

Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa per il Trentino, n. 240/2010, fotovoltaico in zona agricola

Se è pur vero che l'impianto fotovoltaico non costituisce costruzione nel senso classico del termine, non sviluppando cubatura, non si può negare che l'impianto fotovoltaico, realizzato immediatamente a confine con il ciglio stradale – posizionato nella fascia di rispetto, pur se l'installazione avverrebbe a valle della strada, assecondando il declivio naturale del terreno e quindi senza preclusione di visuale – contrasta con l'esigenza di sicurezza e viabilità, evidentemente a prescindere dal fatto che non costituisca fronte di fabbrica (si può pensare ad eventuali riflessi che disturbano gli automobilisti ed all'esigenza di manutenzione viaria nelle diverse stagioni) ed in ogni caso va rilevato che ai sensi delle disposizioni del Codice della strada la fascia di rispetto è sottoposta a vincoli di realizzazione pressoché totali, prevedendo "costruzioni, recinzioni, piantagioni, depositi e simili", dai quali non vi è motivo di escludere gli impianti fotovoltaici, in assenza di una previsione normativa specifica in deroga.

(Nella specie, il Collegio ha respinto la tesi del ricorrente, che lamentava la violazione dell'art. 873 C.C. del codice della strada e delle norme di attuazione del piano urbanistico di un Comune, oltre all'eccesso di potere per travisamento, poiché il progetto era stato respinto con la motivazione che i pannelli dovessero rispettare le distanze dal confine e dalla strada per motivi di sicurezza stradale, tralasciando di considerare che l'impianto non costituisce costruzione in senso proprio non sviluppando cubatura e che non interferisce con la strada non costituendo fronte di fabbrica).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO
HA PRONUNCIATO LA PRESENTE
SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 193 del 2008, proposto da:

Pi.Ra., rappresentato e difeso dall'avv. Mo.Bo., con domicilio eletto presso il suo studio in Bolzano;

contro

Comune di Corvara, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Ch.Ba., con domicilio eletto presso il suo studio in Bolzano;

per l'annullamento

1) del provvedimento a firma del Sindaco del Comune di Corvara in Badia dd. 17.4.2008 prot. n. 2538 comunicato a mezzo raccomandata pervenuta in data 21.4.2008 ad oggetto: "Pratica edilizia nr. 2008 – 40: rigetto della domanda di concessione edilizia riguardante la realizzazione di un impianto fotovoltaico sulle p.f. 154/1 e p.f. 155 in c.c. Corvara in Badia" con il quale è stata respinta la domanda di concessione edilizia presentata in data 28.3.2008 protocollata sub n. 1866, nonché di ogni ulteriore atto precedente presupposto infraprocedimentale e conseguente ivi compreso 2) il parere della commissione edilizia comunale dd.14.4.2008 richiamato e non conosciuto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Corvara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2010 Marina Rossi Dordi e uditi per le parti i difensori: avv. M. Bo. per il ricorrente e avv. C. Ba. per il Comune di Corvara in Badia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il signor Ra.Pi. si grava avverso il provvedimento specificato in epigrafe con il quale il Sindaco di Corvara in Badia ha rigettato la domanda di concessione edilizia per la realizzazione di un impianto fotovoltaico su terreni di sua proprietà, con destinazione a verde agricolo.

Il ricorso poggia sui seguenti motivi in diritto:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della legge 7.8.1990 n. 241 e dell'art. 13 della LR T.A.A. 31.7.1993 n. 13 in relazione alla LP di Bolzano 22.10.1993 n. 17 ed eccesso di potere per sviamento per mancata comunicazione al ricorrente dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di concessione edilizia riguardante la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

2. Violazione e falsa applicazione della LP 19.2.1993 n. 4 "Nuove norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia" ed in particolare degli artt. 1 e 6 ed eccesso di potere per contraddittorietà manifesta per avere il Comune di Corvara respinto il progetto relativo alla realizzazione di un impianto fotovoltaico in netto contrasto con lo spirito della norma medesima e per mancata corretta ponderazione dell'interesse pubblico alla utilizzazione di fonti rinnovabili di energia, soprattutto in considerazione dell'irrilevante impatto ambientale.

