



COMUNE DI CANINO

Provincia di Viterbo

Settore Tecnico

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

DIREZIONE GENERALE VALUTAZIONI AMBIENTE

DIVISIONE V – PROCEDURE DI VALUTAZIONE VIA E VAS

va@pec.mite.gov.it

Oggetto: ID: 7776 procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art.23 del D.Lgs.152/2006 relativa al progetto fotovoltaico "Energia dall'Olio", sito in Cellere (VT) ed impattante anche nei Comuni limitrofi di Montalto di Castro, Canino e Tarquinia, nonché delle relative opere di connessione alla RTN. - Nota di risposta alle controdeduzioni fornite dalla Società Pacifico Berillo Srl e successiva al deposito delle integrazioni.

Il Comune di Canino si riporta integralmente alle proprie precedenti osservazioni confermando il parere negativo sull'impianto in questione e confutando nel merito le controdeduzioni pervenute dalla Società, per le ragioni di cui a seguito:

A)- Stupisce come il parere di un Ente territoriale venga liquidato ritenendo che le considerazioni afferenti all'area di notevolissimo pregio archeologico e paesaggistico, sita nel Comune di Canino, possano risultare **ininfluenti**, poiché l'impianto risulterebbe ubicato non a Canino ma nel limitrofo territorio di Cellere. Come se la tutela territoriale si sviluppasse secondo un'ottica lenticolare, ristretta alla limitata area di intervento senza invece abbracciare tutta l'area circostante, ampliando la visuale ben oltre la ristretta dimensione del suolo ove vengono collocati i pannelli. Non è un caso che vengano considerate le stazioni di collegamento, il passaggio dei cavidotti, l'intervisibilità in termini di area vasta ecc.. La proponente pare infatti dimenticare che il senso della valutazione di impatto ambientale è proprio questo, e cioè considerare il complesso delle ricadute connesse ad un intervento che incide sul territorio, indipendentemente dai confini di un singolo Comune. Ed è una valutazione imposta anche dalle linee guida che la proponente sembra non conoscere. Non è infatti ammissibile una

valutazione di tale tenore che possa muoversi a compartimenti stagni, come se l'impatto ambientale, paesaggistico e territoriale di un gigantesco parco fotovoltaico come quello proposto possa essere confinato all'area di apposizione dei pannelli. E il tutto in un territorio come questo, ove la saturazione è dato acquisito a tutti.

B)- Analoghe considerazioni possono essere svolte per la SE che il proponente dichiara di avere spostata collocandola nel Comune di Arlena di Castro, e che quindi, solo per tale ragione, non interesserebbe più il territorio di Canino, presupponendo quindi che quest'ultimo non ne subisse in modo alcuno gli impatti. In realtà, il peso paesaggistico ed ambientale di un intervento segue, fortunatamente, logiche diverse ed abilita questo Ente ad esprimere le proprie considerazioni, come peraltro dimostrato dall'invito inoltrato da questo Spett.Le Ministero, ritenendo l'area satura ed il parco fotovoltaico lesivo di aree di notevole pregio archeologico e paesaggistico.

C)- Per quanto attiene nello specifico alle aree oggetto di tutela, la Società trascura che lo stesso legislatore ha codificato la necessità di rispettarne un'adeguata distanza. Vale al proposito ricordare che : *“ le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 , incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 3872” (lett.c quater art. 20 co.8 D.Lgs 199/2021)*. Occorrerebbe dunque dimostrare se l'impianto proposto sia rispettoso della fascia di tutela così come prescritta dalla disposizione appena citata; e ciò senza distinguere i confini comunali ma avendo come riferimento il territorio, ivi incluso quello del Comune di Canino

D)- Non si comprende inoltre quanto asserito dalla proponente ove scrive:

“-L'impianto è ormai parte di un 'cluster' fotovoltaico già autorizzato, avendo entrambi i lati Nord e Sud fiancheggiati da impianti autorizzati,

- Rispetto a questi l'impianto propone più che significative opere di mitigazione di bordo e una fascia continua di continuità ecologica di spessore in alcuni punti superiore ai 100 metri.

- In altre parole, dato lo stato delle cose, non si ha timore di dire che l'approvazione del progetto migliora sensibilmente (sic!) il territorio anche, se non soprattutto, sotto il profilo delle prestazioni ambientali ed ecosistemiche."

