

## **TAR di Lecce: concretezza degli indici per le valutazioni ambientali**

*La provincia è incompetente in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento di energie rinnovabili nel paesaggio, spettando ad essa di provvedere alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e regionali.*

(Nel caso di specie, il Collegio ha rilevato che dalla lettura degli indirizzi allegati alla delibera impugnata risulta palese che l'Ente non si sia discostato dall'ambito per il quale è stata riconosciuta la sua potestà di provvedere, avendo emanato direttive concernenti misure istruttorie per la valutazione delle domande).

*Gli indici utilizzati per le valutazioni ambientali, specie quando sono formulati in chiave probabilistica, devono essere corredati dall'individuazione dei concreti fattori di rischio ambientale, con una stringente valutazione sui probabili effetti che la realizzazione dell'intervento comporta, espressa in maniera non generica.*

(Nel caso di specie, le considerazioni circa la caratterizzazione agricola del suolo – riferita anche agli elementi di pregio ambientale del contesto – e la prefigurazione degli impatti che, per più ragioni, si fanno derivare dalla realizzazione dell'intervento manifestano una valutazione dell'Ente non propriamente correlata a precisi elementi di analisi, ma che in effetti si risolvono in asserzioni di valenza generale).

N. 01270/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00236/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 236 del 2012, proposto da:

Am Energia Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Nicolangelo Zurlo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Angelo Vantaggiato in Lecce, via Zanardelli 7;

contro

Provincia di Brindisi, rappresentato e difeso dall'avv. Angela Petrosillo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Adriano Tolomeo in Lecce, via Braccio Martello, 19;

per l'annullamento

della determina n. 2142 del 20 dicembre 2011 del dirigente del Servizio Ecologia della Provincia di Brindisi, di cui è stata data comunicazione alla Am Energia srl con nota n. 105677 del 23/12/2011, con la quale si dispone la assoggettabilità a via del progetto relativo ad un impianto fotovoltaico di potenza pari a 5,99 mw, denominato "Maffei 1" ubicato in località "Chiodi Nicoletta" del comune di Brindisi, proposto dalla Am Energia srl, nonché di ogni altro atto antecedente, connesso e/o comunque consequenziale, compresa la delibera della giunta provinciale n. 147 del 29/7/2011, con la quale vengono dettati "indirizzi organizzativi e procedurali per lo svolgimento delle procedure di via di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici", di cui la citata determina n. 2142 del 20/12/2011, impugnata, costituisce atto di concreta applicazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Brindisi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2012 la dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le gli avv.ti N. Zurlo, A. Tolomeo in sostituzione dell'avv. A. Petrosillo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La AM Energia ha presentato in data 18 febbraio 2011 alla Provincia di Brindisi istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, per la realizzazione nel territorio del Comune di Brindisi in località "Chiodi Nicoletta" di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 5,99 MW. Con nota prot. n. 15075 del 23 febbraio 2011 il Dirigente del Servizio Ecologia prescriveva di produrre i certificati di pubblicazione sul BURP e all'Albo Pretorio comunale dell'avviso di deposito degli elaborati di progetto, con le correlate relazioni ambientali, nonché il parere di competenza del Comune di Brindisi.

Nella stessa nota era poi rappresentato che al progetto si applicavano il Regolamento provinciale approvato con deliberazione n. 68/16 del 29/11/2010 (concernente la redazione degli studi e la valutazione della compatibilità ambientale di impianti fotovoltaici da realizzarsi nel territorio della Provincia di Brindisi), nonché il Regolamento Regionale n. 24 del 30/12/2010.

Comunicava quindi che ad essi andavano adeguati il progetto e lo studio di impatto ambientale, invitando a depositare a tal fine gli elaborati.

Avverso la predetta nota e il Regolamento provinciale ricorreva a questo Tribunale la AM Energia Srl che, con motivi aggiunti, impugnava anche la delibera della Giunta Provinciale n. 44 del 4/3/2011 (recante direttive per la redazione degli studi e la valutazione della compatibilità ambientale degli impianti fotovoltaici) e gli atti applicativi, tra cui la nota di integrazione documentale del 4/4/2011 del Settore Ecologia.

