

ENERGIA: Impianto fotovoltaico - Diniego - Contraddittorio procedimentale - Legittimità - Tutela paesaggistica - Art. 14, co. 7, D,Lgs. n. 241/90 - Posizioni prevalenti espresse in Conferenza di servizi - Giudizio di prevalenza degli Enti titolari di “interessi sensibili”. Legittimità.

Tar Puglia - Lecce, Sez. II, 2 novembre 2021, n. 1570

1. “[...] è sufficiente scorrere l’iter procedimentale culminante con il gravato diniego per rendersi conto che vi è stato pieno contraddittorio procedimentale. Invero, a fronte dei primi pareri emessi da Arpa, Regione, Soprintendenza e Comune di Manduria, la ricorrente è stata invitata ad interloquire, e ciò ha fatto mediante articolate controdeduzioni, alle quali i suddetti enti hanno ulteriormente replicato mediante nuovi e aggiornati pareri, anch’essi oggetto di puntuale controdeduzione da parte della ricorrente.

Per tali ragioni, l’atto conclusivo del procedimento è stato assunto nel pieno rispetto delle esigenze di interlocuzione procedimentale, sottraendosi per questa via alle lamentate censure [...]”.

2. “[...] tutti gli enti deputati alla tutela paesaggistica e del territorio – tutela costituente elemento fondamentale della valutazione di impatto ambientale – hanno espresso il proprio motivato dissenso, talché trova applicazione la previsione di cui all’art. 14-ter, co. 7, l. n. 241/90, secondo cui “l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Pertanto, 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” [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe, tra cui la DD della Provincia di Taranto n. 575 del 7.5.2021, recante il giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto di realizzazione ed esercizio di un impianto integrato denominato “San Giovanni”, di produzione elettrica da fonte fotovoltaica e di produzione agricola, sito nel Comune di Sava (TA) in strada vicinale San Giovanni sn.

A sostegno del ricorso, essa ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) violazione degli artt. 142 ss. d. lgs. n. 42/04; 12 d. lgs. n. 387/03; 38, 89 e 914 NTA del PPTR;

eccesso di potere sotto vari profili; 2) violazione degli artt. 5, 25 e 27-bis d. lgs. n. 152/06; 14-ter l. n. 241/90; 10-bis l. n. 241/90; violazione della L.R. n. 11/2001; eccesso di potere sotto vari profili; 3) violazione degli artt. 27-bis d. lgs. n. 152/06; 14-ter l. n. 241/90; eccesso di potere sotto vari profili; 4) violazione degli artt. 27-bis d. lgs. n. 152/06; 12 d. lgs. n. 387/03; eccesso di potere sotto vari profili; 5) violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 e delle Linee Guida approvate con d.m. 10.9.2040; violazione del PPTR; eccesso di potere sotto vari profili; 6) violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 e delle Linee Guida approvate con d.m. 10.9.2040; violazione del PPTR; eccesso di potere sotto vari profili; 7) violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 e delle Linee Guida approvate con d.m. 10.9.2040; violazione della DD n. 162/14; eccesso di potere sotto vari profili; 8) violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 e delle Linee Guida approvate con d.m. 10.9.2040; violazione dell'art. 10-bis l. n. 241/90; eccesso di potere sotto vari profili; 9) violazione dell'art. 12 d. lgs. n. 387/03 e delle Linee Guida approvate con d.m. 10.9.2040; violazione della DD n. 162/14; eccesso di potere sotto vari profili.

Ha chiesto pertanto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, la Soprintendenza Nazionale Patrimonio Culturale Subacqueo, la Regione Puglia, la Provincia di Taranto, ARPA Puglia, hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 27.10.2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Con il primo motivo di gravame, la ricorrente deduce l'illegittimità dell'impugnata DD provinciale n. 575/2021 – nella parte in cui essa ha posto a fondamento del giudizio negativo di compatibilità ambientale il contrasto del progetto con gli artt. 89 e 91 NTA del PPTR – per contrasto con l'art. 12 d. lgs. n. 387/03. In particolare, a giudizio della ricorrente, *“attribuendo a un atto pianificatorio (il PPTR) portata vincolante nell'individuazione delle tipologie di impianti realizzabili sul territorio, alla Regione viene riconosciuto un potere che esorbita dalle competenze fissate dall'art. 12 del d. lgs. 387/2003 e dalle Linee Guida Nazionali che circoscrivono alla sola individuazione delle aree non idonee la facoltà riconosciuta alla Regione”* (cfr. ricorso, p. 12).