Non è dunque chiaro se il "cluster" debba costituire autolegittimazione ad un nuovo intervento, come se la presenza massiva di impianti già esistenti nell'area potrebbe paradossalmente rappresentare elemento di favore ad una ulteriore installazione; o se, come afferma la proponente, le opere di mitigazione, arbitrariamente valutate migliori rispetto a quelle degli impianti esistenti, potrebbero addirittura elevare sensibilmente il territorio. Entrambe le affermazioni sono inaccettabili e non meritano commento.

Quello che invece si tiene ad evidenziare è che il cd "cluster" di impianti, che viene quindi riconosciuto come esistente dalla stessa proponente, giustifica la necessità di un'attenta valutazione cumulativa che consideri tutti gli impianti esistenti, autorizzati ed in corso di procedimento autorizzatorio presenti nell'Area Vasta, ivi incluso quello proposto dalla Società Pacifico Olivina, (ID: 9584 Procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art.23 del D.Lgs 152/2006 relativa al progetto di un impianto agro voltaico "Coriandoli solari", sito in Arlena di Castro e Tuscania (VT), opere di connessione a Canino VT) riconducibile al medesimo centro di interessi della proponente.

Si riporta quindi l'attenzione sull'obbligo di valutare cumulativamente dette istanze alla luce di due distinti profili, entrambi rilevanti sulla sorte dei procedimenti soprarichiamati, ma tuttavia rispondenti ad una ratio distinta: Il primo profilo afferisce all'effetto complessivo generato dalle istanze citate in termini di impatto paesaggistico e ambientale. Detto profilo, tuttavia, non risulta limitato alle sole due istanze presentate dalla società ma a tutti i procedimenti riguardanti impianti FER, ad oggi, attivi e relativi all'area vasta. Si tratta della valutazione cumulativa quale parte integrante e sostanziale della VIA che impone di considerare, ai fini dell'individuazione dell'impatto paesaggistico ed ambientale, la sommatoria degli impianti esistenti, autorizzati ovvero in corso di procedimento autorizzatorio.

Il secondo profilo afferisce alla valutazione cumulativa di due istanze dirette alla installazione di parchi fotovoltaici nel territorio di Canino, Arlena di Castro, Tuscania e Montalto da due Società denominate Pacifico Olivina srl e Pacifico Berillo srl. Se l'identità soggettiva del nome (entrambe Pacifico) fosse

riconducibile ad un unico centro di interessi connesso alle domande di interventi, andrebbe attivato un solo iter autorizzatorio, immotivatamente duplicato così da scorporare la VIA. I profili evidenziati, dunque, seppur entrambi afferenti all'aspetto del cumulo, acclarano in verità due questioni diverse, individuabili in modo estrinseco ed intrinseco rispetto alle istanze avanzate dalle due società. Il primo profilo richiama infatti una valutazione delle istanze anzidette da effettuarsi in modo estrinseco rispetto a tutte quelle già presenti nell'area vasta (impianti presenti, autorizzati e in corso di procedimento autorizzatorio). Il secondo profilo invece rivela l'aspetto intrinseco delle stesse istanze, e cioè la loro modalità genetica, essendo le stesse dirette ad una domanda di installazione non duplice, come suggerirebbe la cronologia di presentazione, bensì unitaria, come impone invece l'applicazione della normativa in materia. Si riportano sul tema le seguenti disposizioni:

-Art. 4 co 3 D.Lgs 28/2011 “Al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità, fermo restando quanto disposto dalla Parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, e, in particolare, dagli articoli 270, 273 e 282, per quanto attiene all'individuazione degli impianti e al convogliamento delle emissioni, le Regioni e le Province autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale.”

-All. A alla DGR Lazio del 18 ottobre 2022 contenente disposizioni operative per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, dispone che: “La verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata per: – i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 52 del 30/03/2015, relativi al cumulo con altri progetti, al rischio di incidenti ed alla localizzazione dei progetti”;

-Art. 12 co.5 DM 5.5.2011 “Ai fini dell'attribuzione delle tariffe incentivanti, più impianti fotovoltaici realizzati dal medesimo soggetto responsabile o riconducibili a un unico soggetto responsabile e localizzati nella medesima particella catastale o su particelle catastali contigue si intendono come unico impianto di potenza cumulativa pari alla somma dei singoli impianti. Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, il GSE definisce e pubblica ulteriori requisiti e regole tecniche volti ad evitare il frazionamento di un impianto in più impianti di ridotta potenza.”;

