



Contributi istruttori sulla documentazione integrativa e di chiarimento relativa alla procedura di Verifica di assoggettabilità relativo al progetto per la realizzazione di un impianto agrivoltaico denominato "Orbetello 1" con potenza di picco pari a 15.268,4 kWp e le relative opere di connessione alla rete elettrica nazionale, sito nel Comune di Orbetello (GR). Proponente: Apollo Solar 2 S.r.l.. - [ID: 2293]

Il presente contributo è presentato ai sensi dell'art. 48, comma 4, della L.R.T. 10/2010.

NORMATIVA, PIANI E PROGRAMMI DI RIFERIMENTO

Piano Strutturale adottato con Del.C.C. n. 6 del 4.03.2020, pubblicato sul BURT del 18.03.2020; approvato con Del.C.C. n. 19 del 20.04.2022, approvazione definitiva a seguito della conclusione della conferenza paesaggistica con Del.C.C. n. 71 DEL 28-09-2022.

Regolamento Urbanistico redatto ai sensi dell'art. 55 della L.R.T. n. 1/05 adottato con Del. C.C. n. 26 del 12.04.2010 pubblicato sul BURT n. 17 del 28.04.2010 e approvato con Del.C.C. n. 8 del 07.03.2011 pubblicato sul BURT n. 14 del 06.04.2011 - "Variante al Regolamento Urbanistico comunale in adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale in seguito al pronunciamento della Conferenza Paritetica Interistituzionale ai sensi artt. 24,25,26 della L.R.T. 1/05 e ss.mm.ii." approvata con Del.C.C. n. 34 del 22.06.2012.

Piano Operativo comunale redatto ai sensi dell'art. 95 della L.R. 65/2014. adottato con Del. C.C. n. 23 del 23.05.2023 pubblicato sul BURT n. 25 del 21.06.2023

Regolamento FER approvato con Delibera di Consiglio comunale n. 67 del 21.12.2023.

ISTRUTTORIA E VALUTAZIONI SPECIFICHE, RELATIVAMENTE AGLI ASPETTI PROGRAMMATICI E PROGETTUALI NONCHE' ALLE COMPONENTI AMBIENTALI.

Conteso territoriale di riferimento.

L'ambito all'interno del quale è prevista la collocazione dell'impianto agri-fotovoltaico è definito dal Piano Strutturale Comunale (PS), approvato con Del.C.C. n. 71 del 28-09-2022 - pubblicato sul BURT n. 42 del 19 ottobre 2022, come UTOE 3 - Piana Centrale e comprende i terreni della piana alluvionale tra il Fiume Osa e il Fiume Albegna. L'analisi morfotipologica delle pertinenze insediative e del paesaggio agrario, effettuata dal Piano Strutturale Comunale (PS), evidenzia un ambito prettamente agricolo dove il paesaggio agrario è caratterizzato dalla presenza di seminativi irrigui, oliveti, frutteti, seminativi arborati, filari stradali di pini, nonché da alcuni nuclei rurali consolidati e dalla presenza di numerose pertinenze insediative di residenza civile o rurale, che nel loro insieme costituiscono lo sfondo naturale delle aree tutelate dal D.M. 14/04/1989 - G.U. 111 del 1989 parte II ai sensi l'art. 136 lett. d) del D.lgs. 42/2004 (*MOTIVAZIONE DELLA SECONDA ZONA [...] riconosciuto che la seconda delle due zone predette ha notevole interesse pubblico perché costituisce, nella parte nord, il naturale completamento dei precedenti vincoli costieri che vengono così ampliati fino alla ferrovia per la salvaguardia degli innumerevoli quadri panoramici godibili dalla stessa*).

Ad una distanza di circa 4,5 km dall'area di insediamento dell'impianto agri-fotovoltaico è presente la riserva naturale regionale della Laguna di Orbetello (IT51A0026 - Siti Natura 2000 - ZSC e ZPS coincidenti "Laguna di Orbetello").

Il PS, in relazione alle invarianti strutturali definite all'art. 5 della LRT 65/2014, evidenzia la natura di un'area essenzialmente agricola, dove sono presenti morfotipi rurali quali "Morfotipo dei seminativi delle aree di



bonifica" dove si riscontra la presenza di sistemi morfogenetici del tipo *"Fondovalle, Margine, Margine inferiore"*.

Dagli studi idraulici al supporto del PS si evince che l'ambito d'intervento è classificato perlopiù come area a pericolosità Idraulica media (I.2) ai sensi del D.P.G.R. 53R/2011.

Compatibilità dell'opera – Parere di competenza.