Il ricorso e i motivi aggiunti sono stati accolti con la sentenza di questa Sezione n. 1356 del 18 luglio 2011, ponendo in rilievo l'incompetenza relativa della Provincia "in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento di energie rinnovabili nel paesaggio", spettando ad essa di provvedere "alla disciplina degli aspetti più

propriamente organizzativi e procedimentali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e regionali” (sentenza citata: pagg. 8-9).

1.1. In seguito, l’Ente ha adottato la determinazione dirigenziale n. 2142 del 20 dicembre 2011, con la quale il progetto presentato dalla ricorrente è stato assoggettato a VIA .

Questi ultimi provvedimenti sono stati impugnati dalla ricorrente con il presente ricorso, deducendo i seguenti motivi:

1) eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti; violazione del giusto procedimento; illogicità e irrazionalità manifesta; falsità del presupposto; travisamento dei fatti;

2) eccesso di potere per sviamento, travisamento di circostanze di fatto e dei presupposti giuridici; incongruità dell’istruttoria, contraddittorietà ed illogicità della motivazione; violazione, falsa applicazione ed interpretazione aberrante dell’art. 16 L.R. 12 aprile 2001, n. 11 e dell’art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003; violazione ed elusione del giudicato.

La Provincia di Brindisi si è costituita in giudizio, confutando i motivi nella memoria depositata e concludendo per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 194 del 7 marzo 2012 è stata disposta la fissazione dell’udienza di merito, ai sensi dell’art. 55, comma 10, c.p.a.

All’udienza pubblica del 23 maggio 2012, il ricorso è stato assegnato in decisione.

2. Con la determinazione impugnata è stato disposto l’assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto di realizzazione dell’impianto fotovoltaico, per un complesso di considerazioni in essa articolatamente esposte, che possono essere così sintetizzate:

a) “la previsione di non utilizzazione agricola del suolo per almeno 25 anni produce la progressiva ed irreversibile riduzione della fertilità del terreno attualmente interessato da colture di carciofi, mentre il contesto nel quale ricade è interessato da produzioni agroalimentari di qualità ;

- l’area d’intervento insiste su un recapito finale di bacino endoreico e pertanto l’intervento, alterando la naturalità dei luoghi, ha come impatto negativo quello di interferire con lo sviluppo di dinamiche ecosistemiche di maggiore pregio;

- nel raggio di meno di 1 km di distanza dall’area oggetto d’intervento vi è la presenza di 3 rami dei corsi d’acqua derivanti dal Canale Foggia di Rau e dal canale Fiume Grande e alcuni recapiti finali di bacini endoreici;

- gli interventi relativi al cavidotto ricadono nel Sito di Interesse nazionale (SIN) di Brindisi.

2.2. La validità delle argomentazioni della Provincia è contestata dalla Società ricorrente, la quale ne evidenzia il carattere astratto e stereotipato, rilevando che in pratica l'Ente ha riproposto lo "spirito" del Regolamento provinciale sulla compatibilità ambientale degli impianti fotovoltaici, annullato da questo Tribunale con la sentenza citata.

Si afferma, in particolare, che talune considerazioni (riguardanti il particolare pregio dell'area, l'inserimento in un contesto territoriale omogeneo, il fenomeno della compattazione dei terreni) sono espresse in forma probabilistica, tanto da non poter assurgere a elementi idonei per sottoporre a valutazione di impatto ambientale l'intervento, non essendo in concreto specificati i rischi ambientali che la sua realizzazione comporta.

Con successivo motivo è denunciata la motivazione solo apparente del provvedimento della Provincia, ritenendo che con la delibera di Giunta n. 147 del 29/7/2001 la stessa abbia surrettiziamente reintrodotta (sotto forma di indirizzi procedurali e metodologici) una serie di nuovi adempimenti non previsti dalla normativa di settore, determinando il blocco generalizzato delle procedure autorizzative sulla scorta di rilievi attinenti alla salvaguardia del territorio (la cui tutela è affidata ad altri strumenti tipici), senza comparare gli interessi coinvolti né tenendo conto dell'interesse pubblico che, parimenti, è assicurato con la realizzazione degli impianti di sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili.

