

TAR di Torino, sull'esclusione di intere aree nella localizzazione di impianti fotovoltaici

Il sostanziale protratto silenzio a livello nazionale circa l'individuazione delle linee guida sulla localizzazione degli impianti alimentati da energie rinnovabili, prescritte dalla disciplina legislativa, in conformità anche alla normativa comunitaria, ha di fatto creato enormi difficoltà nella gestione delle pratiche sul territorio: tuttavia, in ogni caso, formule di pressochè generalizzata esclusione sono certamente contrastanti con la disciplina tanto nazionale che comunitaria, come più volte evidenziato anche dal giudice delle leggi in relazione a singole leggi regionali.

L'esclusione genericamente disposta per "tipologia di capacità produttiva", per di più parificando suoli dalla capacità I alla III non pare rispettosa del dettato normativo là dove riferito alla "peculiarità di singole aree" che presuppone appunto al limite una analisi e motivazione puntuale e non certo generica. D'altro canto che i suoli di capacità produttiva III non presentino particolari caratteristiche di pregio già solo come quelli di capacità produttiva I o II risulta confermato anche dalle successive e già ricordate linee guida nazionali e regionali, ove la repulsione si è limitata ai suoli di capacità produttiva II.

In definitiva, contrasta con la normativa nazionale e comunitaria una generalizzata preclusione urbanistica di repulsione di impianti fotovoltaici a terra da tutte le aree agricole classificate in classe I, II e III.

(Nella specie, il Collegio ha ritenuto illegittimo l'atto con il quale il Comune aveva introdotto una variante urbanistica che, escludendo dall'insediamento dei parchi fotovoltaici le zone agricole classificate in classe I, II e III, nella sostanza precludeva l'installazione di questa tipologia di impianti in modo pressochè generalizzato in tutte le aree agricole del territorio comunale).

N. 00717/2011 REG.PROV.COLL.

N. 00724/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 724 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Maria Rosa Cena, Enzo Cena, Angiolina Torasso, Giuliana Monti, rappresentati e difesi dagli
avv.ti Claudio Vivani, Alessandro Carlo Licci Marini, Blerina Pogace, con domicilio eletto
presso l'avv.to Claudio Vivani in Torino, c.so Duca degli Abruzzi, 15;

contro

Comune di Caluso, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv.to
Claudio Pipitone Federico, con domicilio eletto presso l'avv.to Claudio Pipitone Federico in
Torino, via Grassi, 9;

Provincia di Torino, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli
avv.ti Silvana Gallo, Nicoletta Bugalla, con domicilio eletto presso l'avv.to Silvana Gallo in
Torino, corso Inghilterra, 7/9;

Regione Piemonte, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avv.to Ilaria Chesta, con domicilio eletto presso l'avv.to Ilaria Chesta in Torino, piazza
Castello, 165;

per l'annullamento

della nota prot. n. 6646 in data 3.5.2010 del Responsabile del Settore Territorio e Attività Produttive del Comune di Caluso;

del diniego implicito formatosi alla stregua della suddetta nota prot. n. 6646 del 3.5.2010;

di tutti gli atti presupposti, consequenziali e connessi, fra i quali la deliberazione della Giunta Comunale n. 34 del 1.3.2010 recante disposizioni specifiche per l'installazione pannelli fotovoltaici a terra; nonché della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 dell'11.3.2010;

- nonché della "Relazione Programmatica sull'Energia" approvata con deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n. 30 - 12221 del 28.9.2009 e della deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n. 30 - 12221 del 28.9.2009;

nonché della delibera della Giunta Provinciale di Torino, che abbia ritenuto in tutto o in parte la compatibilità della suddetta variante con il Piano territoriale provinciale e i progetti sovracomunali approvati e/o del pronunciamento espresso in modo positivo per silentium;

nonché per l'annullamento

- della delibera della Giunta Provinciale della Provincia di Torino n. 18 del 18.5.2010, prot. n. 512-18672/2010;

di tutti gli atti presupposti connessi, consequenziali, anche non noti, ed in particolare, laddove occorresse: della determinazione del Dirigente del Servizio Urbanistica della Provincia di Torino, n. 29 del 19.5.2010, prot. n. 19853/2010;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Caluso della Provincia di Torino e della Regione Piemonte;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2011 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe deducendo i seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione dell'art. 117 co. 3 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 co. 7 e 10 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione dell'art. 5 co. 9 del d.m. 19.2.2007 n. 25336. Eccesso di potere per insufficienza ed erroneità della motivazione. Le impuginate deliberazioni violano principi fondamentali dell'ordinamento frapponendo indebiti ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici.

