

Istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

Cons. Stato, Sez. IV 4 settembre 2024, n. 7413 - Lopilato, pres. f.f.; Carrano, est. - Solar Italy VIII s.r.l. (avv.ti Gardini e Sticchi Damiani) c. Regione Puglia (avv. Colelli) ed a.

Ambiente - Istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – La società appellante ha presentato una istanza di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza di 35MWp nel Comune di Francavilla Fontana e delle relative opere di connessione nel Comune di Villa Castelli.

Nell'ambito della relativa Conferenza di servizi, la Regione Puglia e il Comune di Francavilla Fontana hanno espresso parere contrario, per cui la Provincia di Brindisi ha adottato la determinazione n. 69 del 26 giugno 2020 di conclusione negativa del procedimento di VIA, poi impugnata dinanzi al TAR insieme ai suddetti pareri.

In particolare, la Regione Puglia, con nota del 1° ottobre 2019, prot. 69147, ha espresso parere non favorevole in quanto *“l'intervento da realizzare ricade in aree agricole interessate da produzioni agro-alimentari di qualità (DOP Puglia, vino IGT Salento, DOP “Terra d'Otranto”) e, pertanto, non idonee all'installazione degli impianti”* ai sensi del Regolamento regionale n. 24/2010 attuativo del decreto del Ministero per lo Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, trattandosi di *“aree agricole destinate, anche solo potenzialmente, alle produzioni di qualità e, pertanto, non idonee all'installazione degli impianti”* (doc. 2, fasc. primo grado).

2. – La stessa Regione, con nota del 21 gennaio 2020, prot. AOO_145/393, ha espresso parere non favorevole, in quanto l'impianto in esame *“risulta nel complesso in contrasto con le linee guida 4.4.1 del PPTR e con gli obiettivi di qualità predisposti dalle specifiche normative d'uso di cui all'Elaborato 5.9 (Campagna Brindisina) – Sezione C2 dello stesso”,* dal momento che 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”*.

Inoltre, l'intervento rientra in un più ampio ambito territoriale *“già interessato dalla presenza di analoghe proposte progettuali già assentite e/o realizzate”,* per cui il progetto in esame potrebbe incrementare *“l'effetto di decisa artificializzazione del paesaggio rurale circostante e dei beni in esso contenuti”* (doc. 4, fasc. primo grado).

3. – Tale parere è stato poi confermato anche a seguito delle osservazioni dell'appellante, con la successiva nota del 6 maggio 2020, prot. 3580, con cui la Regione ha ulteriormente precisato che gli *“interventi di rilevante trasformazione del territorio”* (art. 91 delle NTA del PPTR) tra i quali rientra quello in oggetto, devono essere assoggettati alla verifica del rispetto della normativa d'uso di cui alla sezione C2 delle schede d'ambito, ove sono riportati obiettivi, indirizzi e direttive.

4. – Anche il Comune di Francavilla, con nota del 28 aprile 2020, prot. 2020/00158556, ha espresso parere non favorevole (rivedendo il proprio precedente parere favorevole) per:

a) l'incompatibilità del progetto alle Invarianti Strutturali del PUG adottato con delibera del 30 maggio 2018, n. 40 (art. I.35 – Viabilità extraurbana, delle NTA del PUG, secondo cui *“nelle fasce di rispetto stradale non è consentita l'attività di scavo, l'apertura di canali e fossi o la movimentazione di terra, la costruzione di strutture temporanee, né l'edificazione o l'ampliamento di edificazioni di qualsiasi tipo e materiale”*);

b) la rilevante incompatibilità paesaggistica di cui al parere espresso dal relativo Dipartimento competente della Regione;

c) disincentivare la realizzazione a terra di impianti fotovoltaici di grandi superfici in quanto altamente artificializzanti dei luoghi nelle loro componenti antropiche e storico culturali (doc. 3, fasc. primo grado).

