Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) nell'ambito del Procedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii., art. 11 L.R. n. 4/16, D.G.R. n. 568/2018)
Agrovoltaica S.r.l. – Corte San Marco – Agricoltura 5.0 – Modernizzazione dell'attività agricola – Progetto Agrovoltaico, localizzazione nel Comune di Rovigo (RO) (codice progetto: 77/20)
Osservazioni e parere

Le presente osservazioni attengono al procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), a sua volta facente parte del procedimento di Autorizzazione Unica Regionale avente ad oggetto la realizzazione nel territorio del Comune di Rovigo di un impianto fotovoltaico con moduli a terra da 50 MW.
La Regione Veneto, in data 08/01/2021, ha trasmesso al Comune di Rovigo il Progetto della ditta Agrovoltaica S.r.l. finalizzato al rilascio dell'Autorizzazione Unica Regionale, che sostituisce anche il Permesso di Costruire di competenza del Comune medesimo.
Il Settore Urbanistica-Edilizia Privata ha provveduto a trasmettere, con nota del 05/02/2021, prot. 8778, richiesta di integrazioni, formulando contestualmente alcune osservazioni preliminari relativamente all'assetto urbanistico dell'area. In specie, la posizione del Comune di Rovigo è che il progetto presentato non sia coerente con la pianificazione urbanistica comunale, in quanto l'area sulla quale si prevede di realizzare l'impianto fotovoltaico è qualificata dal PAT (Norme tecniche, Art. E5) come "*area ad elevata utilizzazione agricola*", tipologia per la quale è previsto che gli impianti fotovoltaici possano essere realizzati a terra solo a condizione che siano in funzione ed a servizio dell'azienda agricola, circostanza che non si verifica nel caso di specie.
Successivamente, in sede di trasmissione delle integrazioni, la ditta ha provveduto ad allegare parere *pro veritate* da parte di studio legale incaricato, muovendo una serie di considerazioni finalizzate a contrastare la posizione espressa – in via preliminare – dal Comune.

L'area interessata dal progetto è identificata dal Vigente Piano di Assetto del Territorio (PAT) del Comune di Rovigo quale facente parte delle "Aree ad elevata utilizzazione Agricola", per le quali l'Art. E5 delle Norme Tecniche del PAT stabilisce che: "*Trattasi delle* ovvero di "*zone a prevalente destinazione agricola, poste al di fuori degli ambiti delle aree di urbanizzazione consolidata, edificazione diffusa, delle aree di riordino edilizio e urbanistico della zona agricola, caratterizzate dalla presenza di aziende agricole di notevole rilevanza sul piano occupazionale ed imprenditoriale, i cui terreni conservano elevate qualità agronomiche. Il P.A.T. riconosce inoltre a tali zone un valore paesaggistico in quanto hanno mantenuto le caratteristiche peculiari del paesaggio agricolo di pianura: ampi spazi aperti che consentono all'osservatore di arrivare con lo sguardo alla linea dell'orizzonte senza ostacoli costruiti interposti che ne interrompano l'unitarietà percettiva"*.
Nella medesima disposizione del PAT, fra le "prescrizioni e vincoli" applicabili per le aree in questione si prevede che: *"Gli interventi di realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili saranno consentiti in funzione e a servizio dell'attività agricola esistente e a condizione che le infrastrutture in funzione di detti impianti abbiano minore impatto possibile sul territorio agricolo interessato (es: linee elettriche interrate, ecc.)*".

Alla luce di quanto sopra non è possibile sostenere che l'impianto in progetto si ponga "*in funzione e a servizio dell'attività agricola esistente*", vertendosi nel caso di specie in ipotesi di impianto con potenza di 50 MW dal quale è generata energia elettrica che non sarà interamente utilizzata funzionalmente per i fabbisogni dell'azienda agricola, bensì sarà ceduta alla rete elettrica nazionale; conseguentemente, non sussiste una delle condizioni previste ai sensi del vigente PAT del Comune di Rovigo per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di siffatta portata in un'area – come appunto quella in questione – da qualificarsi come "ad elevata utilizzazione agricola".

Su un piano più in generale, si sottolinea che le disposizioni del PAT – approvato dalla Conferenza di Servizi svoltasi in data 10/02/2012 e ratificato dalla Giunta Regionale del Veneto con deliberazione n. 679 del 17/04/2012 (B.U.R. n. 36 del 08/05/2012) e in vigore dal 23/05/2012, pertanto in data successiva a quella di adozione del PTRC (17/02/2009) – risultino assolutamente

coerenti con quelle del PTRC, atteso che il Comune, nell'elaborazione del proprio strumento urbanistico, ha semplicemente provveduto – nel pieno rispetto del margine di competenza riconosciutogli – ad una più dettagliata individuazione delle aree ad elevata utilizzazione agricola, classificazione peraltro poi approvata dalla Regione.

