

ENERGIA: Impianto fotovoltaico - Parere paesaggistico - Autonomo rispetto alla VIA – Competenza - Sezione Paesaggio della Regione - Diniego – Motivato dall’uso massiccio della superficie agricola per impiantare a terra i pannelli solari - Legittimità - Esigenza di conservazione del paesaggio.

Tar Puglia - Lecce, Sez. II, 1 febbraio 2022, n. 177

1. “[...] il parere paesaggistico, ai sensi dell’art. 91 NTA PPTR, è autonomo rispetto alla VIA, in quanto lo stesso si riferisce non già agli aspetti strettamente ambientali ma “ha ad oggetto la verifica della compatibilità degli interventi proposti con le previsioni e gli obiettivi tutti del PPTR e dei piani locali adeguati al PPTR ove vigenti. Con riferimento agli interventi di rilevante trasformazione del paesaggio di cui all’art. 89 co. 2 lett. b2, oggetto dell’accertamento è anche la verifica del rispetto della normativa d’uso si cui alla sezione C2 delle schede d’ambito” (comma 1) ed ha valore “obbligatorio e vincolante” (comma 4).

Quindi il diniego, dal punto di vista squisitamente paesaggistico, poteva essere reso non dalla Soprintendenza ma dalla competente Sezione Paesaggio della Regione, perciò sull’operato di quest’ultima occorre soffermarsi al fine di verificare se lo stesso è in grado di reggere il diniego impugnato [...].”

2. “[...] il progetto [...] prevede, in sostanza, un uso massiccio della superficie agricola per impiantare a terra i pannelli solari. In questa ottica va letto il diniego della Sezione Paesaggio che, muovendosi nella menzionata logica del PPTR, ha escluso “l’utilizzo di ulteriore suolo per l’installazione di impianti fotovoltaici” (pag. 13 parere). Il diniego, quindi, lungi dal tradursi in una aprioristica preclusione alla installazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, si muove, ragionevolmente, nell’ottica di contemperare la conservazione del paesaggio con l’installazione di dati impianti (quelli per l’autoconsumo dei privati e delle aziende agricole), escludendo quelli, come quello per cui è causa, che implicano una ulteriore antropizzazione del suolo. Ed infatti, la Sezione Paesaggio rileva che proprio la forte antropizzazione dovrebbe condurre a prevedere trasformazioni del “paesaggio già snaturato, certamente orientate alla riqualificazione” [...].”

FATTO

1) È impugnata la determinazione regionale n. 223 del 26 maggio 2021, con cui è stato negato alla ditta ricorrente il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), previsto dall’art. 27-bis, D. Lgs. n. 152/2006, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

2) La ditta ricorrente espone che:

- a) nella fase procedimentale interveniva un primo parere sfavorevole della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Lecce, prot. n. 2132 del 31 gennaio 2020 (dc. 2 ricorso), poi confermato con parere n. 4469 del 18 marzo 2021 (doc. 3 ricorso);
- b) tali pareri della Soprintendenza, pur riconoscendo che i lotti interessati dall'intervento non intercettavano direttamente nessun bene paesaggistico o componente paesaggistica individuata nel PPTR, si fondavano sul rischio di consumo del suolo agricolo;
- c) pervenivano invece i pareri favorevoli degli altri enti coinvolti, tra cui quello del Comitato VIA regionale prot. n. 3222 del 5 marzo 2020 (doc. 18 ricorso), poi confluito nella determinazione regionale n. 244 del 5 agosto 2020 (doc. 19 ricorso), con cui veniva rilasciata VIA favorevole con prescrizioni (riferite a) alle siepi che avrebbero dovuto contornare l'esterno dell'impianto in modo irregolare e con date essenze arboree e b) all'interramento del cavidotto);
- d) la ricorrente presentava il progetto adeguato alle prescrizioni;
- e) in prossimità della seduta conclusiva della Conferenza di servizi (del 24 marzo 2021), la Sezione Paesaggio della Regione faceva pervenire il suo parere sfavorevole prot. n. 2085 dell'8 marzo 2021 (doc. 4 ricorso);
- f) in ragione dei due pareri sfavorevoli della Soprintendenza e del parere sfavorevole della Sezione Paesaggio, la conferenza di servizi si concludeva negativamente per la ricorrente, la quale, ricevuto il preavviso di rigetto di PAUR, formulava le proprie osservazioni procedurali;
- g) la Regione concludeva negativamente il procedimento di PAUR con la determina n. 223 del 26 maggio 2021.

