

TAR di Cagliari, n. 28/11: Poteri delle regioni nel settore eolico

Nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'articolo 100 C.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta e attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato. Ai fini dell'ammissibilità del ricorso occorre, quindi, che sussista piena corrispondenza tra interesse sostanziale dedotto in giudizio, lesione prospettata e provvedimento richiesto. Al contrario, il ricorso è inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente.

(Nella specie, il Collegio ha evidenziato che quasi tutte le società ricorrenti non avevano specificato se avessero in corso specifiche istanze per l'autorizzazione all'esecuzione di impianti eolici, né dimostrato alcun interesse attuale ma solo quello, in sostanza, di insediare in futuro tali impianti in Sardegna).

Il settore dell'energia eolica afferisce alla specifica materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", e, pertanto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 117 Cost., rientra nell'ambito della legislazione regionale concorrente, in relazione alla quale, lo Stato pone i "principi fondamentali della materia" e ciò al fine di garantire quella uniformità ed unitarietà di sistema che tali settori richiedono, stante la loro natura e la tipologia degli interessi coinvolti mentre le Regioni sono chiamate all'adozione della disciplina di dettaglio, nel rispetto dei principi quadro dettati dal legislatore nazionale.

La cosiddetta "moratoria" eolica si pone anche in contrasto con i principi posti dalla disciplina comunitaria in materia: la riduzione degli ostacoli normativi all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, la razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure all'opportuno livello amministrativo", la garanzia che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili.

Un blocco generalizzato nel settore eolico si pone poi in stridente contrasto con lo spirito di favor per gli impianti di tale tipologia che traspare, da un lato, dalla stessa direttiva Ce cui il Dlgs 387/2003 ha dato attuazione e, dall'altro, dagli accordi internazionali (così, il Protocollo di Kyoto) tesi alla valorizzazione e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili.

(Nel caso di specie, il collegio ha sottolineato che la delibera regionale impugnata, pur partendo dalla condivisibile esigenza di perseguire il fine della salvaguardia ambientale, tuttavia utilizza una misura – un sostanziale blocco generalizzato di tutto il settore dell'energia eolica (tranne alcune eccezioni) – non consentita nel nostro ordinamento).

La previsione di un termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento unico volto al rilascio di un'autorizzazione unica (delineato dall'articolo 12, comma 4, del Dlgs n. 387) costituisce un principio fondamentale della materia, in quanto ispirata alle regole della semplificazione e della celerità amministrativa. Viene, quindi, considerata incostituzionale sia la proroga della sospensione del rilascio dei titoli autorizzatori che porti al superamento di tale termine massimo, sia la proroga della sospensione della realizzazione degli impianti autorizzati.

È contraria al libero mercato ed alla libera circolazione di servizi la disciplina regionale che definisce requisiti ingiustificati per i soggetti legittimati ad ottenere parte della potenza autorizzabile definendo una preferenza per il partenariato calabrese e imponendo di indirizzare una parte degli investimenti nel territorio regionale.

Il settore dell'energia eolica è caratterizzato dalla compresenza di molteplici interessi, pubblici e privati, aventi tutti dignità costituzionale: da un lato la tutela del paesaggio, dall'altro la tutela dell'ambiente, della salute, dello sviluppo sostenibile e dell'iniziativa economica privata che si intendono perseguire mediante lo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili e non inquinanti quali anche l'energia eolica.

(Nella fattispecie, il Collegio ha sottolineato che la delibera regionale impugnata, laddove disponeva la procedibilità delle sole domande che avevano ultimato positivamente la procedura di Via, determinava un sostanziale e generalizzato quanto illegittimo blocco della installazione di impianti eolici nel territorio regionale.

Inoltre, la delibera è illegittima perché, nello stabilire indiscriminate preclusioni all'installazione di impianti, viola la disposizione che consente in zone ben individuate la realizzazione degli stessi, realizzazione che invece viene bloccata da un atto amministrativo).

È vero che non è consentito alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale (articolo 12 comma 10 del Dlgs 387 del 2003), di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

(Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio ha evidenziato che le delibere impugnate non recavano disposizioni in tal senso, bensì la disciplina del procedimento di autorizzazione unica per l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili).