Il Comune di Orbetello, in qualità di Ente direttamente interessato dall'intervento di cui in oggetto, visti gli elaborati depositati e riservata e salva ogni ulteriore valutazione e prerogativa anche all'esito della verifica di assoggettabilità, in coerenza con la propria filosofia operativa in materia, intende evidenziare sin da ora le emergenze riscontrate nell'iniziativa della proponente

Cumulo degli impianti

Si rileva anzitutto la contemporanea attivazione di due distinti procedimenti afferenti alla installazione di impianti FER entrambi riconducibili alla medesima proponente. Il riferimento corre nello specifico:

1. *al progetto per la realizzazione di un impianto agrivoltaico denominato "Orbetello 1" con potenza di picco pari a 15.268,4 kWp e le relative opere di connessione alla rete elettrica nazionale, sito nel Comune di Orbetello;* si tratta della procedura in oggetto e in corso di valutazione presso l'Ente regionale in indirizzo;
2. *al progetto per la costruzione ed esercizio di un impianto di energia elettrica da fonte eolica "Orbetello" di potenza in immissione massima pari a 61,2 MW e relative opere connesse da realizzarsi nel comune di Orbetello;* procedura la cui istruttoria risulta pendente presso il MASE ove è stato depositato anche il parere dell'Ente scrivente in cui sono state evidenziate lacune e criticità ascrivibili all'impianto ivi presentato.

Per i profili afferenti al cumulo, che in questa sede interessano, si segnala la riferibilità delle due iniziative soprariportate al medesimo centro di interessi.

Il primo progetto risulta infatti depositato dalla Società Apollo Solar 2 s.r.l., con sede legale in Bolzano (BZ), Viale della Stazione N° 7 - C.A.P. 39100, PEC: apollosolar2srl@legalmail.it, il cui legale rappresentante risulta essere il Dr. Garfias Diego.

Il secondo progetto, analogamente, risulta depositato al Ministero dalla Società Apollo Wind s.r.l., con sede legale in viale della stazione 7 - 39100 – Bolzano (BZ), pec: apollowindsrl@legalmail.it; il cui legale rappresentante risulta essere il medesimo della Società Apollo Solar, Dr. Garfias Diego.

Si riporta così l'attenzione alla doverosità 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 e dello screening di 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, ed è quello che maggiormente interessa per la questione in oggetto, afferisce alla valutazione cumulativa di due istanze dirette alla installazione di un impianto agrivoltaico e di un parco eolico, entrambi nel territorio del Comune di Orbetello, ed entrambe connotate dalla medesima iniziativa imprenditoriale. L'identità soggettiva, come sopra spiegato, rende evidente la presenza di un unico centro di interessi connesso alle due domande di interventi, per le quali, pertanto, andrebbe attivato un solo *iter* autorizzatorio, immotivatamente duplicato così da assoggettare l'impianto di cui in oggetto alla competenza della Regione Toscana, anziché del MASE.

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 società Apollo Solar 2 s.r.l. ed Apollo Wind S.r.l.

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:

- **la Direttiva 2011/92 UE del 13 dicembre 2011**, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il cui art. 4, par. 3, stabilisce che nell'esaminare i progetti l'amministrazione ambientale debba tenere conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'Allegato III. **Quest'ultimo include tra i criteri di valutazione delle caratteristiche dei progetti anche quello del "cumulo con altri progetti"**.

L'applicazione interna della direttiva citata ha generato diverse pronunce di merito ove i Giudici amministrativi hanno riconosciuto l'immanenza del **principio per cui nella medesima area occorre valutare complessivamente gli effetti cagionati sull'ambiente dall'insieme dei progetti presentati**

L'Amministrazione non poteva effettuare una valutazione "parcellizzata" di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale ed ambientale, dovendo, invece, tener conto della loro reciproca interazione, il che trova conferma in numerosi pronunciati del Giudice comunitario, il quale ha inteso valorizzare l'efficacia della Direttiva sulla V.I.A. adottando un approccio sostanzialistico, che impone di individuare gli effetti complessivi dei programmati interventi sull'equilibrio ambientale del sito interessato. Si richiamano, al riguardo, Corte di Giustizia CE, Sez. III, 25 luglio 2008, n. 142, secondo cui (in materia di riassetto stradale) la Direttiva 85/337/CEE "deve essere interpretata nel senso che essa prevede la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti ...che possano, in considerazione della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione e, all'occorrenza, tenuto conto della loro interazione con altri progetti, avere un notevole impatto ambientale"; Corte di Giustizia CE, Sez. II, 28 febbraio 2008, causa C-2/07, in materia di ampliamento di un aeroporto, ove si afferma che si deve "tener conto dell'effetto cumulativo di più progetti il cui impatto ambientale deve essere valutato complessivamente" (T.A.R. Sardegna, sez. II, 6 febbraio 2012, n. 91).

-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.”

-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, quindi, si chiede di valutare cumulativamente le due istanze, anche alla luce della normativa che entrerà in vigore il prossimo 30 dicembre, la quale prescrive che: ***“ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, rileva l'eventuale cumulo tra le differenti istanze presentate, dovendosi reputare come unica la domanda invece parcellizzata e avente ad oggetto la medesima area, ovvero presentata dal medesimo soggetto identificabile come unico centro di interessi.”*** (art. 6 co.3 D.Lgs 190/ 2024)

In ogni caso, in disparte ogni considerazione strettamente afferente al cumulo soggettivamente inteso, si ribadisce che il territorio del Comune di Orbetello risulta oggetto di numerose istanze afferenti parchi eolici e fotovoltaici imponendosi quindi, nel caso del procedimento in oggetto, una valutazione cumulativa d'area vasta e, comunque, l'assoggettamento a valutazione di impatto ambientale.

