

TAR di Ancona Il ruolo delle province nella localizzazione degli impianti

La legittimazione di un ordine professionale o di un'associazione di categoria a proporre ricorso va scrutinata in relazione all'interesse astrattamente perseguito, non tenendo in considerazione la ricorrenza della mera possibilità, in concreto, di un potenziale conflitto di interessi con alcuni professionisti o associati

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che esiste un indubbio interesse dell'Associazione Industriali della Provincia, che riguarda l'interesse degli associati, all'incremento della produzione energetica nella Provincia e all'implementazione di quanto disposto dal d.lgs 387/2003 e dalle relative linee guida. Si tratta quindi di un interesse che non riguarda solo gli aspiranti produttori di energia elettrica, ma tutti gli associati. Di fronte ad un interesse che non si può che considerare tipico del mondo "produttivo", non può avere rilevanza, ad avviso del Collegio, un conflitto di interesse meramente potenziale con alcuni associati, i quali potrebbero avere interesse al mantenimento di zone di pregio turistico e paesaggistico, interesse che peraltro non appare in contrasto con un'attività d'implemento delle energie rinnovabili svolta nei limiti previsti dalla normativa statale e regionale).

Va escluso il potere della regione di dettare norme per assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, trattandosi di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, da esercitare all'interno di apposite linee guida approvate della Conferenza unificata, su proposta dei Ministeri interessati, ai sensi dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo.

La compresenza di competenze legislative concorrenti (quali la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia, nonché il governo del territorio), se per un verso giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, tuttavia non consente alle singole regioni di provvedere autonomamente all'individuazione di criteri per l'allocatione nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale.

È evidente che il divieto previsto per le regioni non può che estendersi alle province, alle quali il d.lgs 387/2003 non dà poteri pianificatori in materia, neanche dopo l'adozione delle linee guida.

Nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore statale ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il d.lgs. n. 387 del 2003, che all'art. 12, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da tali fonti, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (comma 1) e conferisce all'Autorità procedente - la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata - il potere di rilascio dell'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3), ma dall'altro lato non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da approvarsi in Conferenza unificata l'individuazione dei criteri in applicazione dei quali è consentita alle Regioni l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti;

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel riflettere il favor del legislatore sovranazionale per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dei relativi impianti di produzione, fa registrare la confluenza di profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio, sicché deve escludersi che alle Regioni sia consentito provvedere in via autonoma alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli

impianti alimentati da fonti di energia alternativa, al di fuori delle linee-guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione.

Se, alla luce della oramai consolidata giurisprudenza costituzionale, in presenza di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili né pone divieti inderogabili ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente all'individuazione dei siti inidonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, a maggior ragione deve escludersi che risultati analoghi possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità, per contrasto non solo con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ma anche con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione delle funzioni normative e amministrative, degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale.

(Nel caso di specie, il Collegio ha dichiarato l'illegittimità della variante normativa al P.T.C. Provinciale impugnata, avendo la stessa circoscritto le zone dove possono essere posizionati gli impianti industriali fotovoltaici, biomasse, eolici e simili e le loro dimensioni).

N. 00142/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00035/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 35 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Associazione Unione Industriali del Fermano, rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Filippucci, con domicilio eletto presso Avv. Gian Luca Grisanti in Ancona, via Goito, 4;
contro

Provincia di Fermo, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Orteni, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

nei confronti di

Regione Marche, Comune di Altidona, Comune di Amandola, Comune di Belmonte Piceno, Comune di Campofilone, Comune di Falerone, Comune di Fermo, Comune di Francavilla D'Ete, Comune di Grottazzolina, Comune di Lapedona, Comune di Magliano di Tenna, Comune di Massa Fermana, Comune di Monsampietro Morico, Comune di Montappone, Comune di Monte Giberto, Comune di Monte Rinaldo, Comune di Monte San Pietrangeli,

Comune di Monte Urano, Comune di Monte Vidon Combatte, Comune di Monte Vidon Corrado, Comune di Montefalcone Appennino, Comune di Montefortino, Comune di Montegiorgio, Comune di Montegranaro, Comune di Monteleone di Fermo, Comune di Montelparo, Comune di Monterubbiano, Comune di Montottone, Comune di Moresco, Comune di Ortezzano, Comune di Pedaso, Comune di Petritoli, Comune di Ponzano di Fermo, Comune di Porto San Giorgio, Comune di Porto Sant'Elpidio, Comune di Rapagnano, Comune di Sant'Elpidio A Mare, Comune di Santa Vittoria in Matenano, Comune di Servigliano, Comune di Smerillo, Comune di Torre San Patrizio, non costituiti in giudizio.