2) Errata interpretazione e falsa applicazione della "relazione programmatica sull'energia" approvata con deliberazione della Giunta Regionale della Regione Piemonte n. 30-12221 del 28.9.2009; illegittimamente il Comune resistente ha attribuito valenza cogente ad un mero atto di indirizzo.

3) Violazione, errata interpretazione e falsa applicazione della "relazione programmatica sull'energia" sotto altro profilo; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto nonché per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa; impropriamente il Comune ha omologato le aree agricole di classe II e III

4) Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto nonché per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa; la scelta adottata di fatto preclude gli impianti in tutto il territorio comunale.

5) Violazione e falsa applicazione di legge in relazione all'art. 10 bis della l. n. 241/90. Violazione dell'art. 2 co. 1 della l. n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di presupposti. Insufficienza ed erroneità della motivazione; è mancata nel caso di specie una espressa conclusione del procedimento

6) Violazione e falsa applicazione di legge in rapporto all'art. 17 della l.r. 5.12.1977 n. 56 e s.m.i.. Violazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.. Eccesso di potere in

tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare, difetto dei presupposti, carenza di motivazione, difetto di istruttoria; la variante urbanistica è stata adottata con variante parziale mentre avrebbe richiesto la procedura propria della variante strutturale.

Con atto di ricorso per motivi aggiunti deducono i ricorrenti le seguenti ulteriori censure avverso la delibera di Giunta provinciale di Torino n. 18 del 18.5.2010:

- 1) Violazione di legge con riferimento all'art. 17 della l.r. 5.12.1977 n. 56 e s.m.i..
Violazione delle norme di attuazione del piano territoriale di coordinamento della Provincia di Torino approvato con d.c.r. n. 291-26243 dell'1.8.2003 – Eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici e in particolare: travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà, difetto di motivazione, carenza di istruttoria; contestano i ricorrenti la coerenza della variante parziale con il PTCP.
- 2) Violazione di legge con riferimento all'art. 17 della l.r. 56/77 e s.m.i. sotto altro profilo – Eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici e in particolare: travisamento dei presupposti in fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà – Difetto di motivazione – Carenza di istruttoria sotto altro profilo.
- 3) Errata interpretazione e falsa applicazione della "relazione programmatica sull'energia" approvata con deliberazione della giunta regionale della Regione Piemonte n. 30-12221 del 28.9.2009; travisa la Provincia il valore giuridico delle linee guida.
- 4) Violazione, errata interpretazione e falsa applicazione della "relazione programmatica sull'energia" sotto altro profilo; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto nonché per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa.
- 5) Illegittimità derivata – Violazione dell'art. 117 co. 3 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 co. 7 e 10 del d.lgs. 387/2003. Violazione dell'art. 5 co. 9 del d.m. 19.2.2007, n. 24336. Eccesso di potere per insufficienza ed erroneità della motivazione.

Si sono costituite le amministrazioni resistenti contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso; quanto all'impugnazione della D.G.R. n. 30-12221 del 28.9.2009 la Regione Piemonte ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnativa per carenza di interesse, stante la natura non vincolante della relazione programmatica.

All'udienza del 26.5.2011 la causa è stata discussa e decisa.

DIRITTO

I ricorrenti hanno presentato presso l'amministrazione comunale del Comune di Caluso un'istanza di permesso di costruire finalizzata alla realizzazione, su fondo di loro proprietà, di un impianto di energia elettrica di fonte solare fotovoltaica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Il Comune resistente ha comunicato, quale motivo ostativo all'accoglimento, l'intervenuta adozione della variante parziale n. 7 (deliberazione n. 15 dell'11.3.2010 qui impugnata) che ha escluso i terreni agricoli di classe prima, seconda e terza dalla possibilità di realizzare impianti fotovoltaici a terra.

Ai sensi della vigente normativa gli impianti fotovoltaici possono essere realizzati in aree classificate agricole dalla pianificazione urbanistica, senza la necessità di effettuare la variazione di destinazione d'uso del sito; ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 "nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle 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 di cui alla l. n. 57/2001, articoli 7 e 8, nonché del d.lgs. 228/2001"; prosegue poi il co. 10 del medesimo articolo che, in attuazione delle emanate linee guida nazionali, le Regioni potranno procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

In fatto per quanto concerne le linee guida nazionali vi è stato un sostanziale vuoto normativo protrattosi dal 2003 al 2010; solo con D.M. 10.9.2010, quindi successivamente al procedimento per cui è causa nonché all'instaurazione del presente giudizio, sono state emanate le "linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili". Con successiva D.G.R. 14.12.2010, n. 3-1183 la Regione Piemonte ha individuato le aree e i siti non idonei all'installazione di impianto fotovoltaici a terra ai sensi del paragrafo 17.3 delle "linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al d.m. 10.9.2010".