Sul punto occorre, infatti, sottolineare che il fatto che le previsioni del PAT approvato dal Comune di Rovigo si discostano da quelle del PTRC (tanto nella versione approvata con deliberazione di Consiglio Regionale n. 62/2020, quanto nella versione in precedenza "adottata"), per ciò che concerne la classificazione dell'area in questione, identificandola come "*area ad elevata utilizzazione agricola*", anziché "*agropolitana*", non è affatto sintomo di una discrasia normativa, bensì effetto del legittimo e coerente esercizio da parte del Comune della sua competenza in tema di pianificazione di maggior dettaglio rispetto alla classificazione urbanistica delle aree a diversa attitudine agricola, aspetto, questo, in merito al quale il PTRC assume una valenza orientativa e di indirizzo.
Che il PTRC, o meglio le sue Norme Tecniche, abbiano una valenza programmatica, per quanto concerne la disciplina del territorio rurale, si ricava, oltre che dal fatto che gli articoli di riferimento dedicati al "sistema del territorio rurale" (da 7 a 11), contengono e dettano esclusivamente definizioni e finalità, anche e soprattutto dal contenuto dello stesso articolo 7, ove, al par. 3, si rimette espressamente in capo ai Comuni l'individuazione delle aree del sistema del territorio rurale dello stesso piano regionale, da compiere perseguendo le finalità ivi parimenti previste, e poi specificate negli articoli seguenti per ciascuna singola tipologia di area ar. 3).

Di qui, dunque, si può ragionevolmente affermare che le previsioni del PTRC in parola costituiscano una "cornice di indirizzo", all'interno della quale i Comuni, in sede di pianificazione urbanistica locale, sono chiamati all'individuazione specifica delle aree facenti parte del sistema territorio rurale, in considerazione delle caratteristiche del proprio territorio e al fine di contemperare i vari valori in gioco.
Peraltro, appare parimenti del tutto congruente, in un'ottica di sussidiarietà, che in sede di pianificazione urbanistica locale si possa – e debba – intervenire in funzione "maggior tutela" degli interessi che entrano in gioco nello specifico contesto territoriale di riferimento, e segnatamente dell'interesse alla **tutela di interessi territoriali (ambientali, naturalistici, paesaggistici, forestali, ecc.)**, attraverso l'imposizione di prescrizioni/limitazioni (vincoli lato sensu) aggiuntive o rafforzative di altre già eventualmente esistenti, anche in linea con la trasversalità dei valori di stampo ambientale e in virtù del principio di integrazione ambientale sancito costituzionalmente.

Va peraltro considerato che la Delibera del Consiglio Regionale Veneto n. 5/2013, che, in attuazione delle Linee guida nazionali (Decreto 10/09/2010), individua fra le categorie di "aree non idonee" all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra proprio le "*aree ad elevata utilizzazione agricola*", specifica che ai fini di tale individuazione si deve considerare quale strumento di perimetrazione la cartografia allegata al PTRC adottato e che "t*ale individuazione cartografica ha efficacia fino all'eventuale successiva nuova delimitazione effettuata dai comuni in sede di redazione del Piano di Assetto del Territorio (PAT), che prevale su quella di cui alla tav. 01 del PTRC adottato*". Ciò confermerebbe che la classificazione approvata dal Comune in sede di PAT sia da ritenersi a tutti gli effetti valida, perché non condizionata alla definitiva approvazione del PTRC.

Sotto un diverso profilo, va senz'altro rilevato come le previsioni del PAT, con specifico riguardo ai previsti vincoli all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra nelle aree "ad elevata utilizzazione agricola", risultino del tutto coerenti, e non in contrasto, con la specifica normativa in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Anzitutto, si consideri quanto stabilito dal **D.lgs. 387/2003** ("Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative"), che al suo articolo 12, nel disciplinare il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione (o della provincia da essa delegata) per la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili, sottolinea, al comma 7, che "*Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della*

biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14".

Si consideri, inoltre, il contenuto delle **Linee guida nazionali** per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (Decreto MISE del 10/09/2010), a cui è da riconoscersi il rango di fonte di "completamento di fonte primaria", come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale.
Nel rimettere alle Regioni il compito di provvedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, richiamano la necessità da parte delle Regioni medesime di "c*onciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili*" (punto 17.2.), e di compiere tale individuazione sulla base di "*criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito*" (Allegato 3, punto A).
Inoltre, nell'Allegato 3 alle medesime Linee guida, precipuamente dedicato ai criteri da seguire per l'individuazione di tali aree, viene stabilito che le Regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le "*aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio*", tra cui quelle ricadenti all'interno di *"aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualita' (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, in coerenza e per le finalita' di cui all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo 387 del 2003 anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacita' d'uso del suolo*".
Particolarmente significativo è il fatto che, proprio rispetto a zone agricole caratterizzate da produzioni agricole di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico culturale, nell'autorizzazione di progetti "*deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agro alimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale*" (punto 16.4).