Ministero dello Sviluppo Economico, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr. Dello Stato, domiciliata per legge in Ancona, piazza Cavour, 29;
per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Provinciale di Fermo n.94 del 14/10/2010 avente ad oggetto "L.R. 34/92, art.25, comma 2 - Adozione dello schema della variante normativa delle NTA del vigente PTC e del PTC adottato definitivamente con D.C.P. n.90 del 6/9/2007" pubblicata all'albo pretorio dal 18/10/2010 al 2/11/2010 e divenuta esecutiva in data 28/10/2010;

- di ogni atto precedente, presupposto, conseguente o comunque connesso e, in particolare, del paragrafo 1.3, punto 8, lett. e) della deliberazione di Giunta Regionale n. 1400/2008 recante "Linee guida regionali per la valutazione ambientale strategica", della deliberazione della Giunta Provinciale di Ascoli Piceno n. 17 del 22/01/2009.

Con motivi aggiunti depositati il 15.7.2011

-della deliberazione del Consiglio Provinciale di Fermo n. 37 del 14/06/2011 avente a oggetto "LR 34/92, art. 25, comma 4 - adozione definitiva dello schema della variante normativa delle NTA del vigente PTC e del PTC adottato definitivamente con D.C.P. n. 90 del 06.09.07", di approvazione definitiva della variante di cui sopra.

-ogni atto precedente, presupposto, conseguente o comunque connesso e, in particolare, del paragrafo 1.3, punto 8, lett. e) della deliberazione di Giunta Regionale n. 1400/2008 recante "Linee guida regionali per la valutazione ambientale strategica", della deliberazione della Giunta Provinciale di Ascoli Piceno n. 17 del 22/01/2009.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Fermo e di Ministero dello Sviluppo Economico;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2011 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe e i relativi motivi aggiunti, la ricorrente Associazione Unione Industriali del Fermano ha impugnato gli atti relativi all'approvazione della variante normativa al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Ascoli Piceno, limitata alla nuova provincia di Fermo, istituita con legge 147/2004.

In particolare, Associazione ricorrente impugnava, con il ricorso introduttivo, il provvedimento di adozione della variante normativa (deliberazione del Consiglio Provinciale di Fermo n.94 del 14.10.2010), deducendo i seguenti motivi.

a) Violazione dell'art. 25 commi 1 e 10 della legge regionale 34/1992.

Sarebbe mancata la partecipazione dei comuni all'approvazione dalla variante.

b) Violazione degli art. 6 e 12 del d.lgs 152/2006 e della Legge Regionale n. 6/2007.

Violazione dell'art. 5 lett.c) d.lgs 152/2006. Eccesso di potere per mancanza e irrazionalità della motivazione,

Non sarebbe stata esperita la necessaria valutazione ambientale strategica (VAS)

c) Incompetenza. Violazione dell'art. 12 d.lgs 387/2003. Violazione del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10.9.2010. Eccesso di potere per sviamento.

Violazione art. 2 c. 167 della legge 244/2007 e del Piano Energetico Ambientale Regionale delle Marche. Eccesso di potere per contraddittorietà della motivazione.

La delibera impugnata introduce dei limiti di superficie per impianti industriali fotovoltaici, biomasse, eolici e simili e il divieto in determinate zone, in violazione della disciplina specifica di cui al d.lgs 387/2003 art. 12 c. 10, che demanda al Ministero delle Attività Produttive (oggi Ministero dello Sviluppo Economico) l'emanazione delle linee guida in materia, adottate in data 10.9.2010 e seguite dall'indicazioni dei siti e delle aree non idonee da parte della Regione con delibera consiliare del n. 13 del 30.9.2010. La variante violerebbe la citata normativa nazionale e regionale.

d) Nullità per indeterminatezza dell'oggetto.

Vi sarebbe radicale indeterminatezza dell'oggetto per quanto riguarda gli impianti "simili" previsti dalla variante.

Con ordinanza n. 286 del 13.5.2011 venivano acquisiti elementi istruttori.

Successivamente, la variante veniva definitivamente approvata con delibera del Consiglio Provinciale del 14.6.2011.

