

ENERGIA: Fonti rinnovabili - Vincolo paesaggistico - Valutazione specifica - Necessità - Illegittimità di aprioristiche valutazioni paesaggistiche negative - Richiesta di eventuali opere di mitigazione.

Tar Sardegna - Cagliari, Sez. II, 7 giugno 2021, n. 418

“[...] ciò che è fondamentale è che la sussistenza del vincolo paesaggistico, come area seminaturale, impone l’espressione di una valutazione “specifica” caso per caso, con espletamento di una fase di approfondimento in ordine all’individuazione della compatibilità o meno dell’opera. Ciò che viene richiesto alla PA (ed in particolare in riferimento ad un’area ex industriale - D) è l’attenta considerazione dell’impatto che l’opera avrebbe in quel contesto specifico, in quanto l’esistenza del vincolo non può essere considerato, di per sé, un fattore impeditivo aprioristico.

L’analisi della “sofferenza” che il paesaggio potrebbe subire dalla realizzazione dell’impianto risulta essere, evidentemente, ben diversa in relazione alle differenti collocazioni.

Certamente, in questo contesto, il mero richiamo all’esistenza del vincolo è insufficiente, in quanto la Tutela Paesaggio avrebbe dovuto considerare le specifiche caratteristiche dell’area, che già era stata destinata a scopi industriali, con effettivo utilizzo, e con visibili residui.

Tenuto conto che non sussiste un impedimento “assoluto” alla realizzazione di opere, non essendo vigente un vincolo di tutela integrale, l’analisi degli effetti della realizzazione impiantistica di pubblica utilità avrebbe dovuto svolgersi in modo approfondito, relazionandosi con le effettive caratteristiche dell’area e delle sue “specificità” e “peculiarità”.

Come ha affermato la Corte costituzionale l’interesse paesaggistico non può essere considerato, a priori, “prevalente”, ma si deve porre, ove non sussiste un divieto diretto e vincolante (ma non è questo il caso), in un’ottica di bilanciamento e di confronto valutativo [...].

Ciò implica la necessità di una disamina “specifica” e “concreta” dell’area territoriale coinvolta, non un mero richiamo dell’esistenza del vincolo [...].

[...] L’omessa valutazione, nel concreto, delle eventuali (e non di diritto) esigenze paesaggistiche, collegate al sito dettagliato, si pone in contrasto con una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni protettive dettate dalla giunta regionale (con le norme di attuazione del PPR).

[...] Le norme paesaggistiche (riferita alla “seminaturalità”) non sono cogenti (in termini ostativi), imponendo un vincolo relativo; cogenti invece sono le norme del decreto ministeriale, contenente le direttive peculiari in materia di impianti per la valorizzazione delle energie rinnovabili, che riconoscono la pubblica utilità delle infrastrutture.

La Regione avrebbe dovuto spiegare, nel dettaglio, le motivazioni per le quali l’intervento veniva ritenuto non compatibile con il paesaggio.

Senza poter sostenere, prescindendo dalla specifica situazione, preclusioni, in termini di negatività. Tenendo conto che, in sede valutativa, l’autorità paesaggistica avrebbe potuto, eventualmente, chiedere “opere di mitigazione” (come, se ritenuto necessario, la realizzazione di un corridoio ecologico) [...].”

FATTO

La Società PRO.VICE S.r.l. ha presentato, con note acquisite al prot. Industria n. 13078 del 27.4.2020, n. 13170, n. 13272 e n. 13274 del 30.4.2020, “istanza di autorizzazione unica (AU) per

la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica fotovoltaico di potenza installata pari a 994,56kWp e potenza in connessione 600,00 kW, e delle relative opere di connessione, da ubicare in loc. Santu Bighenziu – S.S. 128 km 0+VII”, nel Comune di Monastir.

Il rilascio dell’Autorizzazione Unica richiesta (AU) presupponeva una duplice valutazione positiva: -l’acquisizione dell’Autorizzazione paesaggistica per la realizzazione degli interventi, da parte della Regione,

- il nulla osta dell’Anas, in relazione alla fascia di rispetto stradale applicabile.

Il Servizio Energia ed Economia Verde ha esaminato gli elaborati e, a seguito della verifica istruttoria eseguita sulla documentazione pervenuta, ha comunicato l’avvio del procedimento di Autorizzazione Unica, provvedendo all’ indizione e convocazione della Conferenza di Servizi asincrona.