Il motivo è infondato.

2.1. Ai sensi dell'art. 135 d. lgs. n. 42/04 (Codice dei Beni Culturali: CBC): *“Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: <<piani paesaggistici>> ...”*.

Dispone poi il successivo art. 143 co. 9 CBC: *“A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all' articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”*.

2.2. Dunque, è lo stesso legislatore statale – in coerenza con le attribuzioni di cui all’art. 117 della Costituzione, e conformemente ai principi di cui all’art. 9 della Costituzione Italiana – a prevedere: a) la necessità di predisposizione di piani paesaggistici (art. 135 CBC); b) la loro prevalenza sui piani territoriali e urbanistici (art. 143 co. 9 CBC).

Tali previsioni non si pongono in contrasto con l’art. 12 d. lgs. n. 387/03. Invero – premesso che tale previsione normativa precede quella di cui al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d. lgs. n. 42/04), e pertanto non può in alcun modo vincolare quest’ultima, essendo piuttosto vero il contrario – è comunque dirimente osservare 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”*.

Dunque, soltanto una volta ottenuta l’AU – e non prima – le opere per la realizzazione degli impianti sono ritenute aventi natura indifferibile e urgente.

2.3. Per tali ragioni, del tutto coerente con tali premesse di fondo è la verifica della conformità dell’impianto alle previsioni di cui alle NTA del PPTR, e in particolare, alle previsioni di cui agli artt. 89 e 91 del citato Piano regionale.

Conseguentemente, l’atto impugnato si sottrae alle lamentate censure, costituendo espressione di un potere correttamente esercitato.

2.4. Ne consegue il rigetto delle relative censure.

3. Con il secondo, terzo e quarto motivo di gravame, che possono essere esaminati congiuntamente, per comunanza delle relative censure, la ricorrente lamenta sia l’assenza di contraddittorio procedimentale, essendosi le Amministrazioni dissenzienti limitate a far pervenire i pareri al di fuori della conferenza di servizi, e sia che la Provincia di Taranto avrebbe *“... del tutto omissa una autonoma decisione in merito alla VIA, limitandosi a rinviare ai pareri di ARPA, della Soprintendenza, del Comune di Manduria, e della Sezione Paesaggio”* (cfr. ricorso, p. 19).

Le censure sono infondate.

3.1. Per quel che attiene al primo aspetto, è sufficiente scorrere l’iter procedimentale culminante con il gravato diniego per rendersi conto che vi è stato pieno contraddittorio procedimentale. Invero,

a fronte dei primi pareri emessi da Arpa, Regione, Soprintendenza e Comune di Manduria, la ricorrente è stata invitata ad interloquire, e ciò ha fatto mediante articolate controdeduzioni, alle quali i suddetti enti hanno ulteriormente replicato mediante nuovi e aggiornati pareri, anch'essi oggetto di puntuale controdeduzione da parte della ricorrente.

Per tali ragioni, l'atto conclusivo del procedimento è stato assunto nel pieno rispetto delle esigenze di interlocuzione procedimentale, sottraendosi per questa via alle lamentate censure.

3.2. Venendo ora al secondo ordine di censure (presunta assenza di autonoma decisione da parte della Provincia), rileva anzitutto il Collegio che, come già affermato con sentenza n. 704/2021, *“tutti gli enti deputati alla tutela paesaggistica e del territorio – tutela costituente elemento fondamentale della valutazione di impatto ambientale – hanno espresso il proprio motivato dissenso, talché trova applicazione la previsione di cui all'art. 14-ter, co. 7, l. n. 241/90, secondo cui “l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza.*

Pertanto, 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”.

Già soltanto per tali ragioni, pertanto, la suddetta doglianza della ricorrente è infondata.

A ciò aggiungasi altresì che, come emerge dall'impugnato diniego provinciale, *“visti i pareri degli SCMA (soggetti competenti in materia ambientale) innanzi richiamati, in particolare dell' ARPA Puglia, della Regione Puglia-Sezione Paesaggio (la quale ha espresso parere negativo in merito all'accertamento di compatibilità paesaggistica) e della Soprintendenza Nazionale per il Patrimonio Culturale Subacqueo, aventi carattere prevalente, visti i pareri del Comune di Manduria, si ritiene che il progetto di che trattasi presenti impatti -definiti dall'art. 5 comma 1 lettera c) del TUA negativi che pregiudicano il giudizio positivo di compatibilità ambientale e, quindi, il rilascio del PAUR”* (cfr. atto impugnato, p. 11).