Il provvedimento veniva impugnato con motivi aggiunti depositati il 15.7.2011, dove venivano confermate le precedenti censure, integrate quelle svolte con il ricorso introduttivo sub b) c) e d) e formulata una nuova censura ove si contesta la violazione della legge 147 dell'11.6.2004, della legge Regionale 34/1992 e l'eccesso di potere. Il punto focale di questa ultima censura riguarda la circostanza che, dopo l'istituzione della Provincia di Fermo con legge 147/2004 il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Ascoli Piceno non sarebbe stato più in vigore, con la conseguente impossibilità di una variante al medesimo.

Con ordinanza collegiale del 28.7.2011 veniva fissata la discussione del merito per la pubblica udienza del 15.12.2011.

Si è costituita la Provincia di Fermo, deducendo l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili e l'infondatezza dello stesso.

Si è costituito il Ministero dello Sviluppo Economico, condividendo sostanzialmente la censura relativa all'incompetenza della Provincia.

Alla pubblica udienza del 15.12.2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Devono essere preliminarmente trattate le eccezioni di inammissibilità dedotte dalla Provincia di Fermo. Tali eccezioni investono sia il profilo oggettivo del ricorso, con riguardo alla definitività degli atti contestati, sia il profilo soggettivo, con riguardo alla legittimazione dell'Associazione Unione Industriali.

1.1 L'eccezione relativa all'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti (che possono essere trattati insieme, riguardando la medesima sequenza procedimentale) per la mancanza di lesività e definitività degli atti impugnati non è condivisibile.

1.2 Infatti, se è indubbio che la sequenza di approvazione della variante non è ancora terminata, in quanto l'art. 25 LR 34/92 ai commi 5 e 6 prescrive che il piano definitivamente adottato è trasmesso alla giunta regionale ai fini di accertarne la conformità al PPAR e al PIT e il rispetto delle normative e degli indirizzi statali e regionali in tema di programmazione socio-economica e territoriale, è appena il caso di ricordare che non è contestato come il piano, già alla sua adozione, comportasse l'applicazione delle

misure di salvaguardia previste dall'art. 38 comma 1 della L.R. 34/1992, provocando così effetti immediati. Per costante giurisprudenza la delibera di adozione del piano regolatore è immediatamente impugnabile quando è suscettibile di immediata applicazione mediante le misure di salvaguardia o negli altri modi consentiti dalla legge (CdS sez. IV 7.4.2009 n. 2180).

1.3 Per quanto riguarda la legittimazione dell'Associazione Unione Industriali del Fermo,, il Collegio intende fare applicazione dell'orientamento del Tribunale in materia. In particolare, il Collegio aderisce all'orientamento per cui la legittimazione di un ordine professionale o di un'associazione di categoria a proporre ricorso va scrutinata in relazione all'interesse astrattamente perseguito, non tenendo in considerazione la ricorrenza della mera possibilità, in concreto, di un potenziale conflitto di interessi con alcuni professionisti o associati (Tar Marche 17.12.2011 n. 939, CdS sez. V 9.3.2009 n. 710). A parere del Collegio, come diffusamente argomentato da parte ricorrente, esiste un indubbio interesse dell'Associazione Industriali della Provincia di Fermo, che riguarda l'interesse degli associati, all'incremento della produzione energetica nella Provincia e all'implementazione di quanto disposto dal d.lgs 387/2003 e dalle relative linee guida. Si tratta quindi di un interesse che non riguarda solo gli aspiranti produttori di energia elettrica, ma tutti gli associati. In tutta evidenza, di fronte ad un interesse che non si può che considerare tipico del mondo "produttivo", non può avere rilevanza, ad avviso del Collegio, un conflitto di interesse meramente potenziale con alcuni associati, i quali potrebbero avere interesse al mantenimento di zone di pregio turistico e paesaggistico, interesse che peraltro non appare in contrasto con un'attività d'implemento delle energie rinnovabili svolta nei limiti previsti dalla normativa statale e regionale. Ovviamente tale interesse è limitato alla parte della variante che contiene limitazioni per gli impianti di produzione energia di cui al d.lgs 387/2003.

1.5 E' infondata anche l'eccezione relativa all'inammissibilità dell'impugnazione in quanto comprenderebbe solo una parte del provvedimento, dato che il riferimento agli impianti di produzione energia previsti dal d.lgs 387/2003 contenuto della variante normativa impugnata e nel relativo allegato A può essere agevolmente espunto dai provvedimenti impugnati.