Nell’ambito della conferenza di servizi, svoltasi in modalità asincrona, sono pervenute differenti note degli enti interessati tra le quali (di rilievo nella fattispecie in esame):

§ nota acquisita al prot. Ind. n. 21172 del 7.7.2020 con la quale l’ANAS, in seguito allo svolgimento dell’istruttoria tecnica sull’istanza, ha comunicato che l’intervento in oggetto “*non poteva ottenere valutazione positiva, poiché l’impianto fotovoltaico proposto è ubicato all’interno della fascia di rispetto stradale di 30 m, ove vige il vincolo di inedificabilità”*, ai sensi dell’art. 16 comma 1 lett. B) del vigente Codice della Strada; conseguentemente ha chiesto alla Società PRO.VICE S.r.l. di riproporre l’impianto in esame in modo conforme alle indicazioni tecniche particolari stabilite dall’art. 26 comma 2 del Regolamento di attuazione ed esecuzione del vigente Codice della Strada;

§ nota acquisita al prot. Ind. n. 21925 del 13.7.2020 con la quale il Comune di Monastir ha comunicato che l’intervento risultava attualmente “*realizzabile, a condizione che l’Autorizzazione Unica Ambientale costituisca variante automatica allo strumento urbanistico*”;

§ nota pervenuta il 15.7.2020 e acquisita al prot. Ind. n. 22346 del 16.7.2020, con la quale il Servizio tutela del paesaggio e vigilanza Sardegna Meridionale ha trasmesso la Relazione tecnica illustrativa e ha espresso “*parere sfavorevole*” alla realizzazione dell’intervento poiché l’area interessata ricadeva:

a) “nella fascia di rispetto di 150 m di due corsi d’acqua” iscritti negli elenchi delle acque pubbliche, in contrasto, quindi, con il punto 11.2 dell’Allegato B della deliberazione G.R. n°27/16 del 1.6.2011, confermata dalla D.G.R. n°3/25 del 23.1.2018;

b) nell'area inquadrata nella Tav. 557 Sez. 4 del PPR come “*area semi naturale*”, in contrasto con il punto 8.4.2 dell'Allegato B della D.G.R. n°27/16 del 1.6.2011, come confermato dalla deliberazione G.R. n°3/25 del 23.1.2018.

A seguito della seconda conferenza di servizio, svoltasi in modalità sincrona, in videoconferenza, avvenuta il 4 agosto 2020, in cui erano presenti i rappresentanti di Anas e del Servizio tutela del paesaggio Sardegna meridionale della Regione Sardegna, le *criticità* relative alla compatibilità dell'intervento rispetto alla autorizzazione paesaggistica e all'ammissibilità della costruzione all'interno della fascia di rispetto definita dal Regolamento del Codice della strada non risultavano superate.

Con nota pervenuta in data 8.9.2020, acquisita al prot. Ind. n. 28247 del 9.9.2020, il Servizio tutela del paesaggio e vigilanza Sardegna Meridionale, a integrazione del parere reso in data 15.7.2020 e alla luce del supplemento istruttorio datato 7.9.2020, ha *confermato il parere non favorevole* alla realizzazione dell'intervento in oggetto in quanto non risultava sufficientemente argomentata, da parte della Società proponente, l'assenza di impatto paesaggistico negativo dell'impianto fotovoltaico in questione.

Conseguentemente il servizio competente ha provveduto ad inviare alla società nota di preavviso di rigetto con prot. n. 29620 del 21.9.2020.

Acquisite ed esaminate le osservazioni del privato l'Amministrazione ha adottato, a conclusione del procedimento, il provvedimento di *non ammissibilità definitiva* della realizzazione dell'impianto fotovoltaico richiesto.

Con ricorso depositato il 4.1.2021 la società PRO.VICE ha impugnato i provvedimenti lesivi e tutti gli atti connessi, formulando le seguenti censure in via gradata (l'ultima in via subordinata).

I primi tre vizi sono stati sviluppati in via principale, il quarto, contro la normativa presupposta, con richiesta di rinvio degli atti alla Corte costituzionale per l'accertamento della sua illegittimità (qualora le precedenti censure non fossero state accolte).

Queste le contestazioni sviluppate in ricorso:

1) violazione e falsa applicazione dell'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003 e del d.m. 10 settembre 2010; dell'articolo 10 dell'allegato a alla deliberazione g.r. n. 3/25 del 23.1.2018, della l.r. n. 11 del 2017 e dell'articolo 20 comma 6 della l.r. n. 45 del 1989 come novellato dall'articolo 14, lettera b), della l.r. n. 11 del 2017; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 per difetto di motivazione. eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e contraddittorietà della motivazione. ingiustizia manifesta; abuso di potere;

2) violazione e falsa applicazione dell'articolo 3 e 10 del dpr 380/2001 in rapporto al dm 10 settembre 2010 e all'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003, con riferimento all'articolo 26 del regolamento di esecuzione del codice della strada e alle supposte previsioni dell'articolo 16 del codice della strada; difetto di motivazione; eccesso di potere per carenza di istruttoria;