5. – Con ricorso in primo grado, la società ha impugnato la determinazione n. 69 del 26 giugno 2020 della Provincia di Brindisi, nonché dei presupposti pareri sfavorevoli del Comune di Francavilla Fontana e della Regione Puglia, deducendo le seguenti censure:

1) illegittimità della determinazione provinciale, stante la non vincolatività dei pareri sfavorevoli di Regione e Comune e la conseguente acritica trasposizione, in chiave provvedimentale, dei pareri negativi espressi dalle amministrazioni preposte alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento;

2) illegittimità del parere della Regione (del 1° ottobre 2019, prot. 69147) nella parte in cui ha ritenuto non idonea l'area agricola destinata a produzioni di qualità, in quanto tale divieto opererebbe solo se tali produzioni risultino *“effettivamente”* sussistenti (diversamente dal caso di specie);



3) illegittimità del parere del Comune per contrasto con il PUG (Invarianti strutturali – art. I.35 delle NTA), in quanto: a) tale parere sarebbe “di fatto superato” dalla scadenza delle misure di salvaguardia ex art. 13 l.r. n. 20/2001, anche se al momento della sua adozione non erano ancora scadute (cfr. pag. 7 del ricorso di primo grado); b) in ogni caso, il contrasto con il PUG avrebbe dovuto indurre l’amministrazione comunale a sospendere il procedimento ex art. 13 l.r. n. 20/2001 e non già ad esprimere parere contrario; c) il contrasto con le invariabili strutturali riguarderebbe, da un lato, la viabilità interna e la recinzione del perimetro dell’area che però sarebbero state appositamente spostate dalla società e, dall’altro lato, il cavidotto per la connessione che però passerebbe lungo le banchine o la sede stradale con trivellazione senza scavi, nel rispetto quindi delle Invarianti strutturali del PUG; d) in ogni caso, l’amministrazione avrebbe dovuto indicare le modifiche necessarie ai fini dell’assenso, in luogo del mero parere contrario, ai sensi dell’art. 14-bis, co. 3, legge n. 241/1990; infine, il parere del Comune sarebbe altresì illegittimo per invalidità derivata, nella parte in cui richiama il parere della Regione pure viziato, nonché per aver posto a fondamento del rigetto una valutazione politica (disincentivo di tali opere per evitare l’effetto artificializzante);

4) illegittimità dei pareri della Regione (del 21 gennaio 2020, prot. 393 e del 6 maggio 2020, prot. 3580), in quanto: a) gli indirizzi, le direttive e le linee guida del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) sarebbero non vincolanti; b) in ogni caso, le linee guida 4.4.1 del PPTR sarebbero state rispettate dal progetto, non potendo queste essere interpretate nel senso di un divieto assoluto di installazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, pena l’illegittimità delle stesse per violazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003; c) gli obiettivi di qualità predisposti dalle specifiche normative d’uso di cui all’elaborato 5.9 (Campagna Brindisina) - sezione C2 di cui alla scheda d’Ambito paesaggistico n. 9 “Campagna Brindisina” non sarebbero applicabili alla fattispecie in esame, non venendo in rilievo beni paesaggistici (tranne che per il cavidotto interrato), in quanto tali obiettivi presuppongono la presenza di componenti ecosistemiche ed ambientali, antropiche e storico-culturali o visivo-percettive, tutte inesistenti nelle aree di progetto; d) le argomentazioni in punto di saturazione della “capacità di carico” del territorio (3%) sarebbero smentite dalla stessa Provincia laddove riporta l’indice di pressione cumulativa calcolato dal proponente (1,63%).

6. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso sulla base delle seguenti argomentazioni:

I) ha respinto il primo motivo di ricorso, in quanto: a) gli enti deputati alla tutela paesaggistica e del territorio hanno espresso il proprio motivato dissenso, con conseguente applicazione dell’art. 14-ter, co. 7, legge n. 241/1990 in punto di posizioni prevalenti, per cui “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” (punto 3.1, pag. 4, della sentenza impugnata); b) come emerge da una semplice lettura dell’atto impugnato “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 visivopercettive; 4) la consumazione del suolo” (punto 3.2, pag. 4, della sentenza impugnata).

II) ha respinto la censura avverso l’incompatibilità paesaggistica del progetto con l’intorno circostante, caratterizzato da altri impianti fotovoltaici, in contrasto con le Linee Guida 4.4.1 del PPTR per l’ulteriore artificializzazione dei luoghi nelle loro componenti strutturali e percettive, ritenendo idonea la relativa motivazione del provvedimento impugnato: “non rileva in questa sede indagare la natura (vincolante o meno) delle citate Linee Guida: ciò che conta, invece, è che nelle vicinanze dei luoghi in progetto insistono ulteriori impianti fotovoltaici, sicché l’installazione di un nuovo parco fotovoltaico contribuirebbe ad accrescere il descritto fenomeno dell’artificializzazione dei luoghi” (punto 4.2, pag. 5, della sentenza impugnata), non valendo in senso contrario le misure di mitigazione proposte dalla società: “l’impianto in esame genera un peso eccessivo nell’intorno naturalistico di riferimento, che già sconta la presenza di altri impianti del tipo di quello in esame” (punto 4.4, pag. 6, della sentenza impugnata).