2 Nel merito il ricorso è palesemente fondato. Il Collegio ritiene che, come da regola generale, debba essere trattata per prima la censura relativa all'incompetenza della Provincia di Fermo, per il suo carattere potenzialmente assorbente (Cds Sez.V 4.3.2011 n. 1408). Infatti, l'Associazione ricorrente qualifica il suo interesse come diretto

all'annullamento dei limiti, sia di zonizzazione, sia di dimensione, degli impianti industriali fotovoltaici, biomasse, eolici e simili nelle zone agricole. Tali limitazioni, nella visione di parte ricorrente, non sono di competenza della Provincia, in quanto disciplinate dal d.lgs 387/2003, che all'art. 12 c. 10 demanda al Ministero delle Attività Produttive (oggi Ministero dello Sviluppo Economico) l'emanazione delle linee guida in materia, le quali sono state adottate in data 10.9.2010 e sono state seguite (come dalle medesime previsto) dall'indicazione dei siti e delle aree non idonee da parte della Regione con delibera consiliare n. 13 del 30.9.2010.

2.1 La difesa della Provincia afferma la propria competenza, ribadendo le competenze programmatiche proprie del PTC, che comprendono, tra l'altro, il compito di determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale e indicare "le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti".

2.2 La censura di incompetenza è palesemente fondata, soprattutto con riferimento alla giurisprudenza formatosi successivamente al ricorso. Precedentemente al ricorso, la Corte Costituzionale aveva già chiarito che va escluso il potere della regione di dettare norme per assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, trattandosi di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, da esercitare all'interno di apposite linee guida approvate della Conferenza unificata, su proposta dei Ministeri interessati, ai sensi dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo. La compresenza di competenze legislative concorrenti (quali la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia, nonché il governo del territorio), se per un verso giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, tuttavia non consente alle singole regioni di provvedere autonomamente all'individuazione di criteri per l'allocatione nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale (C. Cost. 29.5.2009 n. 166). E' evidente che il divieto previsto per le regioni non può che estendersi alle provincie, alle quali il d.lgs 387/2003 non dà poteri pianificatori in materia, neanche dopo l'adozione delle linee guida.

2.3 Occupandosi della questione, la giurisprudenza (Tar Toscana 7.4.2011 n. 629, Tar Parma 8.11.2011 n. 383) ha avuto occasione di rilevare che:

- nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore statale ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il d.lgs. n. 387 del 2003, che all'art. 12, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da tali fonti, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (comma 1) e conferisce all'Autorità procedente – la Regione,

ovvero la Provincia da questa delegata – il potere di rilascio dell'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3), ma dall'altro lato non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da approvarsi in Conferenza unificata l'individuazione dei criteri in applicazione dei quali è consentita alle Regioni l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti;

- l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel riflettere il favor del legislatore sovranazionale per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dei relativi impianti di produzione, fa registrare la confluenza di profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio, sicché deve escludersi che alle Regioni sia consentito provvedere in via autonoma alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, al di fuori delle linee-guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione (v., tra le altre, C. Cost. 26.3.2010 n. 119);

- se, alla luce della oramai consolidata giurisprudenza costituzionale, in presenza di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili né pone divieti inderogabili ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente all'individuazione dei siti inidonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, a maggior ragione deve escludersi che risultati analoghi possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità, per contrasto non solo con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ma anche con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione delle funzioni normative e amministrative, degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale.

2.4 Si tratta di conclusioni che il Collegio condivide pienamente. Di qui l'illegittimità della variante normativa al P.T.C. Provinciale impugnata, avendo la stessa circoscritto le zone dove possono essere posizionati gli impianti industriali fotovoltaici, biomasse, eolici e simili e le loro dimensioni.

3 In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti, limitatamente alla domanda di annullamento dei provvedimenti di adozione e approvazione della variante alle NTA del

PTC Provinciale nella parte in cui limitano le zone di realizzazione e le dimensioni degli impianti industriali fotovoltaici, biomasse, eolici e simili di cui al d.lgs 387/2003.

3.1 Le spese di lite possono essere compensate, in ragione del recente consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali in materia.

3.2 Il rimborso del contributo unificato va posto a carico della soccombente Provincia di Fermo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla le deliberazioni del Consiglio Provinciale di Fermo n.94 del 14.10.2010 e n. 37 del 14.6.2011, nei limiti indicati in motivazione.

Spese compensate.

Condanna la soccombente Provincia di Fermo a rimborsare alla ricorrente il contributo unificato, se dovuto.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2011 con

l'intervento dei magistrati:

Luigi Passanisi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Giovanni Ruiu, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/02/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