Dunque, non vi è stata acritica trasposizione dei pareri degli enti portatori di interessi “sensibili”, ma vi è stata piena condivisione da parte della Provincia, che ha ritenuto *“... di non doversene discostare”*, evitando pertanto di trascriverli pedissequamente, per mere esigenze di economia di scrittura.

Pertanto, anche sotto tale profilo l'impugnato diniego costituisce espressione di un potere correttamente esercitato.

3.3. Ne consegue il rigetto anche di tale motivo di gravame.

4. Con i restanti motivi di gravame, che possono essere esaminati congiuntamente, la ricorrente contesta, nel merito, il contenuto dei lamentati pareri espressi dalla Regione, da Arpa, dalla Soprintendenza e dal Comune di Manduria.

In particolare, ad avviso della ricorrente, tali pareri – nella parte in cui hanno ritenuto non superabili le esigenze di tutela e conservazione della vocazione agricola dei luoghi – scontrerebbero sia l'illegittimità derivante dal contrasto con la previsione di cui all'art. 12 d.P.R. n. 387/03, e sia l'erroneità delle relative scelte, posto che: “... *il progetto insiste su terreni incolti da 10 anni (salvo attività di pulizia periodica imposta dalla normativa vigente) e consentirà il recupero ad uso agricolo effettivo di una superficie più che doppia rispetto alla superficie radiante dell'impianto, facendo peraltro salva la conservazione delle aree naturalizzate già presenti in sito, che occupano 4 ha dell'area di progetto*” (cfr. ricorso, p. 34).

La ricorrente contesta poi i suddetti pareri, “... *nella parte in cui hanno individuato tra le criticità rilevanti gli impatti cumulativi del progetto con altre iniziative rinnovabili nell'area di indagine, affermando che tale rilevante impatto sarebbe dimostrato dal superamento dell'Indice di pressione cumulativa (IPC) previsto dalla DD 162/2014 maggiore di 3%. Sennonché il meccanismo di calcolo dell'IPC non fotografa affatto le interazioni tra impianti rinnovabili, ma costituisce un ulteriore strumento diretto a impedire la realizzazione di impianti rinnovabili in area agricola*” (cfr. ricorso, p. 37).

Ancora, la ricorrente contesta il parere soprintendentizio, nella parte in cui esso evidenzia la compromissione che il progetto determinerebbe a strada a valenza paesaggistica (come la via Salentina e la Strada dei Vigneti).

Inoltre, la ricorrente contesta il parere Arpa, sia sotto il profilo dell'inidoneità di tale ente a rendere il prescritto parere, e sia sotto quello dell'erroneità delle relative valutazioni.

Da ultimo, si contesta il parere reso dal Comune di Manduria, in quanto errato, e comunque superabile mediante imposizione di prescrizioni.

Le censure sono tutte infondate.

4.1. Per quel che concerne il dedotto contrasto del PPTR con l'art. 12 d. lgs. n. 387/03, si rimanda alle considerazioni espresse ai punti nn. 2.1 e 2.2, che vanno in questa sede confermate.

4.2. Nel merito, si legge nell'impugnato parere regionale che, per quel che riguarda “... *la compatibilità dell'intervento con gli obiettivi del PPTR ed alla verifica del rispetto della normativa d'uso di cui alla sezione C2 della scheda d'ambito, si deve evidenziare come l'intervento risulti in contrasto con alcuni obiettivi del PPTR, ovvero: con l'obiettivo specifico 2.7, che prevede di*

