

Domanda di rilascio del permesso di costruire per un impianto fotovoltaico in area classificata come «zona ambientale di salvaguardia»

Cons. Stato, Sez. II 22 dicembre 2020, n. 8229 - Contessa, pres.; Altavista, est. - Comune di Cologne (avv.ti Bertuzzi, Sina, Venturi, Ramadori) c. Frigoli (avv.ti Iolita e Scafa) ed a.

Ambiente - Domanda di rilascio del permesso di costruire per un impianto fotovoltaico in area classificata come «zona ambientale di salvaguardia».

(Omissis)

FATTO

Il signor Francesco Frigoli, il 23 giugno 2010, presentava al Comune di Cologne una domanda di rilascio del permesso di costruire per un impianto fotovoltaico di potenza inferiore a 20 KW, costituito da pannelli per una lunghezza complessiva di 51 metri e larghezza di metri 3, a servizio della propria abitazione, da installare in area privata della abitazione a fianco di pannelli solari termici già installati nel 2006, “sul lato nord del lotto di proprietà in modo da risultare nascosti dalla siepe esistente da qualunque angolazione”- in base alla valutazione di impatto paesistico allegata alla domanda, in area classificata nel Piano di governo del territorio come “*zona ambientale di salvaguardia*” disciplinata dall’art. 33 delle Norme tecniche di attuazione.

Il 30 giugno 2010 veniva comunicato il preavviso di diniego, sulla base della classificazione dell’area in cui avrebbe dovuto essere posto l’impianto tra quella ad “*elevata sensibilità paesistica*” e dell’art. 30 delle norme tecniche di attuazione del Piano delle Regole del Comune di Cologne, così come modificato con variante adottata con deliberazione 23 dicembre 2009 n. 52 e approvata con deliberazione 8 aprile 2010 n. 11, che inibiva per tali aree l’installazione di pannelli fotovoltaici o solari, consentendo solo piccoli pannelli fotovoltaici o solari quale alimentazione di energia per ogni palo di illuminazione pubblica.

Il 9 luglio 2010, presentava, pertanto, osservazioni, ma con il provvedimento del 2 settembre 2010 l’istanza è stata respinta sulla base della medesima motivazione del preavviso di diniego.

Avverso il diniego del 2 settembre 2010, avverso il preavviso di rigetto, nonché avverso la norma tecnica di attuazione, se ritenuta ostativa all’installazione di qualunque impianto fotovoltaico nelle aree di valore paesaggistico ambientale ed ecologico “*ad elevata e molto elevata sensibilità paesistica*”, è stato proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione di Brescia, per i seguenti motivi:

- *violazione dell’art. 13 comma 12 della l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12*, in quanto la delibera di approvazione del Piano per il governo del territorio non era ancora stata pubblicata sul BURL al momento di adozione del provvedimento impugnato; avrebbe dovuto quindi al massimo essere adottato un atto solo in via di salvaguardia;

- *violazione dell’art. 12 del d. lgs. 23 dicembre 2003 n.387, in relazione alla D.G.R. Lombardia 25 novembre 2009 n°VIII/10622 e all’art. 2 comma 4 della l.r. Lombardia 12/2005*,

sostenendo che la norma del piano se ritenuta ostativa all’impianto fotovoltaico sarebbe in contrasto con la disciplina di favore prevista per gli impianti fotovoltaici dalla legge statale e dalla legge regionale, la quale inoltre consentirebbe la realizzazione degli impianti in zona agricola;

- *eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità*, in quanto il Comune avrebbe sostanzialmente impedito l’installazione dei pannelli fotovoltaici su tutto il proprio territorio, senza tener conto delle caratteristiche del singolo intervento e dell’impatto ambientale minimo;

- violazione dell’art. 10 bis della l. 241/1990*, in quanto l’Amministrazione non avrebbe tenuto conto delle osservazioni presentate nel corso del procedimento.