3) violazione e falsa applicazione del decreto ministeriale del 10 settembre 2010, dell'articolo 6 della l.r. Sardegna 7 agosto 2009, n. 3; della deliberazione g.r. n°27/16 del 1.6.2011, come confermata dalla deliberazione g.r. n. 3/25 del 23 gennaio 2018, nonché dell'articolo 26 delle norme tecniche di attuazione del piano paesistico regionale, approvato con decreto del presidente della regione n. 82 del 7 settembre 2006, della deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006, dell'artt. 5 e 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480; dell'art. 1 della legge reg. Sardegna 25 novembre 2004, n. 8. eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà della motivazione sviamento, ingiustizia manifesta; violazione del principio di proporzionalità;

4) *illegittimità derivata* dei provvedimenti impugnati per illegittimità della deliberazione g.r. n°27/16 del 1.6.2011, come confermata dalla d.g.r. n. 3/25 del 23 gennaio 2018, dell'articolo 26 delle norme tecniche di attuazione del piano paesistico regionale, approvato con decreto del presidente della regione n. 82 del 7 settembre 2006, della deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006, dell'artt. 5 e 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, per contrasto:

i) con il par. 16 e 17 della parte IV del d.m. 10 settembre 2010;

ii) con l'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003,

iii) con la direttiva 2001/77/CE e con direttiva 2009/28/CE – attuata con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28;

iv) con le previsioni del d.lgs. n. 42/2004;

v) con l'articolo 2 del d.p.r. 357/1997 “*regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*”;

vi) con gli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale per la regione di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3;

vii) con la direttiva 2018/2001 dell'11 dicembre 2018;

viii) con il Piano per l'energia e il clima (inviata alla Commissione europea a fine dicembre 2018), in relazione agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, in tema di riparto delle competenze stato/regioni in materia ambientale, paesaggistica e della produzione, la distribuzione e il trasporto di energia elettrica e articolo 97 della Costituzione.

In subordine, i provvedimenti impugnati sono da ritenersi viziati per illegittimità del Deliberazione G.R. n°27/16 del 1.6.2011, come confermata dalla D.G.R. n. 3/25 del 23 gennaio 2018, dell'articolo 26 delle norme tecniche di attuazione del piano paesistico regionale, approvato con decreto del presidente della regione n. 82 del 7 settembre 2006, della deliberazione della Giunta Regionale n. 33 36/7 del 5 settembre 2006, dell'artt. 5 e 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, *ove tali norme siano da interpretarsi come disposizioni che vietano* agli organi deputati ai procedimenti autorizzativi relativi alle installazione di impianti fotovoltaici di assentire la realizzazione di tali impianti, tra cui l'impianto fotovoltaico della ricorrente, all'interno di aree ricadenti nelle *“fasce di rispetto dei fiumi”* o all'interno di *“aree seminaturali”*, *a prescindere dalla puntuale verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento de quo e delle reali caratteristiche del sito rispetto alla loro idoneità o meno di ospitare detti interventi.*

Parte ricorrente ha evidenziato, inoltre, che il sistema nazionale prevede, entro il 2030, il raggiungimento della soglia del 30% di utilizzo di energie rinnovabili, e che la scadenza degli incentivi è fissata nell' ottobre 2021 (domanda dell'11-21 novembre 2019 al Gestore di rete).

Si sono costituiti in giudizio la Regione Sardegna, l'Anas, e, con mero atto tecnico, il Ministero beni culturali. Il Comune di Monastir, che ha espresso parere favorevole in Conferenza di servizi, non si è costituito.

Alla Camera di consiglio del 27.1.2021 la domanda cautelare è stata riunita al merito, con fissazione dell'udienza al 14 aprile 2021.

Sono seguite memorie, anche in replica, a sostegno delle rispettive tesi.

All'udienza del 14 aprile 2021 la causa, dopo discussione, da remoto (regime processuale Covid) è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La società ricorrente ha presentato il progetto per la costruzione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico di kilowatt 994,56, situato in area extraurbana di Monastir, con occupazione di 1 ha di terreno.

L' infrastruttura è stata progettata a 20 metri dalla strada statale SS 128, in area gravata da vincoli (stradale e ambientale).

Alla Conferenza di servizi asincrona hanno partecipato il Comune, la Regione-Tutela paesaggio, e l'Anas.

I vincoli rinvenuti e considerati ostativi sono i seguenti:

* *fascia di rispetto stradale* di 30 metri (suscettibile di deroga, in certi casi, a 10 metri per le aree edificabili o trasformabili dal Piano urbanistico generale; in questo caso l'area, che era da molti anni

industriale, era divenuta, recentemente, agricola tramite un Piano che era ancora in corso di elaborazione (essendo stato solo adottato);

* tutela paesaggistica come “*area semi naturale*” (PPR articolo 26 delle NTA);

* *fascia di rispetto dai fiumi* di 150 metri (art. 17 comma 3° lett. h delle NTA).

L'autorità ha richiesto alla società la riformulazione del progetto, con l'apporto di varianti, al fine di rendere l'opera compatibile.

