

SULLA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI FER IN AREE CLASSIFICATE DOP/IGP

DI LINDA GAVONI

T.A.R. TOSCANA, Firenze, Sez. III, 31 dicembre 2021, n. 1727 – Pres. Di Santo; Est. Grauso – Omissis S.r.l. e Omissis (avv. Sticchi Damiani) c. Regione Toscana (avv. Delfino) e nei confronti di MiTE (Avvocatura Distrettuale dello Stato), Provincia di Grosseto e Consiglio Regionale per la Toscana (n.c.)

Nell'ambito del procedimento volto ad ottenere l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'art. 12 D.Lgs. n. 387/2003 l'eventuale diniego della Regione deve essere sempre sorretto da un'istruttoria in grado di dare concreta evidenza (sulla base di criteri puntualmente determinati) delle ragioni che ostano all'istallazione di impianti fotovoltaici in aree specifiche, posto che l'inserimento del sito di progetto nel perimetro delle aree non idonee non è in via assoluta preclusivo della realizzazione dell'impianto, configurando tutt'al più un'attenuazione degli oneri istruttori e motivazionali che in ogni caso gravano sull'amministrazione regionale.

Con riferimento alla procedura autorizzativa volta alla realizzazione di impianti Fer, la sentenza in commento evidenzia come l'eventuale inclusione del sito di progetto in un'area classificata DOP/IGP (pertanto non idonea all'installazione degli impianti suddetti) non implichi un divieto assoluto alla localizzazione degli stessi, dal momento che tale circostanza fattuale si limita a segnalare “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” (1). Al netto di ciò, l'amministrazione regionale è in ogni caso tenuta ad effettuare una verifica concreta degli interessi pubblicistici coinvolti (ovverosia quello alla incentivazione degli impianti di produzione delle energie rinnovabili e quello alla tutela del paesaggio), al fine di stabilire – caso per caso – se il singolo progetto sia realizzabile o no in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (2).

In concreto, la vicenda trae origine dal provvedimento amministrativo di diniego al rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 D.Lgs. n. 387/2003 emanato dalla Regione Toscana al termine del procedimento attivato dalle società ricorrenti (proprietarie di alcuni terreni siti nel Comune di

Grosseto) finalizzato alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico avente potenza massima pari a 5.872 kW.

Più specificamente, il decreto dirigenziale è stato motivato in considerazione del fatto che il sito di progetto – ricadente nella perimetrazione DOP/IGP – risulta essere inserito nel novero delle aree inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici, come stabilito dalla DCR della Toscana n. 68 del 26 ottobre 2011, attuativa dell'art. 7 della L.R. Toscana n. 11/2011.

Le parti ricorrenti hanno adito il giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento emanato dall'amministrazione regionale, prospettando in particolare due ordini di eccezioni simili.

In primis è stato contestato come l'inidoneità del sito di progetto sia scaturita non a seguito di apposita istruttoria atta a verificare la concreta presenza, in loco, di coltivazioni agro-alimentari di pregio ma quale *“automatico effetto dell'inclusione nel perimetro delle aree DOP/IGP”*. Sul punto, è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale (3), la quale rimarca il principio secondo cui la dichiarazione di inidoneità *“dovrebbe costituire il frutto di un'istruttoria che prenda in considerazione tutti gli interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale”*.

In secundis è stato eccepito come l'inserimento del sito di progetto all'interno del perimetro delle aree inidonee individuate dalla delibera consiliare richiamata non implichi di per sé un divieto *tout court* di installazione dell'impianto, dal momento che il giudizio definitivo dell'amministrazione regionale circa la compatibilità ambientale e paesaggistica di quest'ultimo è necessariamente subordinato all'onere gravante sulla P.A. di effettuare un esame concreto delle caratteristiche del sito di interesse.

In subordine, le società ricorrenti hanno poi evidenziato un ulteriore profilo di illegittimità derivata del decreto dirigenziale, dal momento che l'iter procedimentale che consente alle Regioni di indicare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti (4) risulterebbe inficiato da molteplici vizi procedurali.

In particolare, la Regione Toscana avrebbe immotivatamente disatteso la proposta di deperimetrazione avanzata dalla Provincia di Grosseto relativamente ai terreni ricompresi nel proprio territorio non interessati dalla presenza di colture di pregio (5), violando da un lato i principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed incorrendo, dall'altro, in difetto di istruttoria e motivazione, posto che non è stata data alcuna evidenza delle ragioni che hanno determinato il mancato accoglimento della proposta della Provincia di Grosseto, né tantomeno dei (diversi) criteri seguiti e concretamente applicati che hanno determinato *“l'indiscriminata inidoneità dell'intero territorio regionale all'installazione di impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili (FER)”*.

L'amministrazione resistente ha replicato a quanto eccepito sostenendo in particolare che *“poiché il progetto [delle ricorrenti] ricadrebbe in un'area già individuata come non idonea, il diniego risulterebbe legittimo e necessitato, senza che sia richiesto un bilanciamento dei contrapposti*

interessi ulteriore rispetto a quello già effettuato nell'ambito del procedimento di approvazione della deliberazione n. 68/2011".

Il giudice di prime cure non ha, tuttavia, condiviso le argomentazioni prospettate dall'ente regionale, ritenendo al contrario fondate le doglianze evidenziate dalle società ricorrenti.