2. 3- La Provincia di Brindisi ha diffusamente contestato le censure della ricorrente, rappresentando che la verifica di assoggettabilità, disciplinata dall'art. 20 del d.lgs. n. 152/06 e dagli artt. 16 e 17 della L.R. 12 aprile 2001, n. 11, deve prendere in considerazione le caratteristiche del progetto, la sua localizzazione e le caratteristiche dell'impatto potenziale.

Sulla scorta di tale premessa, si evidenzia che il Dirigente ha correttamente proceduto alla valutazione delle caratteristiche dell'impianto in relazione al contesto, individuando con esaustiva motivazione gli effetti sull'ambiente derivanti dalla sua realizzazione.

Invero, la determinazione è in linea con le norme speciali in tema di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili, posto che l'art. 12, settimo comma, del d.lgs. n. 387/03 prescrive che la realizzazione in zona agricola deve avvenire nel rispetto delle tradizioni agroalimentari, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

3. Tanto premesso, si può procedere all'esame del ricorso.

3.1 Nell'ordine, va innanzitutto esaminata la censura rivolta avverso la deliberazione della Giunta provinciale n. 147 del 29/7/2011, con cui sono stati approvati gli "Indirizzi organizzativi e procedurali per le svolgimento delle procedure di VIA di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici".

Il motivo si fonda sul rilievo secondo cui, con la delibera medesima, si è sostanzialmente riproposto, in elusione del giudicato, il Regolamento provinciale di cui alla delibera n. 68/16 del 29/11/2010, annullato da questo Tribunale con la sopra citata sentenza del 18 luglio 2011 n. 1356 (che ha fatto seguito ad altre pronunce dello stesso tenore).

La censura va disattesa.

La sentenza appena riportata ha, come già detto, fatta salva la possibilità per la Provincia di provvedere "alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto ovviamente di quanto già stabilito in proposito dalle linee guida statali e regionali", evidenziando che ciò può concernere, ad esempio, "la documentazione progettuale da presentare e l'iter autorizzativo da osservare" (pag. 9 della sentenza n. 1356/2011).

Con l'atto di cui trattasi la Provincia di Brindisi ha stabilito di fornire ai propri uffici specifici indirizzi organizzativi e procedurali inerenti alle procedure di VIA rientranti nella sua competenza ex L.R. n. 17/2007.

Dalla lettura degli indirizzi allegati alla delibera impugnata risulta palese che l'Ente non si sia discostato dall'ambito per il quale è stata riconosciuta la sua potestà di provvedere, avendo emanato direttive concernenti misure istruttorie per la valutazione delle domande (quali l'opportunità di acquisire preventivamente i pareri delle Autorità preposte alla tutela dei vari vincoli e del Comune interessato; la documentazione occorrente per l'omogenea valutazione delle istanze e l'analisi dei possibili impatti che ne derivano; la necessaria disamina delle misure di mitigazione previste nei progetti e la segnalazione delle ulteriori che è utile prescrivere; il rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle domande; il contenuto delle dichiarazioni, anche mediante autocertificazione, richieste al proponente).

In esse non è, invece, rinvenibile l'elaborazione di criteri di individuazione delle aree idonee ovvero di corretto inserimento nel paesaggio che, come indicato nelle sentenze, configura un'attività preclusa alla Provincia.

3.2 Quanto alle censure rivolte nei confronti del complesso corredo motivazionale assunto dalla Provincia di Brindisi, la AM Energia (come sopra ricordato) deduce che sono state espresse valutazioni in forma probabilistica circa i possibili impatti negativi sull'ambiente, denunciando l'eccesso di potere sotto vari profili (specialmente, per erronea valutazione

dei presupposti), non essendo chiaramente enucleate le ragioni che inducono a sottoporre l'intervento alla valutazione d'impatto ambientale.

Non v'è dubbio che, come osservato dalla Provincia resistente, tanto l'allegato V alla parte II del d.lgs. n. 152/2006 che l'art. 17 della L.R. n. 17/2011 impongono di tener conto di elementi significativi del probabile impatto ambientale dell'opera, quali la sua dimensione, anche in rapporto alla durata dell'intervento, l'utilizzazione delle risorse naturali o l'impatto sul patrimonio naturale e storico, con riguardo alla destinazione delle zone.

