stanno, poi, le linee guida nazionali (intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome del 28.11.2019 - Rep. atti n. 195/CSR 28.11.2019) e regionali (all. B della L.R. 19/2009), che articolano la procedura in più fasi: *screening*; valutazione d’impatto, eventualmente integrata dalla valutazione di soluzioni alternative; misure di compensazione.

Per quanto rileva nel caso in esame, nella prima fase di *screening*, nella quale si esplica propriamente la funzione valutativa, non occorre ancora la quantificazione e la verifica del grado di significatività dell’incidenza, che sarà approfondita con la valutazione appropriata (integrante la seconda fase) mediante uno specifico studio d’incidenza. All’ente valutatore è richiesto, piuttosto, di esaminare le potenziali incidenze sul sito Natura 2000 verificando i rischi di: perdita o frammentazione o danneggiamento in termini qualitativi di habitat; perturbazione di specie di interesse comunitario, perdita diretta delle stesse e danneggiamento/riduzione dei loro habitat di specie; possibili effetti cumulativi con altre iniziative che insistono nella medesima area; possibili effetti indiretti sul sito Natura 2000 (Linee Guida Nazionali pag. 43-44).

Merita ancora rammentare che la valutazione d’incidenza si caratterizza quale giudizio di ampia discrezionalità, non solo tecnica, ma anche amministrativa, per l’apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all’interesse all’esecuzione dell’opera (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 01/07/2022, n. 2151; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 19/07/2019, n. 1455; Cons. Stato, Sez. V, 22/06/2009, n. 4206).

Il sindacato del giudice amministrativo è, perciò, limitato alla manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o istruttoria (Cons. Stato, Sez. V, 21/11/2007, n. 5910; Id. 17/09/2013, n. 4611), diversamente ricadendosi in un inammissibile riesame nel merito con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata dal legislatore all’amministrazione.

Da tutto quanto innanzi osservato, le doglianze di parte ricorrente non meritano accoglimento.

Priva di fondatezza è, in primo luogo, la censura di tardività.

Ad eccezione dei venti giorni fissati per indire la conferenza di servizio (in specie non convocata, atteso il coinvolgimento di due sole amministrazioni), l’art. 6, co. 5, del D.Lgs. 28/2011 non stabilisce il termine per acquisire gli atti di assenso delle altre amministrazioni coinvolte nella p.a.s., che, pertanto, dev’essere desunto dalle pertinenti norme di settore. Per la VINCA questo è scandito in sessanta giorni sia dall’art. 5 co. 6 D.P.R. 597/1997 sia dall’art. 43 co. 10 L.R. 19/2009. In entrambi i casi il termine è ordinatorio. Non rileva in contrario la dizione del citato art. 43 co. 10 L.R. 19/2009 -secondo cui “*l’autorità competente esprime il giudizio di valutazione di incidenza mediante provvedimento entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento dell’istanza*”- perché alla sua scadenza il legislatore regionale non ha annesso alcun effetto provvedimento; sicché in mancanza di una simile previsione, opera l’art. 2 L. n. 241 del 1990, che riconnette al silenzio inadempimento conseguenze risarcitorie e rimedi propulsivi, senza privare l’amministrazione del potere di

provvedere (TAR Piemonte – Torino, sez. II, 12/01/2023, n. 35).

Depone in tal senso anche l'art. 6, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 28/2011, il quale prevede, in caso di inosservanza del termine, la possibilità di presentare ricorso avverso il silenzio inadempiuto, ex art. 117 del d.lgs. n. 104/2010.

Del resto, l'operatività dei meccanismi di silenzio assenso procedimentale (art. 17 bis, co. 4, L. n. 241 del 1990) ed esoprocedimentale (art. 20, co. 4, L. n. 241 del 1990) è impedita laddove la normativa comunitaria imponga l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e, quanto al citato art. 20 della legge n. 241/1990, anche qualora il procedimento interessi l'ambiente. Siffatto impedimento vale per la VINCA, riguardante l'ambiente e per la quale l'art. 6, co. 3, della Direttiva Habitat prescrive che le autorità nazionali devono dare, all'esito della valutazione, il loro accordo sui piani o progetti incidenti sui siti protetti (TAR Piemonte – Torino, sez. II, 12/01/2023, n. 35 cit.).