3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 873 C.C., del Codice della strada nonché delle norme di attuazione del piano urbanistico del Comune di Corvara nonché eccesso di potere per travisamento per avere respinto il progetto ritenendo che l'impianto dovesse rispettare le distanze dal confine e dalla strada per motivi di sicurezza stradale senza tenere in considerazione la circostanza che l'impianto non può considerarsi costruzione in senso stretto, non sviluppando cubatura ed essendo posizionato in modo armonioso rispetto alla pendenza del declivio, che è tutta previsto al di sotto del piano di campagna stradale e che non interferisce minimamente con la strada non costituendo fronte di fabbrica.

4. Violazione e falsa applicazione della LP 19.2.1993 n. 4 - Nuove norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia - ed eccesso di potere per contraddittorietà manifesta avendo ritenuto il Comune di Corvara che gli impianti siano da favorire ma che debbano essere integrati in modo armonioso nell'ambiente e inglobati nell'edificio, nonostante in prossimità della discarica dei Comuni di Corvara e la Villa, su terreno pubblico in località "Col Maladat", siano stati installati dei pannelli solari visibili dalla sottostante strada del tutto avulsi da qualsivoglia costruzione.

Si è ritualmente costituito il Comune di Corvara in Badia, producendo documentazione e chiedendo dichiarare l'irricevibilità, l'inammissibilità del ricorso e rispettivamente disporre il rigetto stante la sua infondatezza.

Alla pubblica udienza del 24.3.2010, in prossimità della quale il Comune produceva ulteriore documentazione ed una memoria difensiva, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Il progetto presentato dal signor Pi. per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a servizio della propria azienda agricola, da effettuarsi a valle della strada comunale La lega, che divide in due un prato scosceso di proprietà dello stesso, è stato rigettato dal Sindaco di Corvara facendo proprio il parere della commissione edilizia comunale. Le motivazioni adottate per il rigetto sono le seguenti:

“1. I pannelli devono distare come minimo dalla strada comunale “Lalega” e devono essere arretrati di almeno ml 5,00 distanze dai confini di proprietà, ma soprattutto per la sicurezza e la viabilità urbana stradale;

2. la struttura risulta avere un gravissimo impatto ambientale per la zona agricola e per di più ben in vista dalla località Pescosta/Corvara;

3. la commissione edilizia ritiene che questi impianti sono sicuramente da favorire però devono essere realizzati in modo armonioso nell’ambiente e inglobati negli edifici”.

Il ricorso non può trovare accoglimento.

Per motivi di ordine logico-sistematico si ritiene di esaminare per ultimo il primo motivo di doglianza.

Con il secondo motivo il provvedimento di diniego impugnato viene censurato sotto il profilo della violazione degli artt. 1 e 6 della legge provinciale 19.2.1993, n. 4: il rigetto della domanda per la realizzazione di un impianto fotovoltaico sarebbe in contrasto con lo spirito della norma provinciale tesa a favorire ed incentivare l’utilizzo delle fonti rinnovabili di energia, in considerazione soprattutto dell’irrilevante impatto ambientale.

L’assunto non merita condivisione.

La norma in questione è una norma di principio che disciplina l’erogazione dei contributi concessi dalla Provincia di Bolzano per incentivare la riduzione dei consumi di energia, l’utilizzo razionale della stessa e l’utilizzo delle fonti rinnovabili di energia, ma non disciplina le installazioni di impianti fotovoltaici, di talché non risulta pertinente al caso concreto, in disparte ogni considerazione circa la sussistenza o meno dell’impatto

ambientale dell'installazione, che, considerato il luogo e le modalità di posizionamento dei pannelli previsto in progetto, non appare risultare così evidente.

Con il terzo motivo il signor Pi. lamenta violazione dell'art. 873 C.C., del codice della strada e delle norme di attuazione del piano urbanistico del Comune di Corvara ed eccesso di potere per travisamento, poiché il progetto è stato respinto con la motivazione che i pannelli dovessero rispettare le distanze dal confine e dalla strada per motivi di sicurezza stradale, tralasciando di considerare che l'impianto non costituisce costruzione in senso proprio non sviluppando cubatura e che non interferisce con la strada non costituendo fronte di fabbrica.