-Art. 29 DM 23.6.2011 “Il GSE, nell'applicare le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, verifica, inoltre, la sussistenza di elementi indicativi di un artato frazionamento della potenza degli impianti, che costituisce violazione del criterio dell'equa remunerazione degli investimenti secondo cui gli incentivi decrescono con l'aumentare delle dimensioni degli impianti. In tale ambito, il GSE può valutare anche, come possibile elemento indicativo di un artato frazionamento, l'unicità del nodo di raccolta dell'energia prodotta da impianti riconducibili a un medesimo soggetto, identificando tale nodo con la stazione di raccolta MT/AT per connessioni in alta tensione ovvero con la stessa cabina o linea MT nel caso di connessioni in media tensione. 2. Il GSE applica i principi generali di cui al comma 1 anche nell'ambito dello svolgimento delle attività di verifica e controllo svolte, ai sensi del decreto ministeriale 31 gennaio 2014, su tutti gli impianti alimentati a fonti rinnovabili beneficiano di incentivi tariffari. 3. In presenza di casi di frazionamento di cui ai commi 1 e 2, il GSE considera gli impianti riconducibili ad un'unica iniziativa imprenditoriale come un unico impianto di potenza cumulativa pari alla somma dei singoli impianti e, verificato il rispetto delle regole di accesso agli incentivi, ridetermina la tariffa spettante. Nel caso in cui l'artato frazionamento abbia comportato anche la violazione delle norme per l'accesso agli incentivi, il GSE dispone la decadenza dagli incentivi con l'integrale recupero delle somme già erogate. Restano fermi gli eventuali ulteriori profili di rilevanza penale o amministrativa”;

Tali norme, per vero, traducono il principio del divieto di artato frazionamento degli impianti, di rilevanza anche penale, che costituisce non un principio settoriale bensì di portata generale ed afferente all'intero ordinamento, poiché opera a prescindere da una espressa e puntuale previsione normativa ed è applicabile a tutti gli impianti FER.

Come sostenuto anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato: *E' stato condivisibilmente precisato che il divieto dell'abuso degli istituti giuridici – cui è funzionale la nozione di “artato frazionamento” – è un valore ordinamentale diffuso e di portata generale, che non richiede specifiche e puntuali disposizioni settoriali, posto che consegue all'intrinseca necessità di rispettare la ratio dell'istituto volta per volta in considerazione (Cons. Stato Sez. II, 12 aprile 2022, n. 2747; Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2021, nr. 739, 746, 747, 748, 749). Per tale ragione, l'art. 29 D.M. 23 giugno 2016 e l'art. 12, comma 5, D.M. 5.5.2011 non hanno natura costitutiva del divieto di artato frazionamento, ma hanno soltanto chiarito, sul piano positivo, in relazione al rispettivo ambito applicativo, gli elementi connotanti una fattispecie elusiva (più impianti riconducibili ad un'unica iniziativa imprenditoriale) comunque operante in materia - a prescindere dalla disciplina dettata dai relativi decreti ministeriali - con*

l'indicazione di taluni indizi, di carattere non tassativo, da cui desumere l'artato frazionamento nei casi di impianto a media-alta tensione. Anche sul piano delle conseguenze che derivano dall'accertamento in concreto, il decreto del 23 giugno 2016 si limita a positivizzare un principio immanente nel sistema, consistente nel disconoscimento di qualunque effetto giuridico a fattispecie che, pur rispettose sul piano formale della regola, ne frustrano nella sostanza la ratio: di qui la previsione che considera gli impianti artatamente frazionati come un unico impianto di potenza cumulata e che, in caso di violazione delle norme per l'accesso agli incentivi, ne dispone la decadenza con recupero integrale delle somme (art 29 comma 2 e 3 del decreto). Consiglio di Stato Sez. II n. 640 del 18 gennaio 2023.

Del resto, anche la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare, nel giudizio di legittimità dell'art. 32 L.R. Basilicata n. 38/2018 in tema di autorizzazione regionale per impianti eolici e fotovoltaici, che la valutazione cumulativa costituisce espressione ed applicazione dei principi che governano la materia.