Era stata altresì proposta domanda risarcitoria in relazione ai minori incentivi pubblici conseguibili per il ritardo nell’approvazione del progetto, essendo previsto nel D.M. del Ministero dello Sviluppo economico del 19 febbraio 2007 il termine del 31 dicembre 2010 per il funzionamento degli impianti, essendo stati successivamente esclusi dagli incentivi gli impianti a terra in zona agricola con il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1.

Il Comune costituendosi in giudizio ha contestato la fondatezza del ricorso e ha dedotto che la variante era stata comunque pubblicata sul BURL il 17 novembre 2010.

Con ordinanza n. 907 del 17 dicembre era stata accolta la domanda cautelare, successivamente respinta in sede di appello cautelare dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 1478 del 5 aprile 2011.

Con la sentenza di primo grado è stata dichiarata inammissibile la impugnazione della comunicazione di preavviso di rigetto; è stato ritenuto improcedibile il motivo relativo alla mancata pubblicazione sul BURL successivamente intervenuta; sono stati accolti i motivi avverso la norma tecnica di attuazione affermando che per gli impianti fotovoltaici inferiori a 20 KW il Comune dovrebbe fare una valutazione caso per caso in relazione al tipo di impianto. E’ stata respinta

la domanda risarcitoria non essendo contenuto nella sentenza alcun accertamento in ordine alla spettanza del bene della vita, essendo stata rimessa una ulteriore valutazione all'amministrazione comunale.

Avverso la sentenza ha proposto appello il Comune di Cologne, formulando un unico motivo di violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 e dei commi 3 e 5 degli articoli 6 e segg. del d.lgs. n. 28 del 2011, sostenendo che gli impianti di potenza inferiore a 20 KW rimarrebbero sottoposti al potere pianificatorio comunale, che, nel caso di specie, inoltre sarebbe stato correttamente esercitato in relazione alle esigenze di tutela ambientale dell'area. Ha proposto appello incidentale il signor Frigoli, contestando l'affermazione della sentenza di primo grado in ordine ad un potere del Comune sugli impianti, sostenendo che tale potere di limitazione degli impianti in alcune località sarebbe solo attribuito alle Regioni, come risulterebbe dalle Linee guida del Ministero dello Sviluppo economico del 10 settembre 2010, riguardante tutti gli impianti, e come sarebbe confermato, altresì, dalla Giunta regionale della Lombardia con la delibera del 18 aprile 2012, che, anche se non applicabile alla presente vicenda, avrebbe disciplinato anche gli impianti di potenza inferiore a 20 KW; ha poi contestato le argomentazioni del giudice di primo grado, per cui il Comune dovrebbe valutare caso per caso il singolo impianto, in quanto in tal modo sarebbe attribuito al Comune un potere arbitrario e senza vincoli circa la compatibilità territoriale e paesaggistica degli impianti. Con l'appello incidentale è stata anche riproposta la domanda risarcitoria contestando la reiezione della domanda risarcitoria, sostenendo che una volta annullata la norma di piano non rimarrebbe alcuna discrezionalità all'Amministrazione comunale, che non potrebbe incidere sulla disciplina degli impianti cd. minori.

Con ordinanza n. 3086 del 14 maggio 2020 è stato disposto il rinvio ai sensi dell'art. 84 comma 5 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 conv. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per consentire il deposito di memorie e documenti nel rispetto dei termini a difesa.

Per l'udienza pubblica del 13 ottobre 2020, la difesa del signor Frigoli ha presentato memoria insistendo nelle proprie argomentazioni difensive e quantificando il danno asseritamente patito nell'ambito della presente vicenda in centomila euro, in relazione agli incentivi ventennali che non ha potuto percepire; la difesa del Comune ha presentato memoria di replica, insistendo per l'accoglimento dell'appello e la reiezione di quello incidentale. Entrambe le difese hanno chiesto il passaggio in decisione senza discussione orale.