La Conferenza di servizi sincrona, del 4 agosto 2020, dopo aver esaminato le osservazioni presentate dalla ricorrente, sia la Regione che Anas confermavano i pareri negativi, mentre il Comune (così come tutte le altre Amministrazioni coinvolte) si esprimeva favorevolmente.

Con preavviso di rigetto del 21/9/2020 l'esito è stato comunicato alla società, la quale ha presentato le proprie deduzioni il 30/9/2020.

A conclusione del procedimento, ritenute le deduzioni non condivisibili, il 20 ottobre 2020 è stato emanato il provvedimento finale di rigetto.

Gli impedimenti che sono stati individuati nella Conferenza di servizi (e riportati, poi, nel provvedimento conclusivo) attengono a quattro profili concernenti la specifica “*collocazione*” dell'impianto, posto:

A) in area agricola “*E*” (e non “*D*”, industriale), zonizzazione emergente dal recente strumento urbanistico “adottato”, ed in salvaguardia (la precedente destinazione impressa era stata, per moltissimi anni, “*D*”).

B) in “*fascia di rispetto stradale*”, come disciplinata dal Regolamento al codice della strada;

C) in parte in “*fascia di rispetto fra due fiumi*” (di cui uno è il *Riu Mannu*);

D) ed in parte in “*area semi naturale*” come definita dal PPR .

E' stato chiesto l'annullamento degli atti e provvedimenti lesivi e, eventualmente, in subordine, se necessario, la disapplicazione della normativa impeditiva o il rinvio alla Corte costituzionale.

Il Collegio esaminerà distintamente i diversi profili ritenuti ostativi (stradali e ambientali), di competenza di autorità diverse (Anas e Regione), che hanno rappresentato le cause del mancato accoglimento del progetto per la realizzazione dell' impianto fotovoltaico, in considerazione delle censure formulate in ricorso, secondo una trattazione sistematica dettata dall'ordine di priorità.

*

1)AREA posta in zona urbanistica “*AGRICOLA EX AREA INDUSTRIALE*”.

Con il primo motivo parte ricorrente sostiene che la problematica urbanistica (destinazione impressa alla zona “*E*” agricola) non era impeditiva, in quanto superabile, considerato che, con l'emanazione dell'Autorizzazione Unica, per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, si sarebbe concretizzata

una variante automatica da “E a (nuovamente) “D””, ex articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 29.12.2003 e ex art. 10 della delibera-Direttiva della Giunta regionale n. 3/25 del 23.1.2018.

La censura è fondata.

La disposizione statale D.Lgs. 387/2003 reca la disciplina di “*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*”.

L' art. 12 prevede, con norma ad hoc, rubricata “*Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative*”, una disciplina agevolata, in considerazione della natura delle opere. In particolare stabilendo che:

“le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, SONO DI PUBBLICA UTILITÀ ED INDIFFERIBILI ED URGENTI”.

Assicurando, in tal modo una corsia preferenziale e semplificatoria, rilevante anche ai fini di coordinamento con la disciplina urbanistica.

In piena coerenza con tale orientamento la Giunta regionale della Sardegna ha deliberato, con provvedimento-Direttive n. 3/25 del 23.1.2018 “*Linee Guida (All. A) per lo svolgimento del procedimento unico di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003*”, in particolare, per quel che qui interessa, con l' articolo 10, 9° comma, che,

“L'Autorizzazione unica costituisce variante automatica allo strumento urbanistico ai sensi del comma 3 articolo 12 del D.Lgs. n. 387 del 2003 e della L.R. n. 11 del 2017 e dell'articolo 20 comma 6 della L.R. n. 45 del 1989 come novellato dall'articolo 14, lettera b), della L.R. n. 11 del 2017.”

Chiarendo, in modo inequivocabile, anche a livello locale regionale, l'effetto diretto pianificatorio che scaturisce e matura (con obbligo di mero recepimento a livello formale), dall'approvazione della realizzazione di opere tecnologiche per lo sviluppo di energie rinnovabili, qualificate, *ex lege*, di pubblica utilità.

Inoltre, anche se l'aspetto è già autonomamente superabile, si ritiene di menzionare fin d'ora, nell'esame di questo motivo, un ulteriore elemento (che si rivelerà rilevante nella trattazione della censura attinente il profilo paesaggistico).

In riferimento alla caratterizzazione dell'area territoriale va considerato che con l'adeguamento del PUC al PPR e PAI, adottato con la delibera del consiglio comunale del 27 novembre 2019, è stata modificata la destinazione dell'area, che era (da molti anni) industriale, da D3 ad agricola E1.

Tale aspetto lo si evidenzia in quanto (congiuntamente alla considerazione che la zona è stata effettivamente utilizzata per l'esercizio risalente di attività industriali –Vibro cemento-) le caratteristiche “in concreto” del territorio non potevano essere considerate incontaminate e non potevano essere meritevoli di tutela rafforzata, e da preservare, per asserite caratteristiche di “*seminaturalità*”.