Tuttavia, trattandosi di indici che denotano un'astratta possibilità di contrasto, è parimenti indubbio che occorra individuare i concreti fattori di rischio ambientale, con una stringente valutazione sui probabili effetti che la realizzazione dell'intervento comporta, espressa in maniera non generica.

Nel caso di specie, le considerazioni circa la caratterizzazione agricola del suolo (riferita anche agli elementi di pregio ambientale del contesto) e la prefigurazione degli impatti che, per più ragioni, si fanno derivare dalla realizzazione dell'intervento manifestano una valutazione dell'Ente non propriamente correlata a precisi elementi di analisi, ma che in effetti si risolvono in asserzioni di valenza generale.

Ciò si evidenzia in riferimento alla postulata infertilità del terreno (non sfruttato a fini agricoli per almeno 25 anni, in un contesto di particolare pregio e interessato da produzioni agro-alimentari di qualità), al pregiudizio che ne deriva alle specie agro-alimentari di qualità, all'inserimento in un contesto territoriale omogeneo, al deterioramento del suolo per la compattazione dei terreni e agli effetti inquinanti per il microclima.

Trattasi di ipotetiche previsioni, che non possono valere a suggerire da sole la necessità della sottoposizione dello specifico intervento alla valutazione di impatto ambientale, occorrendo a tal fine procedere, nella valutazione richiesta, mediante la formulazione di più concrete ragioni di possibile contrasto dell'inserimento dell'opera progettata nel contesto ambientale.

4. Queste le ulteriori motivazioni addotte nella impugnata determinazione:

- "nel raggio di circa 1 km di distanza dall'area oggetto dell'intervento vi è la presenza di 3 rami dei corsi d'acqua derivanti dal Canale Foggia di Rau e dal canale Fiume Grande e di un totale di 4 recapiti finali di bacini endoreici e in ragione di ciò l'intervento di che trattasi può avere impatti ambientali significativi e negativi non solo in relazione alla compatibilità

idraulica ma anche in ragione dell'interferenza con la componente ecosistemica in quanto il contesto nel quale ricade l'area d'intervento risulta habitat idoneo per la fauna legata all'acqua; tale circostanza è inoltre aggravata dal fatto che ad una distanza di circa 750 metri è presente la zona di Connessione, annessa al corso d'acqua Canale Foggia di Rau, mentre a circa 1,2 km è presente un'altra zona di connessione fluviale residuale annessa al corso Fiume Grande; dette zone di connessione sono di rilevante valenza faunistica e di conservazione delle biodiversità in quanto fungono da corridoio ecologico tra le due aree protette tra esse presenti "Boschi di Santa Teresa e dei Lucci e le Saline di punta della Contessa". Gli interventi relativi al cavidotto ricadono nel Sito di Interesse Nazionale (SIN) di Brindisi e a riguardo il proponente non ha tenuto in alcun conto di tale circostanza nello Studio di Impatto Ambientale nonostante la stessa sia stata fatta presente con nota 26705 del 4 aprile 2011".

Nella richiamata nota del 4 aprile la Provincia di Brindisi evidenziava che, ricadendo l'area d'intervento su un recapito finale di bacino endoreico i lavori sono soggetti alle prescrizioni degli art. 4,6 e 10 delle NTA del P.A.I. approvato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Puglia con delibera n.39 del 30 novembre 2005".

In proposito, la Società ricorrente contesta la necessità dell'acquisizione del parere vincolante dell'Autorità di Bacino.

Giova precisare che le predette Norme Tecniche assoggettano alle disposizioni di tutela (e richiedono il parere vincolante dell'Autorità di Bacino: art. 4, quarto comma) le aree a rischio idraulico, tra cui "l'insieme degli alvei fluviali in modellamento attivo e le aree golenali" (art. 6).

L'articolo da ultimo citato, all'ottavo comma, precisa che:

"Quando il reticolo idrografico e l'alveo in modellamento attivo e le aree golenali non sono arealmente individuate nella cartografia in allegato e le condizioni morfologiche non ne consentano la loro individuazione, le norme si applicano alla porzione di terreno a distanza planimetrica, sia in destra che in sinistra, non inferiore a 75 m."