III) ha respinto le censure in merito agli “obiettivi di qualità predisposti dalle specifiche normative d’uso di cui all’elaborato 5.9 (Campagna Brindisina) - sezione C2”, in quanto “ancora una volta, non si tratta in questa sede di indagare la natura di tali previsioni (se abbiano o meno efficacia vincolante, ed impeditiva ex se del progettato impianto): ciò che rileva è che, come riconosciuto dalla stessa ricorrente, le componenti agrarie “... sono presenti esclusivamente in aree limitrofe a quelle di progetto” (cfr. ricorso, p. 14). Ciò rende ragione dell’ulteriore argomento posto a fondamento del diniego, secondo cui: “... il progetto compromette la conservazione dei paesaggi rurali storici e la trama agraria che nell’area di intervento, mediante alternanze di colture orticole, uliveto, frutteto, vigneto e seminativi, ha generato il mosaico agricolo tipico della campagna brindisina” (cfr. atto impugnato, p. 3).

In sostanza, il progetto è eccentrico rispetto alla trama agricola di riferimento, che già penalizzata dalla presenza di impianti analoghi a quelli in progetto (v. supra), rischia di vedere definitivamente snaturata la propria componente naturalistica” (punto 5.9, pag. 6-7, della sentenza impugnata).

IV) ha respinto le censure avverso il parere del Comune, in quanto “costituisce circostanza pacifica il fatto che, al momento della redazione del parere, il progetto risultasse in contrasto sia con il PUG che con il PDF” (punto 6, pag. 7, della sentenza impugnata), precisando inoltre che: a) il parere “si fonda anche sul contrasto del progetto con l’intorno naturalistico di riferimento”; b) in ogni caso, non trova applicazione l’art. 13 l.r. n. 20/2001, invocato dal ricorrente, stante

la diversità dei procedimenti; c) le modifiche progettuali proposte dalla ricorrente sono di tal natura (es. passaggio del cavidotto di collegamento alla RTN lungo le banchine o la sede stradale) da stravolgere l'originario progetto, che per tale ragione va ripresentato ed esaminato dagli enti competenti, con conseguente inapplicabilità dell'art. 14-bis, co. 3, l. n. 241/1990, il quale opera solo se le modifiche siano "possibili", mentre nella specie *"si tratta di un progetto sensibilmente diverso da quello originario, che solo per tali ragioni non poteva che scontare un parere negativo, salvo il ritiro del progetto originario da parte della ricorrente, e la sua nuova riproposizione nei modi e forme ordinari"* (punto 6, pag. 8, della sentenza impugnata).

V) infine, ha assorbito le restanti censure richiamando l'orientamento in tema di atto plurimotivato, fondato su di una ragione legittima ed autonoma (punto 7, pag. 8, della sentenza impugnata).

7. – Con un primo motivo di appello, la società ha censurato il capo I) della sentenza (recepimento delle posizioni prevalenti negative) ribadendo la non vincolatività dei pareri del Comune e della Regione e l'omessa autonoma ponderazione degli stessi da parte della Provincia, la quale non avrebbe assunto alcuna posizione con riguardo alle plurime osservazioni dell'appellante (in tema di non vincolatività delle linee guida, di insussistenza di prodotti agricoli di pregio, di illegittimità del parere del Comune: pag. 8-11 dell'appello).

8. – Con un secondo motivo di appello, ha censurato il capo II) della sentenza (ulteriori impianti fotovoltaici nelle vicinanze), ritenendo che la presenza di ulteriori impianti nelle vicinanze avrebbe una portata neutra, in quanto ogni opera dell'uomo modifica il territorio preesistente ed avuto riguardo: a) all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 che consente l'installazione di impianti in zone agricole; b) alle concrete caratteristiche del progetto, quali l'indice di pressione cumulativo (1,63% inferiore alla soglia del 3%), le misure di mitigazione previste in progetto, il consumo di suolo inferiore a 2ha/MW, nel rispetto delle linee guida, peraltro non vincolanti (pag. 14-16 dell'appello).