Coerentemente con le previsioni sopra richiamate, la **Deliberazione di Consiglio Regionale del Veneto n. 5/2013 -** Allegato A, in attuazione delle suddette Linee guida nazionali, individua le aree e dei siti non idonei all'installazione di impianti solari fotovoltaici con moduli ubicati a terra facendovi rientrare la categorie delle "aree ad elevata utilizzazione agricola", giustificando tale scelta in questi termini: "*Le aree in questione risultano infatti qualificate dalla presenza di un'agricoltura consolidata e caratterizzate da contesti figurativi di valore dal punto di vista paesaggistico e dell'identità locale. La realizzazione generalizzata di tali impianti risulterebbe, pertanto, in contrasto con l'obiettivo primario di mantenimento e sviluppo del settore agricolo anche attraverso la conservazione della continuità e dell'astensione di tali aree, limitando la penetrazione di attività in contrasto con gli obiettivi di conservazione delle attività agricole e del paesaggio*" (lettera H, pag. 8/9 della Deliberazione di C.R. n. 5/2013).

Si può anche rilevare come lo stesso PTRC, in primo luogo, all'art. 7, co. 2 (Norme tecniche), stabilisce che "*Nel sistema del territorio rurale la pianificazione territoriale ed urbanistica è orientata al contenimento del consumo di suolo e persegue le seguenti finalità […] promuovere pratiche colturali che garantiscano la conservazione o il ripristino dei paesaggi agrari storici e la continuità ecosistemica; al fine della cura e della manutenzione del territorio rurale sono riconosciute, tutelate e favorite le pratiche agricole tradizionali, anche marginali, le produzioni di qualità, le produzioni biologiche e le specificità territoriali"*, in secondo luogo, all'articolo 32, esprime una netta "preferenza" per l'installazione di impianti fotovoltaici ubicati al suolo "nelle aree industriali, nelle aree a grande distribuzione commerciale ed in quelle compromesse dal punto di vista ambientale", precisando altresì che "La progettazione degli impianti fotovoltaici al suolo deve prevedere un corretto inserimento paesaggistico ….".
Quest'ultimo riferimento è stato inserito, come chiarisce la relazione esplicativa, "*al fine di rafforzare il concetto di sostenibilità e rapporto con il paesaggio agricolo, individuando la possibilità di prevedere anche dei limiti dimensionali e localizzativi purchè nel rispetto della normativa vigente in materia*".

Pertanto, nel riconoscere alle aree ad elevata utilizzazione agricola un valore paesaggistico, prescrivendo nel contempo specifici vincoli lato sensu con la finalità di preservarne l'assetto paesaggistico tradizionale, evitando la semplificazione del paesaggio rurale, il PAT si pone in sintonia con la normativa sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, senza peraltro interferire in alcun modo nella competenza delle Regioni ad individuare “le aree non idonee”.
Il PAT si limita – nei confini della competenza ad esso spettante – a disciplinare l'assetto del territorio agricolo tutelando le aree di maggior pregio dal punto di vista del paesaggio rurale e non prevede affatto un divieto generalizzato di realizzazione di impianti fotovoltaici in tutte le zone agricole, ben potendosi compiere tali interventi nelle (ben più diffuse) aree agropolitane, oltre che, ovviamente, in zone avente destinazione non agricola.
La classificazione dell'area in questione come “ad elevata utilizzazione agricola”, con conseguente imposizione di vincoli (lato sensu) alla realizzazione di impianti FV a terra, si inserisce nel contesto di un bilanciamento tra le varie esigenze in gioco, nell'ottica di tutelare il paesaggio rurale delle aree “ad elevata utilizzazione agricola”, e nel contempo rispettando anche le finalità di sviluppo ed economiche sottese alla suddetta normativa e non contrastando con il principio di “massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile” di derivazione comunitaria (che non trova un'applicazione incondizionata ma contemperata con altri valori costituzionali quali, appunto, quelli di tutela paesaggistico-ambientale e di assetto urbanistico-territoriale.
Il PAT, infatti, riconosce alle aree ad elevata utilizzazione agricola un valore paesaggistico per la presenza di ampi spazi aperti senza ostacoli che ne interrompano l'unitarietà percettiva, ribadendo che le pratiche agricole tradizionali contribuiscono alla conservazione dell'assetto paesaggistico tradizionale, evitando la semplificazione del paesaggio rurale.