Antecedentemente alle suddette linee guida nazionali e connessa disciplina regionale, la Regione Piemonte aveva anche adottato la D.G.R. n. 30-12221 del 28.9.2009 recante "relazione programmatica sull'energia" nella quale, a mero fine orientativo e propedeutico

alla programmazione di settore, individuava zone di possibile "attrazione" ovvero "repulsione" per l'insediamento dei parchi fotovoltaici. Suddetta relazione programmatica (che indicava tra le possibili aree di repulsione "R1" dei parchi fotovoltaici anche i suoli di capacità produttiva di classe III) è stata oggetto di impugnativa da parte dei ricorrenti, poiché richiamata dal Comune di Caluso ai fini dell'adozione della contestata variante parziale.

Sullo specifico punto si ritiene di confermare la statuizione di inammissibilità del ricorso già evidenziata in sede cautelare, non avendo la "relazione programmatica" natura né provvedimentale né vincolante, sicché manca uno specifico interesse dei ricorrenti all'impugnativa di un atto di per sé non lesivo.

Quanto al merito dell'impugnato diniego appare assorbente e fondata la prima censura. Il Comune di Caluso ha adottato (per altro con le improprie, e contestate, forme della variante parziale) una variante che, escludendo dall'insediamento dei parchi fotovoltaici le zone agricole classificate in classe I, II e III, nella sostanza preclude l'installazione di questa tipologia di impianti in modo pressoché generalizzato in tutte le aree agricole del territorio comunale (sulla contestazione che l'esclusione così disposta di fatto riguarda la quasi totalità del territorio comunale parte resistente non ha sostanzialmente contro detto). Tale soluzione contrasta con la normativa nazionale là dove quest'ultima consente ex se l'installazione in aree agricole, fermo il rispetto della biodiversità e di peculiarità di singole aree.

E' pur vero che il sostanziale protrato silenzio a livello nazionale circa l'individuazione delle linee guida prescritte dalla disciplina legislativa, in conformità anche alla normativa comunitaria, ha di fatto creato enormi difficoltà nella gestione delle pratiche sul territorio, vero è anche tuttavia che, in ogni caso, formule di pressoché generalizzata esclusione sono certamente contrastanti con la disciplina tanto nazionale che comunitaria, come più volte evidenziato anche dal giudice delle leggi in relazione a singole leggi regionali.

L'esclusione genericamente disposta per "tipologia di capacità produttiva", per di più parificando suoli dalla capacità I alla III non pare rispettosa del dettato normativo là dove riferito alla "peculiarità di singole aree" che presuppone appunto al limite una analisi e motivazione puntuale e non certo generica. D'altro canto che i suoli di capacità produttiva III non presentino particolari caratteristiche di pregio già solo come quelli di capacità produttiva I o II risulta confermato anche dalle successive e già ricordate linee guida nazionali e regionali, ove la repulsione si è limitata ai suoli di capacità produttiva II.

In sintesi contrasta con la normativa nazionale e comunitaria una generalizzata preclusione urbanistica di repulsione di impianti fotovoltaici a terra da tutte le aree agricole classificate in classe I, II e III.

Inoltre, proprio perché le particolari modalità di esclusione scelte dal Comune resistente comportano in fatto una amplissima area di presunta esclusione, appare anche corretto quanto lamentato con il 6 motivo di ricorso: l'ampiezza della preclusione si presenta tale sul territorio che avrebbe richiesto una variante strutturale e non certo parziale, con conseguente applicazione di un diverso e più gravoso procedimento di approvazione della variante.

L'accoglimento delle sovramenzionate due censure travolge in parte qua tutti gli atti impugnati e, in via derivata, anche quelli impugnati con motivi aggiunti, ferma l'inammissibilità del gravame per quanto concerne le linee guida regionali.

La domanda deve pertanto trovare accoglimento nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

In esecuzione della presente sentenza l'amministrazione riproverrà sulla pratica edilizia protocollo 4433 del 18.3.2010 registro n. 10.

Stante la complessità delle questioni e considerato che, nella sostanziale inerzia del governo centrale, tanto la Regione quanto l'ente locale si sono trovati a gestire situazioni locali di incerte definizione sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

lo dichiara in parte inammissibile e per il resto lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese tra tutte le parti del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Richard Goso, Primo Referendario

Paola Malanetto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/06/2011

IL SEGRETARIO

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