Repubblica italiana

In nome del popolo italiano

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

Sentenza

sul ricorso numero di registro generale 383 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

(...) Spa, Anev Associazione nazionale energia del vento, (...) Srl, (...) Srl, (...) Srl, (...) Srl, (...), (...) Spa, (...) Srl, rappresentati e difesi dall'avvocato (omissis);

contro

Regione Sardegna in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati (omissis);

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Aper, rappresentato e difeso dagli avvocati (omissis);

per l'annullamento

— della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/1 del 12 marzo 2010, avente ad oggetto il disegno di legge concernente "Costituzione della Società Sardegna Energia Spa";

— della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/2 del 12 marzo 2010, relativa alla "Realizzazione di impianti eolici off shore nel mare antistante le coste della Sardegna";

— della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/3 del 12 marzo 2010, relativa alla "Applicazione della Lr n. 3/2009, articolo 6, comma 3, in materia di procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Atto di indirizzo e linee guida",

— di ogni altro atto e provvedimento presupposto, conseguente o comunque connesso.

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

visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Sardegna in persona del Presidente p.t.;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2010 il dott. (omissis) e uditi

l'avvocato (omissis) per i ricorrenti, gli avvocati (omissis) per la Regione Sardegna e gli avvocati (omissis) per l'associazione interveniente;

Fatto

Le ricorrenti, associate Anev (anch'essa ricorrente) associazione senza fini di lucro classificata tra le associazioni di protezione ambientale impugnano le delibere della Giunta regionale della Sardegna n. 10/1, 10/2 e 10/3 del 12.03.2010 aventi rispettivamente ad oggetto:

disegno di legge concernente "costituzione della società Sardegna Energia Spa;

realizzazione di impianti eolici off -shore nel mare antistante le coste della Sardegna;

applicazione della Lr 3/2009, articolo 6 comma 3 in materia di procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Atto di indirizzo e linee guida.

Avverso le delibere sopra riportate deducono articolate censure di seguito sintetizzabili:

A) sulle deliberazioni della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/1 e 10/3 del 12 marzo 2010:

1) violazione dei principi comunitari in tema di libera concorrenza e di libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, sanciti dagli articoli 48, 49, 52 e 59 del Trattato Cee, violazione della direttiva 2001/77/Ce del 27 settembre 2001, violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, violazione dei principi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ex articolo 97 Costituzione, violazione degli articoli 1 comma 1 e 8 comma 5 del Dlgs 79/1999, violazione e falsa applicazione dell'articolo 20 della Lr 12 giugno 2006 n. 9, violazione e falsa applicazione dell'articolo 18 della Lr 29 maggio 2007 n. 2, violazione e falsa applicazione dell'articolo 6 della Lr 7 agosto 2009 n. 3, violazione dei principi comunitari di proporzionalità legittimo affidamento ragionevolezza e certezza del diritto, ora richiamati col più generale rinvio ai principi generali dell'ordinamento comunitario dall'articolo 1 comma primo della legge 241 del 1990 come modificato dalle leggi n. 15 e n. 80 del 2005, violazione dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza di cui all'articolo 1 della legge 241 del 1990, eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà ed irrazionalità, eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, difetto dei presupposti in fatto ed in diritto e per carenza assoluta di motivazione, sviamento di potere;

B) sulla deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/2 del 12 marzo 2010:

violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 12 comma 3 del Dlgs 387 del 2003 e all'articolo 1 comma 7 della legge 239 del 2004, violazione e falsa applicazione dell'articolo 13 comma 1 della Lr 23 ottobre 2009 n. 4, nullità per difetto assoluto di attribuzioni ex articolo 21-septies comma 1 della L. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e carenza di motivazione, eccesso di potere per incompetenza; eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 13 comma 1 della Lr 23 ottobre 2009 n. 4, cui la delibera darebbe attuazione, in relazione agli articolo 117 commi 1 e 2 lettera a) della Costituzione; in relazione all'articolo 117 comma 2 lettere s) ed e) e in relazione all'articolo 117 comma 3. Concludono per l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Si è costituita la Regione Sardegna contestando puntualmente le argomentazioni dei ricorrenti eccependo l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili e chiedendo il rigetto dello stesso.

In data 3 giugno 2010 (...) ha depositato atto di motivi aggiunti per l'annullamento previa sospensione della nota prot. 14448 del 23 aprile 2010 del direttore del servizio energia dell'assessorato all'Industria della Regione autonoma della Sardegna, della nota, prot. n. 14434 del 23 aprile 2010, a firma del Direttore del Servizio energia dell'Assessorato all'industria della Regione autonoma della Sardegna e della nota, prot. n. 14461 del 23 aprile 2010, a firma del Direttore del Servizio energia dell'Assessorato all'industria della Regione autonoma della Sardegna;

In data 9 giugno 2010 la Aper (Associazione produttori energia da fonti rinnovabili) ha depositato atto di intervento ad adiuvandum.