Per quanto riguarda, nello specifico, il territorio su cui dovrebbe sorgere l'impianto, esso presenta a tutti gli effetti le caratteristiche delle aree ad elevata utilizzazione agricola, così come descritte nel PAT, ovvero elementi di “pregio” sotto il profilo agronomico e paesaggistico. L'area su cui sorgerebbe l'impianto non è da ritenersi “degradata” in quanto tutte le attività esistenti nella zona sono prettamente agricole e risultano pertanto compatibili con il contesto, fatta eccezione per l'impianto di compostaggio, comunque già presente in epoca antecedente al PAT. In ogni caso, proprio perché nel terreno insistono altre attività, in particolare quest'ultima, il cui impatto è già di portata rilevante rispetto al perseguimento delle finalità di tutela del paesaggio rurale, appare giustificabile la previsione da parte del PAT di vincoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra nelle zone “ad elevata utilizzazione agricola”.

La classificazione urbanistica del PAT, perciò, non pare tale da disattendere le disposizioni della normativa nazionale e regionale che disciplinano la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra in zona agricola, né contrasta con gli strumenti urbanistici territoriali di coordinamento, potendosi ascrivere e ricondurre alla volontà di tutelare maggiormente alcune parti del territorio agricolo in cui più pressante è l'esigenza di dare rilievo e protezione di interessi – costituzionalmente rilevanti – inerenti alla protezione ambientale, paesaggistica, territoriale ecc.
Tale esigenza assume tanto più rilievo se si considera l'assetto che si va delineando con riguardo alla pianificazione energetica territoriale.

A questo proposito, è opportuno richiamare quanto previsto dal PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima) trasmesso alla Commissione Europea a dicembre 2019 ed oggi in fase di attuazione, sovraordinato a tutte le pianificazioni regionali, che ha come principio cardine la necessità di tutelare le risorse ed, in primo luogo, il suolo e le destinazioni agricole. Si segnala, in particolare, quanto previsto a pagina 56 del citato documento: *"Per il raggiungimento degli obiettivi rinnovabili al 2030 sarà necessario non solo stimolare nuova produzione, ma anche preservare quella esistente e anzi, laddove possibile, incrementarla promuovendo il revamping e repowering di impianti. ..... Si seguirà un simile approccio, ispirato alla riduzione del consumo di territorio, per indirizzare la diffusione della significativa capacità incrementale di fotovoltaico prevista per il 2030, promuovendone l'installazione innanzitutto su edificato, tettoie, parcheggi, aree di servizio, ecc. Rimane tuttavia importante per il raggiungimento degli obiettivi al 2030 la diffusione anche di grandi impianti fotovoltaici a terra, privilegiando però zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali le superfici non utilizzabili a uso agricolo. In tale prospettiva vanno favorite le realizzazioni in*

aree già artificiali (con riferimento alla classificazione SNPA), siti contaminati, discariche e aree lungo il sistema infrastrutturale"
Tale concetto viene ulteriormente ribadito a pagina 126 dello stesso documento in cui viene riportato che: *"Il raggiungimento degli obiettivi sulle rinnovabili, in particolare nel settore elettrico, è affidato prevalentemente a eolico e fotovoltaico, per la cui realizzazione occorrono aree e superfici in misura adeguata agli obiettivi stessi. Fermo restando che per il fotovoltaico si valorizzeranno superfici dell'edificato, aree compromesse e non utilizzabili per altri scopi, la condivisione degli obiettivi nazionali con le Regioni sarà perseguita definendo un quadro regolatorio nazionale che, in coerenza con le esigenze di tutela delle aree agricole e forestali, del patrimonio culturale e del paesaggio, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, stabilisca criteri (condivisi con le Regioni) sulla cui base le Regioni stesse procedano alla definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.*

Ad emergere è, pertanto, da un lato, la chiara scelta di valorizzare, ai fini degli interventi di realizzazione di impianti fotovoltaici, le aree "compromesse" e "non utilizzabili per altri scopi", dall'altro, il principio per cui la competenza regionale si deve concretare nella definizione dei siti idonei e di quelli non idonei all'installazione di tali impianti, il tutto in coerenza con il quadro regolatorio nazionale, che – si dice espressamente – deve contemperare gli obiettivi sulle rinnovabili con le esigenze di tutela delle aree agricolo-forestali, del paesaggio ecc.

In linea di principio, pertanto, si può affermare che l'Amministrazione Comunale è favorevole allo sviluppo degli impianti di produzione di energia elettrica dalle fonti rinnovabili, tuttavia, è imprescindibile che la collocazione di questi impianti nel territorio, sia adeguatamente guidata attraverso una programmazione degli impianti autorizzabili, sia in funzione degli obiettivi assegnati, sia del corretto insediamento nel territorio al fine di tutelarne la corretta fruizione e vivibilità.

Alla luce di tutto quanto sopra considerato, si ritiene pertanto che il progetto oggetto di valutazione risulti **non** conforme alla vigente pianificazione urbanistica Comunale.