9. – Con il terzo motivo di appello, ha censurato il capo IV) della sentenza (contrasto con il PUG e con il contesto naturalistico di riferimento e inapplicabilità dell'art. 13 l.r. n. 20/2001 e dell'art. 14-bis, co. 3, l. n. 241/1990), ribadendo quanto già dedotto in primo grado, ossia: a) applicabilità dell'art. 13, l.r. n. 20/2001 quale principio generale; b) omessa considerazione dell'art. 12, co. 3, d.lgs. n. 387/2003 secondo cui l'autorizzazione unica per gli impianti in questione costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, nonché del precedente parere favorevole dello stesso Comune; c) il contrasto con le invariabili strutturali del PUG riguarderebbe, da un lato, la viabilità interna e la recinzione del perimetro dell'area che però sarebbero state appositamente spostate dalla società e, dall'altro lato, il cavidotto per la connessione che però passerebbe lungo le banchine o la sede stradale con trivellazione senza scavi, nel rispetto quindi delle Invariabili strutturali del PUG; d) in ogni caso, l'amministrazione avrebbe dovuto indicare le modifiche necessarie ai fini dell'assenso, in luogo del mero parere contrario, ai sensi dell'art. 14-bis, co. 3, legge n. 241/1990; e) il parere del Comune sarebbe altresì illegittimo per invalidità derivata, nella parte in cui richiama il parere della Regione pure viziato, nonché per aver posto a fondamento del rigetto una valutazione politica (disincentivo di tali opere per evitare l'effetto artificializzante: pag. 18-21 dell'appello).

10. – Con il quarto motivo di appello, ha ulteriormente censurato il medesimo capo IV) della sentenza, nella parte in cui ha ritenuto che le modifiche progettuali proposte dalla ricorrente fossero tali da *"stravolgere l'originario progetto"*, con conseguente inapplicabilità dell'art. 14-bis, co. 3, l. n. 241/1990, il quale opera solo se le modifiche siano "possibili".

Sul punto, ha dedotto che le modifiche progettuali proposte in sede di riscontro al preavviso di diniego *"constano, in via esclusiva, della traslazione della viabilità interna e della recinzione del perimetro dell'impianto fuori dalle fasce di rispetto stradale con le quali il Comune di Francavilla Fontana aveva rilevato l'incompatibilità del progetto e che, quindi, sono a pieno titolo riconducibili al novero delle varianti non sostanziali per come individuati dall'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 28/2011"*, con conseguente applicazione e contestuale violazione dell'art. 14-bis, co. 3, l. n. 241/1990 (pag. 21 dell'appello).

11. – Infine, ha riproposto le censure di primo grado (pag. 22-30 dell'appello).

12. – Con apposite memorie, si sono costituiti la Regione Puglia e il Ministero della Cultura, chiedendo il rigetto del ricorso.

13. – All'udienza pubblica del 30 maggio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

14. – L'appello è parzialmente fondato, nei sensi di cui in motivazione.

15. – In particolare, deve ritenersi fondato il primo motivo di appello nella parte in cui censura la sentenza di primo grado per aver escluso la sussistenza di un difetto di motivazione del provvedimento impugnato, con particolare riguardo al giudizio di comparazione delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi ai fini dell'individuazione di quella prevalente.

16. – La conferenza di servizi è un istituto di semplificazione procedimentale.

La legge n. 241 del 1990, con disposizione generale, prevede che: i) all'esito della riunione della conferenza di servizi decisoria, *"l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza"*, la quale *"sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati"* (art. 14-quater, comma 1); ii) la decisione si forma *"sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti"* (art. 14-ter, comma 7).

Il legislatore ha introdotto una regola diversa dall'unanimità che si fonda non su un criterio maggioritario rigido che assegna eguale valenza a tutte le volontà espresse dalle amministrazioni coinvolte, ma su un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza. In questo contesto, riveste particolare rilevanza l'obbligo generale dell'amministrazione di indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale (Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3479).

17. – Nella fattispecie in esame, si deve innanzitutto evidenziare come, dalla documentazione in atti, risulta che l'Autorità di Bacino della Regione Puglia aveva espresso un parere di compatibilità al PAI alle prescrizioni ivi riportate (nota prot. n. 1311 del 22 gennaio 2020).

Anche l'ARPA aveva espresso un parere favorevole in relazione ai punti per i quali il proponente aveva dato completo riscontro, rappresentando altresì la necessità di provvedere alla modifica della struttura del piano di monitoraggio ambientale (nota prot. n. 23033 del 15 aprile 2020).