Sul tema specifico degli impatti cumulativi si rileva poi che quanto prodotto dalla proponente nel proprio elaborato integrativo denominato ORB1_RELO8_01 non può essere accolto dal momento che la società afferma di poter escludere la valutazione cumulativa per il solo fatto che la normativa in materia parlerebbe di progetti “esistenti”, intendendo così interpretare la lettera della legge nel senso di annoverare nel cumulo i soli impianti autorizzati, o comunque quelli che hanno ottenuto una via favorevole. Si tratta di un'argomentazione che non regge al vaglio giuridico, alla luce di tutte le norme soprarichiamate, escludendo dalla valutazione lo scenario, pur plausibile, che si avrebbe nel caso in cui tutti i procedimenti in corso di istruttoria otterrebbero una positiva valutazione di impatto ambientale, giungendo alla conclusione dell'iter autorizzatorio senza che l'autorità procedente abbia avuto contezza degli effetti complessivi generati da molteplici installazioni sul territorio. Si avrebbe, cioè, quell'effetto parcellizzato che la stessa giurisprudenza mira ad escludere.

Non può quindi ammettersi una Relazione come quella presentata dalla proponente ove lo studio sugli impatti cumulativi viene presentato come concessione fatta dalla società al fine di rendere “proficuo” lo svolgimento del procedimento.

Né si condivide, infatti, quanto ivi riportato ove si ritiene l'impatto sul sistema paesaggio “trascurabile”, così come non influirebbe, secondo l'ottica della proponente, la visibilità dell'impianto da parte della popolazione residente:

Il contesto di inserimento rende l'impianto scarsamente/affatto rilevabile da tutti gli osservatori che non siano nelle immediate vicinanze dello stesso, risultando pertanto l'azione impattante sul fattore “sistema paesaggistico” ragionevolmente trascurabile. La fascia di mitigazione perimetrale prevista consentirà di rendere l'impianto invisibile anche da distanze ravvicinate. Pertanto, lo studio di intervisibilità condotto per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico ha rivelato come la visibilità diretta, rispetto alla totalità dei punti critici scelti per la valutazione, sia per lo più impedita da fattori quali morfologia del terreno e ostacoli naturali e/o artificiali. Il futuro impianto risulterà visibile solo da alcune visuali ristrette a strade limitrofe frequentate esclusivamente da popolazione residente e operatori delle attività produttive esistenti nelle immediate vicinanze dell'impianto stesso. La mitigazione scelta in fase di progettazione per l'impianto in oggetto contribuirà a diminuire l'impatto visivo anche da quelle poche visuali che risultano interessate ovvero quelle poste sul perimetro dell'impianto.

L'approccio dimostrato, unilaterale ed incurante dei caratteri identitari del territorio, sfocia nell'affermazione per cui il paesaggio starebbe assumendo una caratteristica “energetica” finendo così per sostenere la tesi, qui



dimostrata, secondo la quale gli impatti complessivi degli impianti starebbero modificando i tratti distintivi delle aree e la loro vocazione.

*È cruciale bilanciare lo sviluppo con la preservazione, cercando soluzioni sostenibili che rispettino e valorizzino la diversità culturale e l'identità delle comunità nel corso del tempo. Inoltre, un coinvolgimento attivo delle comunità locali e una consapevolezza della storia e della cultura sono fondamentali per gestire gli impatti cumulativi in modo responsabile. Il progetto, si inserisce dunque, nel rispetto dei vincoli paesaggistici presenti, **in un territorio che, seppure ancora connotato da tutti quei caratteri identitari e statutari frutto delle complesse relazioni storiche che lo hanno determinato, sta assumendo l'ulteriore caratteristica di paesaggio "energetico", ovvero dedicato anche alla produzione di energia.***

Il Comune di Orbetello insiste quindi per la doverosa valutazione cumulativa del progetto rispetto a tutti quelli che insistono sull'area vasta, formulando il proprio parere negativo sull'impianto presentato che possa condurre all'archiviazione dell'iniziativa e, in subordine, alla conclusione dello screening di VIA obbligando la proponente ad una compiuta valutazione di impatto ambientale. Riservata e salva ogni ulteriore prerogativa anche afferente alla natura agronomica del progetto ed alla valutazione di idoneità dell'area prescelta come ubicazione dell'impianto, considerata l'imminente individuazione di tali aree da parte della Regione Toscana e quanto disposto dall'ente scrivente nel proprio regolamento in materia di impianti FER e nei propri strumenti di pianificazione.

**Il Dirigente del Settore Urbanistica e Edilizia
Arch. Massimo SABATINO**