“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 l. reg. Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, censurato per violazione degli artt. 97 e 117, comma 3, Cost., nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 l. reg. Basilicata 26 aprile 2012, n. 8, prevedendo l'assoggettamento a un'unica autorizzazione regionale dei progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici che, singolarmente considerati, hanno potenza inferiore a 200 kW, ma che, ove considerati cumulativamente, abbiano una potenza complessiva superiore a tale soglia, qualora siano riconducibili a un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'art. 2359 c.c. o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica ovvero fotovoltaica. Invero, da un lato, occorre chiarire che la disposizione impugnata rientra nell'alveo delle previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, in specie contenuti nelle linee guida del d.m. 10 settembre 2010, ne costituiscono specifica attuazione e implicano comunque il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale. Dall'altro lato, la conformità della norma regionale impugnata ai principi fondamentali fissati dalla disciplina statale conferma anche il rispetto dei principi di legalità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (sent. n. 86 del 2019).” Corte Costituzionale, 23/12/2019, n.286

Il principio citato nasce quindi dalla necessità di tutelare gli scopi prefissi dalle norme vietando l'utilizzo abusivo degli istituti in esse contenuti. Nella fattispecie

in oggetto risulterebbe quindi elusa la corretta attivazione del procedimento autorizzatorio che andava sì incardinato al MASE ma cumulando le due istanze, con duplicazione anche della potenza erogata, poiché non vi è ragione di duplicare l'iter amministrativo attivando per due volte la VIA.

E). Si tiene infine a confutare le argomentazioni della proponente sul tema della saturazione territoriale ove viene proposta una lettura parziale ed unilaterale degli obiettivi energetici nazionali. La società sostiene infatti: *“circa la ‘saturazione’ del territorio si rinvia alle considerazioni già sviluppate circa il carattere di assoluta necessità della transizione ecologica, alla quale la provincia di Viterbo (e per essa i suoi comuni meno centrali) è chiamata a fornire un non secondario contributo. Contributo che, lungi dall’essere terminato, non potrà che crescere nei prossimi anni.”*, ignorando che la necessità di transizione energetica non postula una assoluta ed incondizionata prevalenza del diritto alla installazione di impianti FER che, si sottolinea, risulta espressione di iniziativa economica privata. Diversamente opinando, infatti, non sarebbe nemmeno utile questo procedimento se l’urgenza del passaggio alle fonti energetiche alternative fosse in ogni caso prioritario rispetto a qualsivoglia valutazione.

Sostenere poi che: *“la bozza di DM sulle Aree Idonee, citata nel paragrafo in oggetto, fissa per la Regione Lazio tale obiettivo a 4.7 GW al 2030 con un’acclive curva di crescita, e a 3,4 GW aggiuntivi rispetto all’esistente. Con buona pace della DGR 171/2023, parte di tale fabbisogno andrà necessariamente coperto dalla Provincia di Viterbo. A meno di pensare che l’area metropolitana di Roma, ad esempio, o le colline di Rieti, possano ospitare centinaia di ettari di impianti fotovoltaici. Di fatto la gran parte di questi progetti interesserà le sole province di Viterbo e Latina”*, richiamando la “buona pace” delle fonti normative regionali, significa ignorare i fondamenti della materia ed omettere un criterio immanente nel sistema che è quello di equa ripartizione del fonti FER su tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza si è allineata a questa impostazione aprendo ad un concetto di saturazione territoriale che valesse a legittimare la necessità di pianificare le aree cui destinare le collocazioni escludendo, in caso di concentrazioni insostenibili ovvero interferenti con zone di pregio paesaggistico ed ambientale, porzioni territoriali ritenute inidonee agli inserimenti.

“È quindi legittima la scelta, nell’ambito di strumenti urbanistici, di sottrarre determinate aree a tali insediamenti piuttosto che quella di concentrare i nuovi impianti in aree specifiche, in quanto meno interferenti con i beni paesaggistici. Tale individuazione risulta frutto di scelte discrezionali compiute nell’esercizio della potestà amministrativa di pianificazione e di attuazione dei principi dettati

in via generale dal legislatore statale. La decisione, resa in sede di riedizione del procedimento amministrativo conclusosi con il diniego all'operatore privato, precisa altresì che il c.d. dissenso costruttivo, variamente declinato dalla giurisprudenza in applicazione dell'art. 14-quater l. n. 241/1990, non opera quando non vi siano alternative alla incompatibilità dell'insediamento con i luoghi e che la saturazione dei luoghi, ossia il fatto che questi sono interessati da molteplici infrastrutture di vario tipo, non è un motivo valido per paralizzare l'operatività delle ragioni sottese al vincolo paesaggistico." TAR Puglia, Bari Sez I 6 giugno 2019 n.819