DIRITTO

L'appello del Comune è fondato.

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, nel testo vigente alla data di adozione del provvedimento impugnato in primo grado, "1. *Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.*

2. *Restano ferme le procedure di competenza del Ministero dell'interno vigenti per le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi.*

3. *La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. Per gli impianti offshore l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima.*

4. *L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni.*

4- bis. *Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto.*



5. All'installazione degli impianti di fonte rinnovabile di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c) per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, non si applicano le procedure di cui ai commi 3 e 4. Ai medesimi impianti, quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività.

6. L'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

7. Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. 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.

10. In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali.

Dalla richiamata disciplina dell'art. 12 e dalla tabella A allegata al decreto legislativo, che fissa per ogni tipo di fonte una soglia di potenza degli impianti, risulta evidente che il procedimento relativo all'autorizzazione unica di cui al comma 3 - del resto di una certa complessità, coinvolgendo più amministrazioni, come risulta dall'elenco indicativo degli atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico contenuto nell'allegato 1 del D.M. del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" che tra gli altri si riferisce alla autorizzazione ambientale integrata" - riguarda solo gli impianti con potenza superiore a quella indicata nella tabella A, che per la fonte "solare fotovoltaica" prevede la soglia di 20 kW.

Ne deriva che anche la previsione del comma 10 - che disciplina le Linee guida che devono essere approvate dalla "Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali", relative al corretto inserimento degli impianti nel paesaggio e alle successive Linee guida regionali con la indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti - non può che riferirsi agli impianti soggetti alla autorizzazione unica, in relazione all'espresso richiamo contenuto nel comma 10 al solo comma 3.

Infatti, gli impianti al di sotto della soglia indicata nella tabella A sono espressamente disciplinati dal comma 5 dell'art. 12, che li sottopone esclusivamente alla disciplina della denuncia di inizio attività, senza alcuna ulteriore specificazione, con ciò evidentemente rimettendo la installazione al potere in generale di pianificazione comunale. Ciò in quanto la DIA, in base all'art. 22 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, allora vigente, (come attualmente la SCIA) presuppone in generale la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, mentre nell'art. 12 comma 5 non è contenuto alcun riferimento alle previsioni degli strumenti urbanistici, come invece quello espressamente indicato nel comma 3, per cui l'autorizzazione unica "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico".

Tale interpretazione è confermata, altresì, dalle Linee guida del Ministero dello Sviluppo economico del 10 settembre 2010, che hanno disciplinato separatamente gli impianti soggetti a denuncia di inizio attività e gli interventi di edilizia libera, nonché dall'art. 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, richiamato dalla stessa difesa appellata, anche se entrato in vigore successivamente alla presente vicenda, che per tali impianti ha previsto l'autorizzazione semplificata.

Anche tale disposizione prevede "una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati".

Anche le Linee Guida regionali, approvate dalla Giunta regionale della Lombardia con la delibera del 18 aprile 2012, citate dalla difesa regionale, disciplinano espressamente gli impianti soggetti a autorizzazione semplificata prevedendo l'asseverazione del tecnico abilitato circa la conformità agli strumenti urbanistici.

Sulla base di tale quadro normativo, deve ritenersi che la disciplina degli impianti di potenza inferiore a 20 KW fosse, al momento di adozione del provvedimento impugnato in primo grado contenuta, al comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, il quale non prevede per tali impianti la sottrazione al potere di pianificazione comunale.

Sul punto ritiene il Collegio di richiamare quanto già affermato da questo Consiglio, per cui la deroga agli strumenti urbanistici comunali è consentita nel caso di autorizzazione unica (dove, la valutazione è demandata alla Regione), non nelle ipotesi in cui l'ubicazione dell'impianto da realizzare avvenga in base a dichiarazione di inizio di attività ovvero in base a mera comunicazione del privato, in cui il privato che intende realizzare l'impianto deve presentare una DIA necessariamente compatibile con le destinazioni urbanistiche di zona (Cons. Stato Sez. IV, 22 marzo 2017, n. 1298; Cons. Stato Sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3565, con riferimento alla autorizzazione semplificata).