Anche tale doglianza va disattesa.

Innanzitutto va rilevato che, oltre alle norme sulle distanze di cui all'art. 873 cc, dettate a tutela di reciproci diritti soggettivi dei confinanti, che possono con il loro consenso essere derogate, nel caso in esame sussiste anche la violazione di una prescrizione dettata dallo strumento urbanistico locale con finalità, quindi, di tutela anche di interessi generali e pubblici in materia urbanistica, dato che l'art. 27 delle Norme di attuazione al piano urbanistico del comune di Corvara in Badia prescrive per le costruzioni la distanza minima dai confini di 5 metri. Vanno poi rispettate le distanze dalla strada, per motivi di sicurezza e viabilità urbana, secondo le disposizioni dell'art. 4 delle suddette norme di attuazione e del Codice della strada (art. 18 e 28 del Regolamento).

Ora, se è pur vero che l'impianto fotovoltaico non costituisce costruzione nel senso classico del termine, non sviluppando cubatura, non può negarsi che l'impianto in progetto costituisce un manufatto immediatamente a confine con il ciglio stradale, posizionato proprio nella fascia di rispetto, pur se l'installazione avverrebbe a valle della strada, assecondando il declivio naturale del terreno e quindi senza preclusione di visuale. Tale opera, ad avviso dell'Amministrazione, contrasta con l'esigenza di sicurezza e viabilità, evidentemente a prescindere dal fatto che non costituisca fronte di fabbrica (si può pensare ad eventuali riflessi che disturbano gli automobilisti ed all'esigenza di manutenzione viaria nelle diverse stagioni) ed in ogni caso va rilevato che ai sensi delle disposizioni del Codice della strada la fascia di rispetto è sottoposta a vincoli di realizzazione pressoché totali, prevedendo "costruzioni, recinzioni, piantagioni, depositi e simili" (vedi art. 3. 22), dai quali non vi è motivo di escludere gli impianti fotovoltaici, in assenza di una previsione normativa specifica in deroga.

Con il quarto motivo il provvedimento viene aggredito in relazione alla violazione della LP n. 4/1993 ed eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, posto che il Comune da un lato sostiene che gli impianti sono da favorire, ma con un'armoniosa integrazione nell'ambiente ed inglobandoli negli edifici, mentre su terreno pubblico (in località Col Maladat) installa pannelli solari avulsi da ogni costruzione, molto visibili dalla strada sottostante.

La censura non può trovare ingresso, in quanto, come dimostra documentalmente l'amministrazione resistente (cfr. doc. 12 del Comune resistente) il terreno a cui si riferisce il ricorrente non si trova nel comune di Corvara, ma in quello limitrofo di Badia e l'impianto è stato realizzato dalla Comunità Comprensoriale Val Pusteria, il che esclude l'eccesso di potere ed il comportamento contraddittorio da parte del Comune intimato.

Rimane infine da esaminare la prima doglianza, a mezzo della quale il ricorrente lamenta il mancato rispetto della possibilità di partecipazione al procedimento amministrativo attraverso il preavviso di rigetto previsto dall'art. 10 bis della L. 241/90 e dall'art. 13 della LR T.A.A. n. 13/93 in relazione alla LP n. 17/93.

Il motivo non coglie nel segno.

L'art. 13 della LR 31.7.1993 n. 13 è stato abolito in provincia di Bolzano con l'art. 59 della LR 22.12.2004 n. 7, che ha disposto che la disciplina regionale sia sostituita dalla corrispondente disciplina provinciale, che non prevede il preavviso di rigetto, e, per quanto attiene ai comuni, la Provincia si è adeguata alla normativa statale solo con la LP 10.6.2008, n. 4, introducendo il preavviso di rigetto all'art. 11 bis della LP 22.10.1993 n. 17; pertanto al momento dell'assunzione del provvedimento di rigetto non era previsto per i comuni l'obbligo di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento nella normativa provinciale.