contrastare il consumo di suoli agricoli e naturali ai fini infrastrutturali ed edilizi e con l'obiettivo specifico 4.5, che prevede di salvaguardare gli spazi rurali e le attività agricole contrastando il consumo urbano, industriale e commerciale del suolo agricolo e limitando le deruralizzazioni. Di riflesso, l'intervento risulta in contrasto con gli obiettivi generali a cui corrispondono i suddetti obiettivi specifici, ovvero con l'obiettivo generale n. 2 "Migliorare la qualità ambientale del territorio" e con l'obiettivo generale n. 4 "Riqualificare e valorizzare i paesaggi rurali storici". Come rilevato in precedenza, l'intervento non è coerente con i caratteri identitari del contesto paesaggistico in cui si inserisce e pertanto risulta in contrasto con l'obiettivo specifico 10.2, che si propone di rendere coerente lo sviluppo delle energie rinnovabili sul territorio con la qualità e l'identità dei diversi paesaggi della Puglia e con l'obiettivo specifico 10.6, che si propone di disincentivare la localizzazione di centrali fotovoltaiche a terra nei paesaggi rurali; conseguentemente, l'intervento risulta in contrasto con l'obiettivo generale n. 10 "Garantire la qualità territoriale e paesaggistica nello sviluppo delle energie rinnovabili" (cfr. parere regionale 1.3.2021, pp. 7-8).

4.3. Valutazioni consimili sono state poi effettuate con riferimento alle Linee Guida PPTR (elaborato 4.4.1), nelle quali si evidenziano criticità del settore fotovoltaico, legate soprattutto: *"... ad un uso improprio del fotovoltaico, all'occupazione di suolo, allo snaturamento del territorio agricolo. Sempre più numerosi infatti, sono gli impianti che si sono sostituiti a suoli coltivati. La possibilità di installare in aree agricole, centrali fotovoltaiche, costruisce uno scenario di grande trasformazione della texture agricola, con forti processi di artificializzazione del suolo. L'enorme quantità di superficie utilizzata per la costruzione di centrali fotovoltaiche pone anche il problema del recupero delle aree in fase di smantellamento dell'impianto. ... omissis ... È quindi sconsigliabile l'utilizzo di ulteriore suolo per l'installazione di impianti fotovoltaici, valutando anche gli impatti cumulativi di questi sul territorio. La direzione verso cui tendere deve essere l'integrazione in contesti differenti (aree produttive, siti contaminati o nelle aree urbane), tuttavia è necessario valutare il corretto inserimento delle fonti rinnovabili"* (cfr. parere cit, p. 8).

E ancora: *"Il PPTR intende quindi promuovere l'utilizzazione diffusa e modulare dell'energia solare disincentivando l'installazione a terra del fotovoltaico ed incentivando la distribuzione diffusa sulle coperture e sulle facciate degli edifici, privilegiando l'autoconsumo dei privati e delle aziende agricole. (cfr. elaborato 4.4.1, § B2.2.1)"* (cfr. parere cit, p. 8).

4.4. Orbene, già soltanto per tali ragioni, è evidente l'infondatezza dell'assunto di parte ricorrente, che pretende di obliterare un dato che il pianificatore regionale considera ineludibile, e che si compendia nell'assunto per il quale, tenuto conto della vocazione identitaria dei luoghi, viene

valutato con sfavore l'utilizzo del fotovoltaico in aree agricole, che accrescerebbero la già esistente artificializzazione dei luoghi.

4.5. Rispetto a tale situazione, del tutto inconferente è l'assunto di parte ricorrente, secondo cui la Regione (nonché gli ulteriori enti che hanno ripreso tale profilo di criticità) avrebbe obliterato che il progetto prevede che oltre 10 dei circa 16 ettari dell'area in esame sarebbero recuperati alla naturale funzione agricola, essendo sinora incolti. Sul punto, è sufficiente rilevare che se l'intento della ricorrente è quello di riavviare all'utilizzo in chiave agricola terreni sinora incolti, ciò può essere fatto in ogni momento, senza necessità di avviare *anche* un parco fotovoltaico.

4.6. Pertanto, la tesi della ricorrente "prova troppo", evidenziando un aspetto (il riutilizzo di parte dei terreni in chiave agricola) che prescinde del tutto dalla realizzazione del parco fotovoltaico, e che può essere concretizzato in ogni momento, indipendentemente da quest'ultimo.

4.7. Resta pertanto fermo il suddetto profilo di criticità, che giustifica *ex se* il giudizio negativo di compatibilità dell'intervento con gli indirizzi del PPTR, e che può essere così riassunto: l'impianto contribuisce ad accrescere il fenomeno di artificializzazione dei luoghi, ingenerando un corsa all'emulazione, con conseguente perdita – o forte compromissione per un notevole arco temporale (gli impianti fotovoltaici hanno una durata media di circa 20-30 anni) – del carattere agricolo dell'area di riferimento, nonché della vocazione identitaria dei luoghi.