Anche la Corte costituzionale ha più volte affermato che l'autorizzazione unica e la autorizzazione semplificata e prima la DIA siano rilasciate a seguito di procedure radicalmente differenti (cfr. sentenze n. 119, 124, 313 del 2010).

Infatti la disciplina del comma 5 dell'art. 12, *“crea una competenza autorizzatoria, a favore dei Comuni, per tipi di impianti caratterizzati da determinate capacità di generazione ... derogatoria”* rispetto all'assetto delineato dall'art. 12 con l'autorizzazione unica (Corte cost., 4 giugno 2010, n. 194).

La disciplina della autorizzazione unica, infatti, è stata giustificata per gli impianti di superiori dimensioni, in quanto garantisce una finalità di composizione degli interessi coinvolti in funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente allo sviluppo delle energie rinnovabili (Corte cost. n. 313 del 2010), mentre il legislatore non ha considerato altrettanto prevalente tale interesse rispetto agli impianti di minore potenza, i quali non sono dunque stati sottratti al potere urbanistico comunale.

Ciò trova conferma nella previsione del comma 1 dell'art. 12, per cui solo le opere autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.

Deve, dunque, ritenersi sussistente il potere del Comune di disciplinare, nell'ambito della pianificazione urbanistica, l'installazione degli impianti non soggetti al regime dell'autorizzazione unica e, quindi, al potere regionale di individuazione delle aree non idonee.

Ha errato dunque il giudice di primo grado a considerare privi di disciplina gli impianti inferiori a 20 KW considerandoli soggetti ad una valutazione caso per caso da parte dell'Amministrazione comunale, non potendosi ricostruire un tale regime né in base alle norme allora vigenti né in base ai principi generali, finendo in tal modo per essere sottratta l'installazione di tali impianti sia al potere pianificatorio del Comune, sia ai principi di legalità e tipicità degli atti amministrativi.

Seguendo la richiamata impostazione, inoltre, si finirebbe per determinare una sorta di commistione fra il potere di pianificazione comunale e il potere di provvedere sui casi singoli.

Sotto tale profilo l'appello principale è fondato e deve essere accolto, con conseguente accoglimento anche dell'appello incidentale nella parte in cui sono state contestate le statuizioni della sentenza relative alla valutazione caso per caso in mancanza della disciplina normativa, che invece si deve ritenere sussistente.

Deve essere invece respinto l'appello incidentale nella parte in cui è stato contestato il generale potere del Comune di disciplinare nell'esercizio della pianificazione urbanistica la collocazione degli impianti fotovoltaici sostenendo che tale potere sia stato integralmente attribuito solo alla Regione.

Peraltro, con l'appello incidentale si contesta, riproponendo le censure del ricorso di primo grado relative alla violazione del principio di proporzionalità, altresì l'esercizio del potere pianificatorio comunale, nel caso di specie, avendo l'Amministrazione comunale completamente inibito la collocazione degli impianti fotovoltaici *“nelle aree ad elevata sensibilità paesistica”* senza alcuna specifica valutazione delle dimensioni dell'impianto e dell'impatto visivo, che sarebbe minimo essendo l'impianto ricoperto dalla siepe.

Tale motivo è fondato.

L'art. 30 delle NTA del Piano delle Regole approvato con deliberazione 8 aprile 2010 n. 11, prevedeva il divieto *“nelle aree ad elevata e molto elevata sensibilità paesistica”* di installazione di pannelli fotovoltaici o solari, consentendo solo piccoli pannelli fotovoltaici o solari quale alimentazione di energia per ogni palo di illuminazione pubblica.

Nell'appello del Comune, tale previsione è giustificata con la particolare tutela della visuale del Monte Orfano e delle zone pianeggianti alla base di tale montagna.