3) Di tali esiti si duole la ricorrente col gravame in esame.

4) Col primo motivo di ricorso, si deduce che:

- a) l'avviso espresso dalla Soprintendenza è errato perché, pur dando atto del fatto che non sono interessati beni paesaggistici o componenti paesaggistiche di cui al PPTR, fa riferimento ad alcune componenti paesaggistiche del "contesto" allargato per evidenziare relazioni di intervisibilità con l'intervento;
- b) la consumazione del suolo agricolo viene dedotta dalla Soprintendenza in modo del tutto generico e si traduce, in sostanza, in una aprioristica opposizione;
- c) la Soprintendenza ha errato nel fare riferimento alla relazione sugli impatti cumulativi, nella quale il calcolo dell'indice di impatto cumulativo è pari a 1,16 nell'area vasta di raggio 5 km ed è comunque pari all'1,25 nell'area vasta di raggio 2 km, con la conseguenza che risulta un indice di pressione cumulativa al di sotto della soglia massima di 3 consentita dalla D.D. Servizio Ecologia n. 162 del 6 giugno 2014 (in applicazione della DGR 2122 del 23 ottobre 2012);

- d) l'elemento delle visuali era stato valutato dal Comitato VIA regionale favorevolmente, in considerazione dell'altezza dei moduli previsti e delle siepi da installare;
- e) la Soprintendenza non ha fornito ipotesi alternative per assentire l'intervento, obliterando peraltro il fatto che l'art. 12, comma 7, D. Lgs. n. 387/2003, prevede che gli impianti di energia da fonti rinnovabili possono essere collocati anche in zone agricole;
- f) la Soprintendenza ha fondato il diniego sul fatto che le linee guida del PPTR prevedono come "sconsigliabile" l'utilizzo ulteriore di suolo per gli impianti fotovoltaici, valutando anche gli impatti cumulativi di questi sul territorio.

5) Col secondo motivo di ricorso si censura il parere negativo della Sezione Paesaggio e si deduce che:

- a) viene escluso, anche dalla Sezione Paesaggio, l'interessamento di beni paesaggistici;
- b) si fa riferimento a una "naturalità" limitata, pari al 9% di superficie, che quindi esprime un valore paesaggisticamente residuale delle caratteristiche del contesto dove si inserirebbe l'impianto;
- c) l'area è infatti caratterizzata da una forte antropizzazione e vi sono altri impianti fotovoltaici, senza, però, che l'installazione dell'impianto *de quo* comporti il superamento del valore dell'indice cumulativo previsto dalla Regione;
- d) la Sezione Paesaggio fa riferimento alla Sezione C2 della Scheda d'Ambito del Tavoliere salentino, nella quale si richiede una scelta localizzativa accurata proprio nelle zone già inficiate dal punto di vista paesaggistico e ambientale e che, sebbene agricole, abbiano perso i caratteri della naturalità e per le quali una proposta progettuale non pregiudichi la qualità del territorio;
- e) la Sezione Paesaggio sembra quindi essersi riferita proprio all'area oggetto di intervento, priva di valenza paesaggistica e in cui sono presenti altri impianti fotovoltaici;
- f) nonostante, quindi, l'area fosse da considerare, per stessa ammissione della Sezione Paesaggio, paesaggisticamente "residuale", si è concluso, contraddittoriamente, nel senso che la "*forte antropizzazione dei luoghi, a scala di paesaggio, invece, dovrebbe condurre ancora di più a preservare il paesaggio residuo*" (pag. 14 parere);
- g) seguendo il ragionamento della Sezione Paesaggio, si finirebbe con l'escludere sempre la possibilità di installare impianti fotovoltaici in aree agricole, perché si dovrebbe sempre salvaguardare il paesaggio residuo;
- h) la Sezione Paesaggio contesta altresì la prescrizione impartita dal Comitato VIA, cioè l'interramento del cavidotto, perché interferirebbe col contesto paesaggistico;
- i) secondo la Sezione Paesaggio, l'impianto interferirebbe col reticolo idrografico di connessione della RER e, in particolare, con i tratti del "canale Iaia" di circa 820 m., interessati dal cavidotto,