Il ricorrente ritiene che, considerato che l'onere per l'amministrazione del preavviso di rigetto nei procedimenti iniziati ad istanza di parte è stato introdotto nel 2005 anche dalla legge n. 241/90, cui necessariamente si deve adeguare la norma provinciale non vertendosi in materia di "stretta competenza provinciale", sussista l'illegittimità del provvedimento per tale omissione.

Ad avviso del Collegio, a prescindere dalla questione dell'applicabilità o meno, in modo diretto e senza adeguamento da parte delle Province autonome del principio, nel caso di specie interverrebbe comunque l'art. 21 octies della L. 241/90, che introduce una sanatoria processuale per cui non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme procedurali qualora sia palese che il contenuto dispositivo dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto assunto (cfr. questo Tribunale 14 gennaio 2009, n. 8)

e nel caso di specie il provvedimento conclusivo di rigetto appare vincolato in concreto, in ragione del primo motivo posto alla base del rigetto, che attiene all'arretramento di 5 metri dai confini di proprietà, ma soprattutto dal necessario scostamento dalla strada comunale per la sicurezza e la viabilità urbana.

Se, infatti, le considerazioni sull'impatto ambientale per la zona agricola e sulla necessità di inserimento armonioso rientrano nell'ambito della discrezionalità amministrativa ed oggettivamente l'apporto procedimentale del ricorrente rispetto a tali considerazioni avrebbe forse potuto portare ad un risultato diverso, visto che tali impianti possono essere realizzati nel verde agricolo, che la normativa prevede solo una preferenza, non un obbligo, per il posizionamento sul tetto degli edifici e che il generico concetto di grave impatto ambientale per una zona, senza ulteriore specificazione, introdurrebbe una valutazione estetica disancorata da qualsiasi regola per ogni edificazione (e qui, oltretutto, siamo in tema di impianto tecnologico facilmente amovibile che non comporta la realizzazione di un nuovo volume), che dalla discrezionalità amministrativa potrebbe trasmodare in arbitrio, il rispetto delle distanze dai confini, ma soprattutto dalla strada, per motivi di sicurezza, rende il rigetto vincolato in concreto. Ma vi è di più: come l'amministrazione ha evidenziato, peraltro solo in sede di giudizio, ai sensi dell'art.1 del regolamento di esecuzione della LP n. 13/1997, n. 13, art. 44/bis comma 3 - impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, approvato con DPGP 28 settembre 2007, n. 52, come vigente al momento della presentazione della domanda per il rilascio della concessione edilizia, nel verde agricolo la soglia dimensionale dei pannelli fotovoltaici è limitata a 50 mq di superficie ed il progetto in questione è relativo ad una superficie complessiva di 225,5 mq.

In conclusione, la motivazione a sostegno del rigetto relativa alle distanze dai confini e dalla strada per motivi di sicurezza è atta a sostenere il provvedimento, anche se le altre motivazioni destano le perplessità dianzi evidenziate: invero, secondo un consolidato e condiviso indirizzo giurisprudenziale, l'atto amministrativo fondato su più ordini di motivi deve ritenersi legittimo se almeno uno di essi sia esente da vizi ed idoneo a sostenerlo congruamente (cfr. ex multis CdS Sez. V 28 dicembre 2007, n. 6732; Sez. IV 10 dicembre 2007, n. 6325; TRGA Bolzano 14 novembre 2008, n. 373) e la dimensione dell'opera progettata incontra il limite di cui all'art. 1 del regolamento sopra indicato.

Per le ragioni espresse il ricorso non merita accoglimento.

La novità della materia del contendere e la particolarità della fattispecie inducono ad addivenire alla compensazione tra le parti delle spese del giudizio, ad eccezione del contributo unificato, che, come per legge, va posto a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione Autonoma per la provincia di Bolzano, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe.

Spese compensate, ad eccezione del contributo unificato che rimane a carico del ricorrente, come per legge.

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

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Margit Falk Ebner - Presidente

Hugo Demattio - Consigliere

Marina Rossi Dordi - Consigliere, Estensore

Lorenza Pantozzi Lerjefors - Consigliere

Depositata in Segreteria il 9 agosto 2010.