Il Consiglio comunale aveva adottato il nuovo strumento urbanistico con la delibera del C.C. n. 42 del 27. 11. 2019, con riclassificazione dell'area “da D, in E1”.

L'assetto definitivo, a livello urbanistico, si dovrà concludere con l'approvazione finale dello strumento, ancora in fase di esame post adozione.

Dunque, fino al novembre 2019 le aree coinvolte erano industriali “D3” ed erano state anche effettivamente utilizzate come tali, determinando una trasformazione conforme del sito.

E, sul punto, si sottolinea che lo stesso Comune in Conferenza di servizi aveva dato il consenso, in considerazione dell'effetto di variante urbanistica automatica, *ex lege* (LR 11/2017), esprimendo tale posizione sia in questa sede, sia in sede di osservazioni al PUC.

L'amministrazione comunale era favorevole al rilascio dell'autorizzazione unica in quanto l'approvazione del progetto non avrebbe leso le proprie prerogative nella disciplina di quella parte di territorio (già utilizzata in precedenza come area industriale) e avrebbe determinato (una condivisibile) variante automatica al PUC (cfr. Consiglio di Stato n. 377 del 15.1.2020), con ritorno alla destinazione D, ex articolo 12 comma 3 del D. Lgs. 387/2003, LR 11/2017 e articolo 20 comma 6 della LR 45/1989.

Con successivo obbligo di, mero, aggiornamento/recepimento della variante automatica.

La posizione della Regione, che disconosce l'effetto di variante automatica non può essere condivisa.

In definitiva, per l'aspetto urbanistico, l'Autorizzazione Unica di approvazione di un impianto di pubblica utilità (come lo è l'impianto fotovoltaico) costituisce variante automatica al PUC, in applicazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 387/2003, della legge regionale 45/1989, dell'articolo 10 della delibera della GR 3/25 del 2018, che espressamente la prevedono per le opere di tecnologiche di sfruttamento delle energie rinnovabili.

*

2)FASCIA DI RISPETTO STRADALE – INDIVIDUAZIONE DELL'AMPIEZZA.

Con il secondo motivo la problematica ostativa si concentra sul rilievo sollevato da Anas, attinente la sussistenza dell'asserito limite operativo dei 30 metri di “*fascia di rispetto*” dalla strada statale SS n. 128.

Sul punto occorre considerare, preliminarmente, che la previsione normativa della fascia stradale non è “*unica*” ma contempla (per quanto qui interessa) diverse ipotesi, graduate in base all’importanza dell’arteria stradale (classificazione).

Le norme rilevanti sono:

§ del Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285 Nuovo CODICE DELLA STRADA:

- Art. 2 2° comma “*Definizione e classificazione delle strade*”;
- Art. 16 “*Fasce di rispetto in rettilineo ed aree di visibilità nelle intersezioni fuori dei centri abitati*”

§ del Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 REGOLAMENTO DI ESECUZIONE E DI ATTUAZIONE del nuovo codice della strada:

-Art. 26 commi 2° , 3° , 4° , “*Fasce di rispetto fuori dai centri abitati*”.

L’ area di protezione dei 30 metri non può essere considerata “assoluta”, in quanto l’art. 26 comma 3° lett. “c” prevede la possibilità di ridurre la fascia a 10 metri quando le aree risultino “*edificabili o trasformabili dallo strumento urbanistico generale*” .

L’art. 16, 1° comma, lett. “b” del Codice della Strada stabilisce, in linea generale il divieto di “*costruire, ricostruire o ampliare, lateralmente alle strade, edificazioni di qualsiasi tipo e materiale*” , salvo poi dettagliare l’ampiezza delle fasce di rispetto, graduate per importanza della strada, come individuate dal Regolamento attuativo.

Nella fattispecie in esame il combinato disposto è questo:

la strada è di *tipo “c”*, secondo la definizione fornita dal codice della strada (art. 2 comma 2 “*C - Strade extraurbane secondarie*”) e la fascia di rispetto è quella determinata, in linea generale, in 30 metri dall’art. 26 comma 2 del Regolamento, *lett. c*, ma riducibile a 10 metri in forza del successivo comma 3° del medesimo articolo del regolamento al Codice.

Il quadro normativo di riferimento non è, quindi, ostativo alla realizzazione dell’impianto.

La fascia stradale di tutela applicabile è quella ridotta, di 10 metri (e non quella di 30), in applicazione dell’ articolo 26 comma 3 lettera “c” del Regolamento al Codice della strada, riferita alle zone “edificabili o trasformabili” (per effetto dell’accoglimento della precedente censura).