Richiamato brevemente il quadro normativo statale (D.Lgs. n. 387/2003 e Linee guida ministeriali, integrative dell'art. 12 del suddetto decreto legislativo) e regionale (L.R. Toscana n. 11/2011, DCR della Toscana n. 68 del 26 ottobre 2011 e DCR n. 10 dell'11 febbraio 2015, mediante cui è stato approvato il Piano Ambientale ed Energetico Regionale) in tema di costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (6), il collegio ha infatti evidenziato come il significato della perimetrazione delle aree DOP/IGP approvata dall'amministrazione regionale ai sensi della L.R. Toscana n. 11/2011 debba essere inteso alla luce di quanto enunciato dalle Linee guida ministeriali (7), le quali non introducono un divieto assoluto di localizzazione di impianti Fer ma si limitano a segnalare *“una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”* (8), con una valenza meramente acceleratoria della procedura di autorizzazione. Tale circostanza non esenta in ogni caso l'amministrazione regionale dall'obbligo di verificare in concreto la compatibilità dell'impianto (sia in termini di tipologia che di dimensione) con le caratteristiche ambientali, paesaggistiche, storico-artistiche e di biodiversità del sito di progetto individuato.

In altre parole, posto che *“la perimetrazione delle aree non idonee dà luogo ad una sorta di presunzione che deve essere superata dalla parte interessata alla realizzazione del progetto”*, permane comunque in capo alla Regione l'obbligo di effettuare un'istruttoria – seppur attenuata negli oneri procedurali e motivazionali (9) – atta a stabilire l'effettiva possibilità di realizzazione dell'impianto Fer tenuto conto delle peculiarità dell'area interessata.

È stata altresì ribadita l'illegittimità derivata del provvedimento amministrativo di diniego emanato dall'amministrazione regionale, dal momento che la DCR della Toscana n. 68 del 26 ottobre 2011 – essendosi limitata ad affermare di aver impiegato non meglio precisati *“criteri omogenei per l'intero territorio regionale”* e di avere altresì tenuto conto *“delle peculiarità espresse dalle singole province”* (senza specificare i criteri oggettivi e circostanziati concretamente applicati) – è stata annullata dal G.A. nella parte in cui inserisce fra le aree non idonee all'installazione di impianti Fer anche i terreni cui si riferisce il progetto presentato dalle parti ricorrenti.

1. Cfr. <https://www.nextville.it/news/47018/impianti-fer-possibili-nelle-aree-dop-igp-previa-verifica-co/>

2. *Ex multis*, Corte Cost. 30 luglio 2021, n. 177. Per maggiori approfondimenti sulla pronuncia *de qua* (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni modificative della L.R. Toscana n. 11/2011) vedasi anche F. PERES, *Installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole*, in questa *Rivista*, 2021, 25.

3. Corte Cost. 15 aprile 2019, n. 86 e Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con D.M. 10 settembre 2010. Più specificamente, il punto 17.1 delle citate Linee guida prevede che *“l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria* avente ad

oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria [che confluiranno nell'atto di pianificazione] dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate”.

4. Una volta compiuta l'istruttoria prevista dal punto 17.1 delle Linee guida ministeriali (vedasi nota precedente) e alla luce delle eventuali incompatibilità riscontrate in determinati ambiti territoriali, segue l'individuazione nell'atto di pianificazione delle aree non idonee, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in conformità allo specifico obiettivo di *burden sharing* (concernente la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili) assegnato all'ente regionale. A tal proposito, merita di essere evidenziato come lo stesso Legislatore regionale toscano abbia contemplato la facoltà in capo alle Province di presentare proposte di diversa perimetrazione rispetto a quanto effettuato in prima battuta dalla Regione, proposte da sottoporre al Consiglio regionale per la modifica della perimetrazione delle aree non idonee (art. 7, comma 3, L.R. Toscana n. 11/2011). Al netto di quest'ultima precisazione, è opportuno sottolineare come la *ratio* sottesa all'atto di pianificazione – anche quando individua aree non idonee – non sia certo quella di introdurre un divieto assoluto di localizzazione di impianti Fer bensì quella di prefigurare “una valutazione di ‘primo livello’ che impone poi di verificare *in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini*” (sul punto vedasi sempre F. PERES, *Installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole*, p. 4).
5. Al fine di stabilire se precludere o meno in determinate aree l'installazione di impianti Fer, la Provincia di Grosseto aveva individuato un criterio che prevedeva la verifica concreta sui singoli terreni dell'esigenza di salvaguardare le aree DOP contemplata in via generale ed astratta dalla L.R. Toscana n. 11/2011 (sussistenza o meno di colture di pregio, quali uliveti e vigneti). Sul punto, vedasi anche T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 13 gennaio 2015, n. 36.
6. Per completezza, va ricordato che la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” afferisce alla legislazione concorrente ex art. 117, comma III, Cost.
7. Giova ricordare che le Linee guida, approvate in sede di conferenza unificata, si contraddistinguono per le seguenti peculiarità: (i) esprimono la leale collaborazione tra Stato e Regioni; (ii) hanno natura vincolante, posto che, come evidenziato dalla Consulta “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (Corte Cost. n. 86/2019); (iii) sono inderogabili e (iv) devono essere applicate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (su quest'ultimo aspetto, vedasi *ex multis* Corte Cost. 5 giugno 2020, n. 106). Le Linee guida ministeriali sono consultabili al seguente link: https://www.mite.gov.it/sites/default/files/GAB-00_2010-0026108.pdf.pdf
8. Linea guida, punto 17.1 (vedasi anche nota n. 3).
9. Posto che l'indagine sulle caratteristiche dell'area e sugli interessi da tutelare è stata già effettuata con l'atto di programmazione generale (residuando perciò da indagare le caratteristiche dello specifico progetto).