In ogni caso, tenuto conto che Ecosardinia ha presentato al Comune la segnalazione con l'allegata relazione tecnica illustrativa il 31 agosto 2022 e che l'Ente Gestore ne ha avuto notizia solo dopo la trasmissione del Comune, l'adozione della nota il 27 ottobre 2022 risulta tempestiva.

Ugualmente da respingere è l'argomento per cui l'idoneità dell'area ai sensi dell'art. 20, comma 8, del D.Lgs. 199/2021 consentirebbe di esentare l'iniziativa dalla valutazione d'incidenza.

L'assunto opera una commistione tra piani che devono essere tenuti distinti.

L'idoneità è un predicato dell'area dell'insediamento. Essa rileva a monte della sequenza procedimentale e costituisce esercizio di un'attività ricognitiva preliminare dei luoghi dove l'iniziativa economica potrebbe non essere assentita per cause o ragioni a sé stanti, a tutela delle vocazioni del territorio. L'incidenza ambientale afferisce, invece, al *quomodo* del progetto che in quell'area deve realizzarsi. Il relativo giudizio non può, allora, che esplicitarsi in concreto, in esito alla valutazione del singolo intervento proposto e delle sue specifiche modalità di svolgimento. Tra l'art. 20 co. 8 D.Lgs. 199/2021 e l'art. 5 D.P.R. 307/1997 non vi è, dunque, coincidenza né di correlato oggettivo né dei valori giuridici rispettivamente presidiati.

Del pari infondata è la tesi per cui l'ubicazione dell'impianto fuori dal perimetro dei siti naturalistici menzionati nella nota prot. n. 4830/2022 escluderebbe di per sé il rischio d'incidenza significativa.

Come costantemente interpretata dalla Corte di Giustizia U.E. e dal giudice nazionale, la valutazione d'incidenza si applica sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (e delle zone di protezione speciale), sia a quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comunque ripercuotersi sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati, conformemente al principio di precauzione (art. 191 TFUE), di cui l'art. 6, par. 3, Direttiva 92/43 costituisce strumento applicativo (cfr. CGUE 07/09/2004, C-127/02, e Cons. Stato Sez. IV, 29/11/2018, n. 6773 cit.).

Alla luce del principio di precauzione, anche la censura di difetto di motivazione si palesa infondata.

Per la stessa Corte di Giustizia U.E., la fase preliminare del procedimento VINCA è quella maggiormente contrassegnata dall'istanza precauzionale, giacché l'attivazione del meccanismo di tutela consegnato dall'art. 6 par. 3 Direttiva Habitat non presuppone, ai fini dell'esito negativo, la certezza che il progetto pregiudichi significativamente il sito interessato, bensì la semplice probabilità di tale effetto. Ne consegue che, in caso di dubbio sulla mancanza di effetti significativi, la valutazione va comunque effettuata, affinché si possa efficacemente evitare l'autorizzazione d'interventi pregiudicanti l'integrità del sito (CGUE 07/09/2004 C-127/02 cit.). In termini ancor più netti è stato, anzi, affermato che *“le autorità nazionali competenti autorizzano un'attività sul sito protetto solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito protetto. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti”* (CGUE 26/04/2017, C-142/16, punto 33; Id. 08/11/2016, C243/15), secondo un meccanismo d'inversione dell'onere della prova.

Ciò posto, e ribadito che in specie non è controverso l'esito negativo del procedimento di VINCA ma solo lo screening preliminare che attesta la necessità di uno studio d'incidenza (come tale integrante un arresto procedimentale alla stregua della propedeuticità di tale procedimento rispetto alla riattivazione dello strumento di liberalizzazione secondo l'indicato modello di s.c.i.a. condizionata), l'Ente Gestore si è uniformato alle superiori coordinate normative e giurisprudenziali.