Si assiste così ad una evoluzione del concetto stesso di saturazione dei luoghi, che da iniziale elemento di favore verso le installazioni stante la considerazione della già avvenuta antropizzazione dei luoghi, diviene ora parametro valutativo che penetra l'istanza del privato alla realizzazione, rendendone necessaria una verifica circa la concreta compatibilità dell'intervento col mantenimento dell'integrità e del valore del territorio. Ciò è reso più evidente in presenza di un vincolo, che non può retrocedere rispetto all'esigenza di collocare impianti, ma vale anche ove, pur in assenza di vincolo, si manifesta la necessità di non compromettere ulteriormente le aree, specie quelle a destinazione agricola, già occupate da infrastrutture.

Quello che la proponente trascura è che l'esigenza planetaria di decarbonizzazione e lotta alla povertà energetica non impone l'automatica installazioni di impianti FER, anche in modo irrazionale e senza ponderare le esigenze del territorio. Lo stesso *favor* che ha dimostrato il legislatore e la giurisprudenza verso le installazioni non è mai aprioristico ed assoluto. Anzi il principio che se ne ricava è sempre quello del bilanciamento tra valori e Beni contrapposti che devono essere contemperati al fine del corretto equilibrio tra esigenze connesse alle installazioni e quelle afferenti alla tutela territoriale. La chiave di questa operazione di bilanciamento non può che essere quella della *proporzionalità*. Lo sviluppo degli impianti non potrà mai atteggiarsi come palesemente squilibrato rispetto all'esigenza di tutelare l'ambiente ed il paesaggio.

Sul punto si rileva chiarificatrice una recentissima sentenza del Consiglio di Stato (Sez VI 23 settembre 2022 n. 8167) che parla di integrazione tra le due differenti tipologie di tutele (sviluppo degli impianti FER e tutela del territorio) che si dipanano tra Beni contrapposti e che vanno armonizzate in termini di proporzionalità ed equilibrio.

In particolare, la sesta Sezione opera una premessa logico-giuridica allo scrutinio di proporzionalità e all'applicazione del principio di integrazione, che chiarisce,

alla luce dell'interpretazione costituzionale, tanto la valenza assiologica degli interessi in campo, quanto il rapporto tra i medesimi. Il Consiglio di Stato prende atto che sia la tutela del patrimonio culturale sia quella dell'ambiente, in potenziale conflitto nella fattispecie attenzionata, costituiscono valori primari dell'ordinamento. Tale qualificazione risulta coerente con la giurisprudenza costituzionale che da tempo ha affermato il carattere primario del valore estetico-culturale protetto dall'art. 9 Cost., nonché la valenza primaria e assoluta del bene ambiente, ricavato dalla lettura sistematica degli articoli 9 e 32 ben prima della sua positivizzazione ad opera della riforma costituzionale del 2022.

I giudici amministrativi, richiamando la storica Sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva (la n. 85 del 2013) enucleano un passaggio, divenuto storico, ove si afferma che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca, abbisognando di una tutela sistemica, pena *«l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»*.

L'unica modalità di trattazione delle situazioni giuridiche costituzionalmente protette è dunque quella della loro reciproca armonizzazione in termini di equilibrio attraverso lo scrutinio di proporzionalità. Il Consiglio di Stato si spinge poi oltre individuando e differenziando i tre step di cui si compone il test di proporzionalità (idoneità, necessità, proporzionalità in senso stretto). Lo scrutinio, infatti, segue il modello trifasico, proprio dell'elaborazione giurisprudenziale tedesca, così discostandosi la sentenza tanto dal filone di giurisprudenza amministrativa nazionale che limita lo scrutinio di proporzionalità a un sindacato di idoneità e necessità, quanto dal filone che tende a sovrapporre lo scrutinio di proporzionalità con quello di ragionevolezza.

Alla luce di tutto quanto esposto il Comune di Canino ribadisce il proprio parere negativo sull'intervento proposto, riservandosi ogni ulteriore prerogativa nel corso dell'iter istruttorio e del procedimento autorizzatorio.

IL RESPONSABILE DEL SETTORE TECNICO

Arch. Laura Pacini



Firmato digitalmente da:
PACINI LAURA
Firmato il 26/02/2024 13:27
Seriale Certificato: 767140
Valido dal 28/09/2021 al 28/09/2024
InfoCamere Qualified Electronic Signature CA