Pure il Comune di Francavilla Fontana, da parte sua, aveva inizialmente espresso un parere favorevole alla proposta di intervento in oggetto relativamente alla compatibilità urbanistica del progetto ai sensi del Piano Urbanistico Generale (PUG) adottato e del Programma di Fabbricazione (PDF) approvato (nota prot. n. 6249 del 5 febbraio 2020).

Solo successivamente, con nota prot. n. 17925 del 28 aprile 2020, il Comune ha rivisto la propria posizione esprimendo definitivamente un parere non favorevole, stante l'incompatibilità del progetto alle invarianti strutturali del PUG adottato e dando atto della incompatibilità paesaggistica di cui al parere della Regione.

18. – Orbene, alla luce di tale situazione procedimentale, l'impugnato provvedimento avrebbe dovuto motivare in maniera più approfondita in ordine al giudizio di comparazione delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi ai fini dell'individuazione di quella prevalente.

In particolare, se da un lato è vero che il provvedimento della Provincia esprime una autonoma valutazione e prende specifica posizione rispetto alle osservazioni dell'appellante, in tema di linee guida, di produzioni agricole di qualità, nonché in ordine al parere comunale (cfr. pag. 3-5 della determinazione n. 69 del 26 giugno 2020, doc. 1 fasc. primo grado), ben potendo valere a tal fine anche un rinvio *per relationem*, non essendo tenuta l'amministrazione a replicare puntualmente ad ogni specifica osservazione in sede di controdeduzioni alle osservazioni a seguito del preavviso di rigetto, tuttavia, per un altro verso, è altrettanto vero che la presenza dei due pareri favorevoli provenienti da enti preposti alla tutela di interessi sensibili (ARPA e Autorità di Bacino), unitamente alla sussistenza di un primo parere favorevole proveniente dal Comune, imponeva all'amministrazione procedente un particolare onere di motivazione rafforzata in ordine alla individuazione delle posizioni prevalenti che nella specie non risulta essere stato adeguatamente adempiuto. Ne deriva, pertanto, l'accoglimento di tale censura di tipo formale, ferma restando la successiva riedizione del potere amministrativo.

19. – Il secondo motivo di appello è infondato, in quanto l'asserito divieto di installazione di impianti in zona agricola (contestato dall'appellante), non costituisce il motivo del diniego, il quale si identifica piuttosto nella pacifica preesistenza di ulteriori impianti fotovoltaici nelle vicinanze, tali da compromettere ulteriormente la componente paesaggistica dell'area, non potendo valere in senso contrario il mero dato dell'indice di pressione cumulativo (1,63% inferiore alla soglia del 3%) e del consumo di suolo inferiore a 2ha/MW (previsto nelle linee guida), in quanto non idonei a far venir meno il suddetto profilo di criticità.

20. – Il terzo motivo di appello è infondato, per l'assorbente rilievo per cui è la stessa parte appellante ad ammettere che il cavidotto previsto in progetto, avente una estensione di circa 10 km, sia “*destinato ad essere realizzato in modalità interrata*” (pag. 25 dell'appello), ponendosi così in contrasto con il PUG che prevede un divieto di scavi e movimentazione terra nella fascia di rispetto stradale (art. I.35 – Viabilità extraurbana, delle NTA del PUG, secondo cui “*nelle fasce di rispetto stradale non è consentita l'attività di scavo, l'apertura di canali e fossi o la movimentazione di terra, la costruzione di strutture temporanee, né l'edificazione o l'ampliamento di edificazioni di qualsiasi tipo e materiale*”).

21. – Il quarto motivo di appello (omessa indicazione delle modifiche progettuali ai fini dell'assenso), è infondato, in quanto anche ammettendo che le modifiche progettuali in questione rientrino nella nozione di “varianti non sostanziali” di cui all'art. 5, co. 3, d.lgs. n. 28/2011, ciò non implica automaticamente che si tratti di modifiche nella specie “possibili” ai sensi dell'art. 14-bis, co. 3, l. n. 241/1990, dovendosi intendere il concetto di possibilità non solo in senso materiale, ma anche in senso giuridico (nella specie, esclusa dall'amministrazione).

22. – In conclusione, quindi, deve essere accolto in parte il primo motivo di appello, nei sensi di cui in motivazione, mentre vanno respinti i restanti motivi.

23. – Le spese di lite possono essere compensate in ragione della reciproca parziale soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it