mentre l'elaborato 4.4.1 delle linee guida del PPTR ritiene ammissibili gli impianti fotovoltaici collocati su edifici, come non è nel caso di specie;

- j) secondo la ricorrente, invece, il cavidotto non interessa il corso d'acqua perché l'interramento è parallelo al corso d'acqua e, nel breve tratto di intersezione, garantisce la salvaguardia del corpo idrico, come del resto confermato dal parere favorevole dell'Autorità di Bacino con nota prot. 6121 del 3 marzo 2021 (citato nel verbale della Conferenza di servizi del 24.3.21, doc. 8 ricorso);

- k) l'interramento è da praticarsi in strada già asfaltata preesistente al PPTR (adottato nel 2015), quindi l'utilizzo della stessa non può avere interferenza sul reticolo del corso d'acqua;

- l) l'intervento da realizzarsi è indifferibile ed urgente anche alla luce dell'art. 7 bis, comma 2 bis, D. Lgs. n. 152/2006, come sostituito dal D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021, secondo cui *“Le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, come individuati nell'Allegato I-bis, e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti”*.

6) Col terzo motivo di ricorso, si deduce che il parere favorevole di VIA già contiene un parere paesaggistico favorevole, mentre l'Autorità procedente ha acriticamente aderito alle posizioni negative espresse dalla Sezione Paesaggio.

7) Si sono costituiti in giudizio la Regione Puglia e il Comando Marittimo Sud di Taranto della Marina Militare.

8) Con ordinanza n. 562 del 30 settembre 2021, questa Sezione prendeva atto della rinuncia alla domanda cautelare e compensava le spese di quella fase.

9) In data 15 dicembre 2021, parte ricorrente ha chiesto l'autorizzazione a rinnovare la notifica del ricorso, presso l'avvocatura erariale, nei confronti delle Amministrazioni statali evocate in giudizio ma che non si sono costituite, con conseguente istanza di rinvio dell'udienza pubblica del 19 gennaio 2022.

10) All'udienza pubblica del 19 gennaio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Non vi è motivo di disporre la rinnovazione della notifica nei confronti delle Amministrazioni statali evocate in giudizio ma non costitutesi, perché il ricorso è infondato nel merito, per le ragioni che seguono.

2) Va preliminarmente chiarito che il parere paesaggistico, ai sensi dell'art. 91 NTA PPTR, è autonomo rispetto alla VIA, in quanto lo stesso si riferisce non già agli aspetti strettamente ambientali ma *“ha ad oggetto la verifica della compatibilità degli interventi proposti con le previsioni e gli obiettivi tutti del PPTR e dei piani locali adeguati al PPTR ove vigenti. Con riferimento agli interventi di rilevante trasformazione del paesaggio di cui all'art. 89 co. 2 lett. b2, oggetto dell'accertamento è anche la verifica del rispetto della normativa d'uso si cui alla sezione C2 delle schede d'ambito”* (comma 1) ed ha valore *“obbligatorio e vincolante”* (comma 4).

3) Quindi il diniego, dal punto di vista squisitamente paesaggistico, poteva essere reso non dalla Soprintendenza ma dalla competente Sezione Paesaggio della Regione, perciò sull'operato di quest'ultima occorre soffermarsi al fine di verificare se lo stesso è in grado di reggere il diniego impugnato.