Trattandosi di una norma inserita nell'ambito dell'esercizio di un potere di pianificazione urbanistica debbono essere qui richiamati i consolidati orientamenti giurisprudenziali, per cui le scelte di pianificazione urbanistica costituiscono esplicazione di potere tecnico-discrezionale della pubblica amministrazione e sono censurabili in sede di sindacato giurisdizionale di legittimità solo in presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere per palese irragionevolezza ed illogicità (tra le tante, Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1095; sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221).

Peraltro, l'esercizio della discrezionalità riguarda non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì anche scelte afferenti al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2018 n. 4734; id. 26 ottobre 2018, n. 6106).

Sotto tale profilo, ritiene il Collegio che, pur permanendo il potere comunale di disciplinare la collocazione degli impianti ed essendo questo espressione di una ampia discrezionalità, tale discrezionalità non potesse essere esercitata, nella materia dei vincoli a impianti da fonti rinnovabili, senza tenere conto dei principi generali derivanti, al momento di adozione e approvazione delle NTA del Piano delle regole, dal d.lgs. n. 387 del 2003 sulla base degli obblighi fissati al legislatore

italiano dalle direttive comunitarie (direttiva 2001/77/CE) e dalle convenzioni internazionali (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), ovvero sulla base di un generale favore per gli impianti di energia elettrica derivanti da fonti rinnovabili.

E' chiaro quindi che eventuali limitazioni alla installazione degli impianti potevano essere previste dal Comune, ma in funzione della tutela di interessi altrettanto rilevanti, quali la conservazione inalterata di alcune aree di rilievo del centro storico o per alcune specifiche esigenze di tutela rilievo ambientale, con riferimento ad aspetti di particolare rilevanza, quali ad esempio le pendici del Monte Orfano a cui l'Amministrazione comunale fa riferimento.

Invece, l'art. 33 delle NTA del Piano delle regole, che disciplina la "zona ambientale di salvaguardia", in cui è compresa l'area di proprietà dell'appellante, riguarda sia *"la zona posta tra viabilità provinciale e il Monte Orfano"* considerata di *"specifico valore ambientale, in quanto consente la visibilità complessiva dello stesso Monte"*; sia la *"zona posta a sud della ferrovia"*, con l' *"obiettivo di garantire distanze adeguate tra le aree consolidate del PGT e gli edifici destinati ad attività agricole"*, in particolare prevedendo che *"tali zone fungano da corridoio ambientale fra la zona agricola e gli spazi verde inseriti in contesto urbano"*. La richiamata norma tecnica indica la destinazione agricola e consente interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e ampliamento per deposito attrezzi agricoli nei limiti dell'1% di copertura della superficie del fondo.

Appare dunque evidente che per la "zona di salvaguardia ambientale" è soprattutto assicurata la conservazione del paesaggio agrario, nel quale appare eccessivo il divieto assoluto di impianti fotovoltaici.

Quanto alla classificazione dei beni costitutivi del paesaggio ai sensi dell'art. 35 delle NTA, che ha classificato per la rilevanza paesistica tutto il territorio comunale, si deve rilevare che le aree *"ad elevata sensibilità paesistica"* e *"molto elevata sensibilità paesistica"* per cui è stato posto il generale divieto di cui all'art. 30 comprendono vaste zone del territorio comunale.

Le aree *"ad elevata sensibilità paesistica"* sono infatti le *"fasce poste lungo i canali irrigui principali, fasce poste lungo la viabilità storica e la rete ferroviaria storica, fasce poste lungo gli itinerari paesistici e lungo l'arteria della mobilità provinciale, i punti e le visuali panoramiche"*; quelle a *"molto elevata sensibilità paesistica"*, *"il Monte Orfano, gli ambiti di elevato valore percettivo, i luoghi di rilevanza paesistica, alcune aree e fasce di valenza paesistica"*.