Oltretutto, in questo caso si tratta di collocare un impianto “*tecnologico*” per lo sviluppo di energie rinnovabili, soggetto a speciale trattamento, in quanto il legislatore lo ritiene meritevole di disciplina preferenziale ed agevolata.

Dunque se in relazione ad un’opera *propriamente* edilizia (permanente sul territorio, con elevazione di murature), è ammessa la deroga in riduzione, a maggior ragione deve riconoscersi la possibilità di applicare la norma regolamentare anche in riferimento alla collocazione di impianti tecnologici,

ove non vengono realizzati “*volumi*” (se non limitatamente alle due cabine in calcestruzzo, che però si trovano oltre, a circa 60 metri, e, come tali non rientrano in alcuna fascia di rispetto).

Così come le “*costruzioni*” private sono ammesse nel rispetto della fascia dei 10 metri, con ritenuta sufficienza di una fascia inferiore a quella stabilita dall’art. 26 2° comma del Regolamento per le “*nuove costruzioni, ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o ampliamenti fronteggianti le strade*”, altrettanto deve riconoscersi, per omogeneità di trattamento, in favore di impianti tecnologici “di pubblica utilità”.

Nel caso di specie la collocazione dell’impianto è prevista ad una distanza di 20 metri dal confine stradale, nel rispetto del limite (questo sì inderogabile) dei 10 metri.

Altrimenti sarebbe contraddittorio ammettere costruzioni edilizie alla minor distanza di 10 metri (cioè utilizzando, a scopi edilizi, anche la fascia di terreno posta da 10 a 30 metri) e negare la compatibilità edilizia di un impianto tecnologico fotovoltaico, progettato a 20 metri, “appoggiato” al suolo, con supporti dei moduli c.d. a “*shed*”, smontabili, che creano una struttura che determina una trasformazione del territorio non permanente.

Ne consegue che non sussiste, nel caso di specie, la lesione della tutela della fascia adiacente alla strada.

In definitiva, per quanto attiene il profilo della compatibilità stradale, la fascia di rispetto applicabile in questo caso, non è di 30 metri, ma di 10 metri, in quanto l’articolo 26 comma 3 lettera prevede la derogabilità per le strade di tipo “c” (“*Fasce di rispetto fuori dai centri abitati*”) del Regolamento del codice della strada, per le aree “*modificabili o trasformabili*”, caratteristica che deve essere riconosciuta, in considerazione dell’avvenuto accoglimento della censura sviluppata nel primo vizio (attinente la variante automatica).

Anche tale censura risulta fondata e va, quindi, accolta.

*

3)VINCOLI PAESAGGISTICI.

Con il terzo motivo il ricorso è stato sviluppato contro il diniego paesaggistico concernente sia il mancato rispetto della distanza di 150 metri da due corsi d’acqua, sia per essere l’area connotata dal PPR come “*semi naturale*”.

La qualificazione di area “*semi naturale*”, ex articolo 26 delle norme tecniche di attuazione del PPR, imporrebbe, secondo l’Amministrazione, il divieto, in radice, di utilizzo del sito per la collocazione di impianti fotovoltaici.

Il servizio tutela di paesaggio ha dato parere negativo, in quanto la realizzazione di un impianto fotovoltaico non risultava compatibile in un’area protetta paesaggisticamente.

L'area viene ritenuta di pregio quando, in realtà, la zona è “*ex industriale*”.

Il vincolo di tutela del paesaggio non è stato posto in termini di “tutela *integrale*”.

Ma ciò che è fondamentale è che la sussistenza del vincolo paesaggistico, come area seminaturale, impone l'espressione di una valutazione “*specificata*” caso per caso, con espletamento di una fase di approfondimento in ordine all'individuazione della compatibilità o meno dell'opera.

Ciò che viene richiesto alla PA (ed in particolare in riferimento ad un'area ex industriale - D) è l'attenta considerazione dell'impatto che l'opera avrebbe in quel contesto specifico, in quanto l'esistenza del vincolo non può essere considerato, di per sé, un fattore impeditivo aprioristico.

L'analisi della “sofferenza” che il paesaggio potrebbe subire dalla realizzazione dell'impianto risulta essere, evidentemente, ben diversa in relazione alle differenti collocazioni.

Certamente, in questo contesto, il mero richiamo all'esistenza del vincolo è insufficiente, in quanto la Tutela Paesaggio avrebbe dovuto considerare le specifiche caratteristiche dell'area, che già era stata destinata a scopi industriali, con effettivo utilizzo, e con visibili residui.

Tenuto conto che non sussiste un impedimento “assoluto” alla realizzazione di opere, non essendo vigente un vincolo di tutela integrale, l'analisi degli effetti della realizzazione impiantistica di pubblica utilità avrebbe dovuto svolgersi in modo approfondito, relazionandosi con le effettive caratteristiche dell'area e delle sue “specificità” e “peculiarità”.