Nella specie l'insediamento dell'opera interferisce direttamente con i corsi d'acqua, attraversandoli a mezzo del realizzando cavidotto, sicché è indubitabile che, nella specie, occorra il parere dell'Autorità di Bacino, ai sensi del richiamato art. 4, quarto comma, delle NTA del PAI.

In ordine alla attivazione della procedura prevista dall'Accordo di programma del 18/12/2007 relativa alla messa in sicurezza e bonifica, ricadendo gli interventi relativi al cavidotto nel Sito inquinato di Interesse Nazionale (SIN) di Brindisi, si osserva, in proposito quanto segue.

L'Accordo del 18/12/2007 tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Commissario di Governo per l'emergenza ambientale, la Regione Puglia, la Provincia e il Comune di Brindisi e l'Autorità portuale prevede all'art. 4 ("Messa in sicurezza e bonifica delle aree pubbliche" che:

"1. Per la messa in sicurezza e la bonifica dei suoli e delle falde delle aree pubbliche e delle aree private in sostituzione e in danno dei soggetti privati inadempienti, sono attuati i seguenti interventi:

- a) completamento delle fasi di caratterizzazione;
- b) individuazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sostenibili;
- c) predisposizione e attuazione degli interventi di bonifica.

2. Nelle aree pubbliche gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica dei suoli e delle acque di falda sono realizzati dall'Amministrazione pubblica che pone i relativi oneri a carico dei soggetti privati responsabili dell'inquinamento, ovvero dei soggetti pubblici solo in ipotesi di rivalsa per danno erariale, in base alla normativa vigente".

La disposizione in parola non può essere intesa nel senso di escludere l'obbligo dell'autore dell'intervento di procedere alla caratterizzazione dell'area, qualora il progetto del privato interferisca con il bene pubblico e ne preveda l'utilizzazione.

La corretta interpretazione dell'Accordo, coerente con le sue finalità, è quindi quella di onerare il soggetto, che intende utilizzare il bene, di predisporre il piano di caratterizzazione, indipendentemente dal fatto che il bene sia pubblico o privato.

Nella specie, gli interventi relativi al cavidotto ricadono nel Sito di interesse Nazionale di Brindisi; sicché è indubitabile che gli elaborati di progetto devono essere accompagnati dal piano di caratterizzazione di cui all'Accordo di programma, essendo necessario che siano individuati tutti gli aspetti che concretamente incidono sulla messa in sicurezza e bonifica delle aree inquinate, dipendenti dall'esecuzione dei lavori (scavi, prelievo di materiale inquinato, smaltimento, ecc.).

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che correttamente il provvedimento impugnato addebita alla ricorrente di non avere "tenuto in alcun conto" che "gli interventi relativi al cavidotto ricadono nel Sito inquinato di Interesse Nazionale (SIN) di Brindisi"

La carenza ravvisata giustifica l'assoggettamento alla valutazione di impatto ambientale, posto che l'art. 16, lett. b), della L.R. 12 aprile 2001, n. 11 fa obbligo al proponente di produrre "una relazione sull'identificazione degli impatti ambientali attesi", che nella specie risulta disatteso per quanto riguarda l'inerenza del progetto in questione col sito inquinato di cui trattasi.

5.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso va dunque respinto, facendosi applicazione del costante e condiviso orientamento giurisprudenziale che, in ipotesi di atto amministrativo affidato a più ragioni giustificatrici, reputa sufficiente che anche una sola di essa resista al vaglio giurisdizionale e possa, perciò, ritenersi idonea a sorreggere l'intero provvedimento (cfr., da ultimo, Cons. Stato – Sez. VI, 27 febbraio 2012 n. 1081).

La acclarata legittimità dei provvedimenti impugnati giustifica anche la reiezione dell'istanza risarcitoria, in assenza dei presupposti soggettivi e oggettivi previsti dalla legge.

6.- In ragione della complessiva motivazione della sentenza, sussistono valide ragioni per compensare tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Claudia Lattanzi, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/07/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