L'ampiezza di tale indicazione ha comportato il divieto realizzazione di impianti fotovoltaici, in un vasto ambito del territorio comunale, per l'area di proprietà dell'appellante, anche senza corrispondenza con la disciplina posta dallo stesso piano (art. 33), ciò inoltre prescindendo da qualsiasi limitazione del divieto rispetto alle caratteristiche dimensionali e di impatto visivo degli impianti.

La norma tecnica impugnata, dunque, appare irragionevole in relazione agli ampi ambiti del territorio comunale interessati dal divieto, senza alcuna specifica valutazione in ordine al tipo di impianto, considerando che, in relazione al principio generale della legislazione nazionale e regionale di favore per la installazione degli impianti fotovoltaici, i divieti devono essere giustificati in relazione a particolari esigenze di tutela paesaggistica o storico artistica.

Se una tale esigenza appare rilevante con riferimento al particolare rilievo paesaggistico del Monte Orfano, non altrettanto può essere imposto a tutta l'area pianeggiante del territorio comunale. La disposizione appare anche contraddittoria con quella contenuta nella seconda parte della medesima norma, che ha invece correttamente attribuito rilevanza alle fonti rinnovabili per la illuminazione comunale, per cui sono stati espressamente consentiti piccoli impianti su ogni lampione della illuminazione pubblica.

Sotto tale profilo l'appello incidentale è in parte fondato e deve essere accolto con annullamento dell'art. 30 delle NTA in parte *qua*, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione comunale circa tale disposizione.

La domanda risarcitoria, non può essere accolta, essendo esclusa, in base a quanto sopra affermato circa il potere comunale in materia urbanistica, la natura vincolata del rilascio del titolo edilizio nel caso di specie.

Dall' annullamento della norma di piano relativa al divieto di installazione non discende immediatamente l'attribuzione del bene della vita consistente nel rilascio del titolo edilizio per l'installazione del piano, potendo l'Amministrazione rideterminarsi anche sulla norma tecnica secondo i principi sopra richiamati.

Dalla presente decisione non consegue alcun accertamento in ordine alla effettiva spettanza del bene della vita costituito dalla installazione dei pannelli fotovoltaici, necessario presupposto per la configurazione di un danno ingiusto. L'Amministrazione potrà procedere, infatti, ad una nuova disciplina di pianificazione che tenga conto dei principi sopra indicati o, in mancanza di questa, ad una nuova determinazione circa la richiesta di installazione.

Per costante giurisprudenza, il risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo è subordinato all'effettiva dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia in concreto destinata ad avere un esito favorevole, quindi all'avvenuta e concludente dimostrazione della spettanza definitiva e ragionevolmente certa, mediante il corretto sviluppo dell'azione amministrativa, del bene sostanziale della vita collegato ad un tale interesse (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 30 giugno 2011 n. 3887). Il mero annullamento giurisdizionale dell'atto, di per sé, non consente di riconoscere un risarcimento; è, infatti, necessario che il giudicato di annullamento relativo abbia riconosciuto all'interessato la spettanza del bene della vita (Cons. Stato sez. VI, 10 luglio 2017, n.3392).

La domanda di risarcimento del danno causato da detto illegittimo provvedimento non può, dunque, essere accolta persistendo in capo alla Amministrazione comunale significativi spazi di discrezionalità amministrativa, in sede di riesercizio del potere.

In conclusione deve essere accolto l'appello principale; l'appello incidentale deve essere accolto limitatamente alla illegittimità dell'art. 30 NTA del Piano delle Regole; deve essere respinto con riferimento ai motivi relativi alla mancanza del potere comunale di disciplinare l'installazione dei pannelli fotovoltaici; deve essere respinta la domanda di risarcimento del danno.

In relazione alla soccombenza parziale di entrambe le parti costituire le spese di entrambi i gradi di giudizio possono essere compensate.

(Omissis)