Come ha affermato la Corte costituzionale l'interesse paesaggistico non può essere considerato, a priori, “*prevalente*”, ma si deve porre, ove non sussiste un divieto diretto e vincolante (ma non è questo il caso), in un'ottica di bilanciamento e di confronto valutativo.

Specie in un caso come questo dove, da un lato, l'area si caratterizza per l'avvenuto pregresso sfruttamento industriale, con opere cementizie, e, dall'altro l'opera in progetto è, per legge, di pubblica utilità.

L'area “*seminaturale*” richiede, indubbiamente, una particolare attenzione, nella valutazione, da parte dell'Autorità competente, della <compatibilità> di nuove opere.

Ciò implica la necessità di una disamina “*specificata*” e “*concreta*” dell'area territoriale coinvolta, non un mero richiamo dell'esistenza del vincolo.

Tenendo conto che la Corte costituzionale, proprio in applicazione del criterio della massima diffusione delle energie rinnovabili, con sentenze n. 199/2014 e 224/2012 ha affermato il principio che sono illegittime le previsioni regionali contenenti ulteriori limiti.

Resta salvaguardata la sussistenza di “specifiche” esigenze paesaggistiche, ma che, in riferimento all'area interessata, anche in considerazione della oggettiva specifica caratterizzazione, non emergono dallo sviluppo del procedimento e dal provvedimento impugnato.

L'omessa valutazione, nel concreto, delle eventuali (e non di diritto) esigenze paesaggistiche, collegate al sito dettagliato, si pone in contrasto con una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni protettive dettate dalla giunta regionale (con le norme di attuazione del PPR).

Motivazioni peculiari non hanno trovato illustrazione (in termini impeditivi), né sono state espresse dall'autorità paesaggistica.

Nel caso in esame non sono emerse esigenze di tutela con valenza assoluta:

anzi, emergevano profili di compatibilità dell'opera per la sua collocazione in area "ex industriale" (con ritorno a tale destinazione, per effetto della variante automatica di cui al punto 1).

L'opera sarebbe stata realizzata nelle vicinanze della strada statale, in un contesto di avvenuto utilizzo di attività cementizie, con esistenza di tracce di manufatti in calcestruzzo, frutto dall'attività di produzione cementizia (Vibrocesa-Vibroemento), che è stata per decenni esercitata (come illustrato nelle osservazioni al preavviso di diniego, doc. 24).

Caratteristiche che, in concreto, svalutavano gli elementi di "seminaturalità", e che determinavano una riduzione di esigenze di "conservazione", con affievolimento in termini di meritevolezza di tutela.

La società ha posto in luce che l'area, da oltre quarant'anni, è stata adibita ad attività industriali (1974-1991, società Vibrocasa) e dal 1999 al 2019 è rimasta destinata a zona "D3" dal PUC (PDF 1976 e successivo aggiornamento del 1984).

Pur non essendo inquadrabile come area "*brownfield*" (come la ricorrente prospetta) non sono riscontrabili quegli elementi di pregio che la regione ipotizza.

L'area, fino al recente cambiamento di destinazione, in zona agricola (peraltro ancora pendente la procedura), ha avuto una vocazione industriale a dimostrazione della sua caratterizzazione.

La Regione, nel negare la realizzazione del progetto, non ha analizzato la "*specificità*" del sito, ma ha solo ritenuto applicabile la classificazione urbanistica/paesaggistica.

La decisione avrebbe dovuto maturare a seguito un'analisi e da un'istruttoria specifica, con esame "in concreto" degli elementi da proteggere, considerando la compatibilità del sito, anche alla luce della peculiare portata della disciplina speciale in materia di impiantistica di sfruttamento di fonti rinnovabili (D.M. del 10/9/2010).

Le norme paesaggistiche (riferita alla "*seminaturalità*") non sono cogenti (in termini ostativi), imponendo un vincolo relativo; cogenti invece sono le norme del decreto ministeriale, contenente le direttive peculiari in materia di impianti per la valorizzazione delle energie rinnovabili, che riconoscono la pubblica utilità delle infrastrutture.

La Regione avrebbe dovuto esplicitare, nel dettaglio, le motivazioni per le quali l'intervento veniva ritenuto non compatibile con il paesaggio.

Senza poter sostenere, prescindendo dalla specifica situazione, preclusioni, in termini di negatività. Tenendo conto che, in sede valutativa, l'autorità paesaggistica avrebbe potuto, eventualmente, chiedere "opere di mitigazione" (come, se ritenuto necessario, la realizzazione di un corridoio ecologico).