Esso ha descritto, anzitutto, le caratteristiche del sito, dando atto che *“l'impianto fotovoltaico a terra interessa un'area posta in adiacenza [...] al Sito d'Importanza Comunitaria (SIC) IT 1180032 “Bric Montariolo” e attestando “la presenza, nelle vicinanze dell'area d'intervento, di altri due siti Natura 2000: la Zona di Protezione Speciale (ZPS) IT 1180028 “Fiume Po – Tratto vercellese alessandrino” e la Zona Speciale di Conservazione (ZSC) IT 1180027 “Confluenza Po - Sesia - Tanaro”*, e ha quindi indicato le modalità di possibile interferenza richiamando:

- *“i potenziali impatti su habitat e specie di interesse conservazionistico”;*
- la *“sottrazione di aree agricole disponibili per la fauna”;*
- la necessità di *“evitare la diffusione di specie esotiche invasive”;*
- *“le interferenze prodotte dall'impianto d'illuminazione nei confronti della fauna notturna”;*
- gli *“effetti cumulativi dovuti all'eventuale presenza di altri impianti analoghi già realizzati oppure in progetto, nelle vicinanze”* (doc. 1 dell'Ente Gestore).

La società ricorrente si duole che non sarebbe *“chiarito quale sia il grado di “vicinanza” rispetto all'area di ubicazione del progetto”* (pag. 12 del ricorso per motivi aggiunti) senza, tuttavia, fornire elementi oggettivi atti a contrastare le



valutazioni dell'Ente secondo il regime di prova rafforzato imposto dalla natura discrezionale del potere e dalla richiamata giurisprudenza unionale.

I dati documentali e fotografici versati in atti comprovano, del resto, sia la prossimità dell'impianto al SIC "Bric-Montariolo" -che, in corrispondenza dei rispettivi punti perimetrali più vicini, è stimata in 125 metri (cfr. doc. 4 della produzione comunale)- sia la presenza in zona di altri due progettati impianti fotovoltaici (cfr. doc. 5.c dell'Ente Gestore e docc. 22 e 23 del Comune). Circostanza, quest'ultima, integrante una delle fattispecie sintomatiche d'incidenza significativa esemplificate nelle linee guida nazionali.

Le osservazioni espresse dall'Ente Gestore pongono, pertanto, un ragionevole dubbio sull'incidenza effettiva del progetto, scevro da profili di arbitrarietà immediatamente percepibili, e perciò idoneo a giustificare il passaggio dalla fase 1) di screening alla fase 2) di valutazione appropriata, con conseguente elaborazione di uno studio d'incidenza.

Anche le censure di tenore procedimentale sono infondate. Se è vero, infatti, che il co. 5 dell'art. 6 del D.Lgs. 28/2011 onera il Comune di acquisire d'ufficio gli atti di assenso delle altre amministrazioni, la norma deve tuttavia coordinarsi con il disposto del co. 2 a tenore del quale: "*Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, devono essere allegati gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore*". Siffatto adempimento, che grava sul soggetto segnalante, non è stato assolto da Ecosardinia. Tale rilievo porta a respingere, infine, anche la doglianza di violazione dei principi di leale collaborazione e non aggravamento, tenuto conto che la reiterata affermazione del Comune circa la "*superabilità*" dell'impedimento (cfr. doc. 13 della produzione Ecosardinia) non poteva che interpretarsi come sollecitazione della parte ad integrare il presupposto mancante attraverso la redazione di uno studio d'incidenza, cui, tuttavia, la ricorrente non ha mai provveduto. Di conseguenza non può essere accolta la richiesta di condanna dell'Amministrazione al superamento di uno stallo che, in definitiva, risulta imputabile soltanto alla parte ricorrente.

In conclusione, il ricorso e i relativi motivi aggiunti devono essere dichiarati irricevibili, quanto all'impugnazione della nota comunale n. 3110 del 28 settembre 2022, e devono essere respinti, secondo l'indicato criterio della ragione più liquida, quanto all'impugnazione degli altri provvedimenti.

La complessità e la relativa novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