4) Al riguardo, va preliminarmente osservato che, con riferimento alle censure con cui parte ricorrente deduce che le modifiche del progetto in ordine all'interramento del cavidotto non interferirebbero col reticolo idrografico, la Sezione Paesaggio ha testualmente rilevato che, *“Quand'anche il proponente modificasse il tracciato del cavidotto, riportando l'impianto fotovoltaico proposto nell'alveo dell'ammissibilità rispetto alle norme della pianificazione paesaggistica”*, i motivi ostativi sono altri (pag. 15 provvedimento impugnato). Perciò le censure poste da parte ricorrente in ordine all'interramento del cavidotto sono già state superate dallo stesso parere della Sezione Paesaggio.

5) La Sezione Paesaggio ha ritenuto che il progetto non sia assentibile perché determinerebbe *“una diminuzione della qualità paesaggistica complessiva dei luoghi, [comporterebbe] pregiudizio alla conservazione dei valori paesaggistici e [risulterebbe] in contrasto con gli obiettivi di qualità di cui alla sezione C2 della scheda d'ambito il Tavoliere Salentino”* (pag. 15 provvedimento impugnato).

Al riguardo parte ricorrente ha dedotto che, seguendo il ragionamento della Sezione Paesaggio, si finirebbe con l'escludere sempre l'installazione di nuovi impianti di fonti di energia rinnovabile in zona agricola. La censura non coglie nel segno perché il parere della Sezione Paesaggio è più articolato, in quanto muove dal presupposto in virtù del quale il PPTR, *“pur promuovendo l'utilizzazione diffusa e modulare dell'energia solare che si distribuisce sul territorio in modo omogeneo, si propone nello stesso tempo di disincentivare l'installazione a terra del fotovoltaico e incentivare la distribuzione diffusa sulle coperture e sulle facciate degli edifici, privilegiando l'autoconsumo dei privati e delle aziende agricole”* (pag. 13 cit. parere). Prova ne sia che, come riportato nel cit. parere (v. pag. 12) – in tale parte non censurato dalla ricorrente –, l'elaborato del PPTR 4.4.1 – Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile –

ritiene ammissibili i moduli fotovoltaici collocati su edifici, e non è questo il caso, in quanto rappresentato da un progetto che prevede, in sostanza, un uso massiccio della superficie agricola per impiantare a terra i pannelli solari. In questa ottica va letto il diniego della Sezione Paesaggio che, muovendosi nella menzionata logica del PPTR, ha escluso “*l'utilizzo di ulteriore suolo per l'installazione di impianti fotovoltaici*” (pag. 13 parere). Il diniego, quindi, lungi dal tradursi in una aprioristica preclusione alla installazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, si muove, ragionevolmente, nell'ottica di contemperare la conservazione del paesaggio con l'installazione di dati impianti (quelli per l'autoconsumo dei privati e delle aziende agricole), escludendo quelli, come quello per cui è causa, che implicano una ulteriore antropizzazione del suolo. Ed infatti, la Sezione Paesaggio rileva che proprio la forte antropizzazione dovrebbe condurre a prevedere trasformazioni del “*paesaggio già snaturato, certamente orientate alla riqualificazione*”.

6) Non vale nemmeno il rilievo di parte ricorrente secondo cui l'installazione dell'impianto *de quo* non comporta il superamento del valore dell'indice cumulativo previsto dalla Regione, perché il rispetto degli indici cumulativi rileva in materia di valutazione di impatto ambientale (v. art. 4, comma 3, D. Lgs. n. 28/2011), mentre nel caso di specie si controverte del distinto aspetto paesaggistico.

7) Per le esposte ragioni, il ricorso va respinto.

8) Le spese di lite possono essere compensate per la complessità del caso esaminato.

P.Q.M.

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

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

Andrea Vitucci, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Andrea Vitucci

IL PRESIDENTE

Antonella Mangia

IL SEGRETARIO