La Corte costituzionale definisce gli interessi, che in questo caso sono coinvolti, di *pari valore*, in considerazione del sussistente *favor* per le energie rinnovabili (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 148/2019):

§ *< La disciplina delle fonti rinnovabili, essenzialmente di matrice europea, tende a favorire la produzione di energia "pulita", sì da meglio salvaguardare l'ambiente. È la strategia nazionale di green economy per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico (art. 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»);*

§ *il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.*

§ *anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale questa Corte (sentenza n. 199 del 2014) ha ritenuto che la disposizione censurata -nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti- si poneva in contrasto con le linee guida statali in quanto circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti.*

§ *il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale (nello stesso senso, le sentenze n. 69 del 2018, n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011);*

§ *Questa Corte ha infatti affermato che la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011). E infatti,*

con specifico riferimento ad alcune disposizioni legislative proprio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di energia da fonti rinnovabili, questa Corte (sentenza n. 298 del 2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che estendeva lo speciale regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla legge statale in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti> (così anche CC. n. 69/2018, 13/2014 n. 224/2012 e 380/2011).

Dunque la Corte costituzionale afferma la sussistenza di interessi di pari valore, da esaminare e da trattare con necessità di individuazione, nel caso concreto, dell'interesse primario; con considerazione della possibilità di "convivenza".

Nel caso di specie è stata omessa una valutazione specifica di incompatibilità dell'area, nell'ambito di una visione e valutazione allargata di tutti gli interessi coinvolti, tenendo in considerazione l'elemento che la connotazione di semi naturalità non implicava un divieto preliminare, prevalente e assoluto.

Estesa, anche, al profilo ritenuto ostativo alla realizzazione dell'intervento ricadendo l'area all'interno della fascia di rispetto di 150 mt dalle sponde del *Riu Munnu* e del *Riu Pardu*.

Sul presupposto erroneo di dover assicurare una tutela integrale, la Regione ha maturato il convincimento di non autorizzare dell'iniziativa in area paesaggisticamente vincolata.

In riferimento alla convivenza dei distinti valori e della necessità di approfondimento dei profili rilevanti si richiamano Tar Sardegna 777/2016 e 14/2016, ove si afferma che è lo stato reale dei luoghi che deve essere valutato, con approfondimento dell'effettiva incidenza dell'intervento proposto, con motivazione puntuale e congrua e con bilanciamento dei diversi interessi in gioco.

L'ordinamento non ammette una statica salvaguardia.

Inoltre, va osservato, a conferma della lettura "elastica" della norma, suscettibile come tale di "interpretazione" e non di applicazione di automatismi, la Giunta regionale, con la successiva delibera della del 27 novembre 2020 numero 59/90 allegato B pagina 4, ha ritenuto che l'*"individuazione delle aree <non idonee> all'installazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili"* è solo indicativa ed ha l'obiettivo di "orientare e fornire un'indicazione" a scala regionale delle aree di maggiore pregio e tutela, per le quali in sede di autorizzazione sarà necessario fornire specifici elementi e approfondimenti maggiormente di dettaglio in merito alle misure di tutela e mitigazione da adottarsi da parte del proponente.

In definitiva, l'effettiva incidenza negativa non è emersa come conseguenza del progettato intervento, essendo stata fatta applicazione di un presunto vincolo impeditivo (cfr. Tar Lombardia 496/2018 illegittimità di affermazioni apodittiche).

Ne consegue che anche la censura attinente il profilo paesaggistico è fondata.

*

4) DOMANDA SUBORDINATA.

La società ricorrente ha sollevato, in subordine, anche l'illegittimità derivata delle norme e disposizioni regionali che qualificano le aree "seminaturali", qualora tale vincolo si rivelasse impeditivo, in assoluto, dell'intervento.

In subordine la ricorrente ha impugnato, qualora i provvedimenti impugnati fossero stati interpretati come vivamente preclusivi, ha chiesto l'annullamento della normativa regolamentare:

-giunta regionale 1 giugno 2011 e numero 27/16 allegato B (punti 11.2 e 8.4.2) e B1;

-giunta regionale 23 gennaio 2018 lo numero tre/25 (conferma l'allegato) ex legge regionale 3/2009 articolo 6,

-PPR articolo 26.

Dopo l'avvenuta disamina favorevole dei precedenti motivi quest'ultima censura si rivela priva di interesse attuale, in quanto l'interpretazione complessivamente elaborata (in relazione alle censure 1, 2 e 3) è già idonea a soddisfare le aspirazioni e le pretese che sono state introdotte con il giudizio.

In conclusione il ricorso va accolto, con annullamento dei provvedimenti impugnati.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono quantificate in dispositivo, poste a carico delle Amministrazioni che hanno frapposto gli impedimenti (Regione e Anas).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con annullamento dei provvedimenti impugnati.

Condanna le Amministrazioni al pagamento di euro 3.000 € (tremila), in favore della società ricorrente, per onorari e spese di giudizio, oltre oneri di legge e rimborso del contributo unificato; ripartite, per metà, fra Regione e Anas.

Compensate nei confronti del Ministero.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Grazia Flaim

IL PRESIDENTE

Francesco Scano