5. Tali considerazioni consentono altresì di giustificare la valutazione negativa espressa dalla locale Soprintendenza, la quale – contrariamente all'assunto di parte ricorrente – ha espresso una valutazione negativa incentrata non solo sul deturpamento visivo di talune strade vicinali a valenza paesaggistica, ma anche e soprattutto con fatto che: *“la realizzazione dell'impianto FV, seppure rimodulato con l'introduzione dell'agrofotovoltaico, risulta di evidente contrasto con le Linee guida del PPTR, in particolare con l'obiettivo 10.6 che disincentiva la localizzazione di centrali fotovoltaiche a terra nei paesaggi rurali, e produce impatti cumulativi negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, coinvolgendo aspetti ambientali e paesaggistici non solo puntuali, ma di Area Vasta, anche alla luce delle trasformazioni conseguenti alla presenza già effettuata e prevista di altri impianti di energia da fonti rinnovabili”* (cfr. parere soprintendentizio prot. 20.3.2021, p. 5).

6. Lo stesso dicasi con riferimento al parere Arpa (che contrariamente all'assunto di parte ricorrente, ha ben titolo per esprimere pareri tecnici, tenuto conto della formulazione ampia dei soggetti legittimati a partecipare al procedimento ex art. 27-bis d. lgs. n. 152/06), anch'esso incentrato sulla disincentivazione di parchi fotovoltaici in aree agricole (cfr. parere in atti).

7. Venendo ora all'esame dell'ulteriore profilo di criticità presente nei suddetti pareri (ad eccezione del parere del Comune di Manduria, sul quale v. *infra*, punto n. 8), vale a dire dall'indice di

pressione cumulativa (IPC) derivante dall'insistenza di ulteriori impianti in zona, è la stessa ricorrente a riconoscere che, pur applicando i parametri da essa proposti, *“l'impianto in oggetto, considerato unitamente all'impianto esistente, determina il superamento del limite del 3% di appena 0,2; ipotizzando di autorizzare oggi l'impianto fotovoltaico limitrofo e già esistente, di superficie inferiore a quella cumulata applicata nel caso di specie, il limite del 3 % verrebbe superato dello 0,4; anche riducendo l'area di progetto del 50%, rinunciando alla sezione sud, il limite del 3 % verrebbe superato”* (cfr. ricorso, p. 39).

Pertanto, non si vede che valenza abbia il fatto che il limite del 3% verrebbe superato “di poco”: gli è, semplicemente, che il suddetto limite viene superato (poco importa se “di poco”, o “di molto”), e ciò anche sulla base dei calcoli proposti dalla ricorrente.

Ciò costituisce un ulteriore elemento di criticità, che si aggiunge al precedente, e che giustifica – anch'esso in via autonoma, e a maggior ragione se unito a quello prima esposto – il giudizio negativo finale espresso dalla Provincia di Taranto.

Ne consegue il rigetto delle relative censure.

8. Per quel che attiene infine al parere espresso dal Comune di Manduria, vi si legge quanto segue: *“si prende atto della proposta progettuale di interrare il cavidotto per l'intero attraversamento nel Comune di Manduria ... tuttavia, non essendo riportato il percorso di detto intervento, allo stato non è possibile esprimere il proprio parere di competenza. Si richiede pertanto l'invio della documentazione che individui il percorso proposto e le caratteristiche tecniche costruttive previste”*.

Orbene, è evidente l'ulteriore profilo di criticità evidenziato dal Comune di Manduria: invero, la ricorrente, pur compulsata, non ha allegato alcuno studio e/o progetto che individui il percorso interno del cavidotto, né le caratteristiche costruttive. È dunque evidente, sotto questo aspetto, la “debolezza” della proposta progettuale di parte ricorrente, che deve *in parte qua* ritenersi del tutto generica, non rispondendo in alcun modo agli specifici rilievi di parte comunale (come e dove dovrà essere interrato il cavidotto; con quali tecniche costruttive; con quale tempistica, ecc.).

Pertanto, anche tale profilo di criticità va ad aggiungersi a quelli sopra evidenziati, e parimenti giustifica – o comunque contribuisce ad arricchire sul piano motivazionale – il giudizio negativo di compatibilità ambientale espresso dalla Provincia di Taranto.

9. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

10. Sussistono giusti motivi, legati alla natura e complessità delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

Andrea Vitucci, Referendario

L'ESTENSORE

Roberto Michele Palmieri

IL PRESIDENTE

Antonella Mangia

IL SEGRETARIO