In data 4 agosto 2010 i ricorrenti hanno depositato atto di motivi aggiunti per l'annullamento:

della deliberazione della Giunta regionale n. 25/40 dell'1 luglio 2010;

delle note 16759 e 16763 del 16 luglio 2010 con le quali la Direzione generale dell'ambiente – Servizio sostenibilità ambientale, valutazione impatti e sistemi informativi ambientali ha comunicato alla società (...) Spa, in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Isili e, rispettivamente, in quello del Comune di Santa Giusta, l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione; della nota 16775 del 16 luglio 2010 con la quale la Direzione generale dell'ambiente ha comunicato alla società (...), in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Porto Torres l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione;

Altro atto di motivi aggiunti è stato depositato da (...) in data 4 agosto 2010 per l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 25/40 dell'1 luglio 2010 e delle note 16759 e 16763 con le quali la Direzione generale dell'ambiente, servizio sostenibilità ambientale, valutazioni impatti e sistemi informativi ambientali ha comunicato alla società ricorrente, in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Isili e in quello di Santa Giusta, l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione.

In data 1 ottobre 2010 la Regione ha depositato memoria difensiva.

Nella medesima data ha depositato memoria difensiva la Aper.

Altra memoria è stata presentata dalla difesa dei ricorrenti in data 7 ottobre 2010.

Alla udienza pubblica del 13 ottobre 2010 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Diritto

I. Viene all'esame del Collegio la controversia proposta da (...) Spa, Anev Associazione nazionale energia del vento, (...) Srl, (...) Srl, (...) Srl, (...) Srl, (...) Spa, (...) Srl, per l'annullamento:

- a) con il ricorso introduttivo del giudizio della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/1 del 12 marzo 2010, avente ad oggetto il disegno di legge concernente "Costituzione della Società Sardegna Energia Spa";
 - della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/2 del 12 marzo 2010, relativa alla "Realizzazione di impianti eolici off shore nel mare antistante le coste della Sardegna";
 - della deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 10/3 del 12 marzo 2010, relativa alla "Applicazione della Lr n. 3/2009, articolo 6, comma 3, in materia di procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Atto di indirizzo e linee guida",
- b) con i motivi aggiunti depositati da (...) in data 3 giugno 2010
- b1) della nota prot. 14448 del 23 aprile 2010 del direttore del Servizio energia dell'Assessorato all'industria della Regione autonoma della Sardegna;
 - b2) della nota, prot. n. 14434 del 23 aprile 2010, a firma del Direttore del Servizio energia dell'Assessorato all'industria della Regione autonoma della Sardegna;
 - b3) della nota, prot. n° 14461 del 23.04.2010, a firma del Direttore del Servizio energia dell'Assessorato all'industria della Regione autonoma della Sardegna;
- c) con i motivi aggiunti depositati in data 4.08.2010 da tutti i ricorrenti, per l'annullamento:

- c1) della deliberazione della Giunta regionale n. 25/40 dell'1 luglio 2010;
- c2) delle note 16759 e 16763 del 16 luglio 2010 con le quali la Direzione generale dell'ambiente – Servizio sostenibilità ambientale, valutazione impatti e sistemi informativi ambientali ha comunicato alla società (...) Spa, in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Isili e, rispettivamente, in quello del Comune di Santa Giusta, l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione;
- c3) della nota 16775 del 16 luglio 2010 con la quale la Direzione generale dell'ambiente ha comunicato alla società (...), in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Porto Torres l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione;

con i motivi aggiunti depositati da (...) in data 4 agosto 2010, per l'annullamento:

d1) della delibera della Giunta regionale n. 25/40 dell'1 luglio 2010

d2) delle note 16759 e 16763 con le quali la Direzione generale dell'ambiente, Sservizio sostenibilità ambientale, valutazioni impatti e sistemi informativi ambientali ha comunicato alla società ricorrente, in relazione all'impianto eolico da realizzarsi nel territorio del Comune di Isili e in quello di Santa Giusta, l'improcedibilità del procedimento di Via e la sua conseguente archiviazione.

II. Devono preliminarmente essere esaminate le eccezioni sollevate dalla difesa della Regione.

Con la prima eccezione, la difesa regionale contesta l'ammissibilità dell'intero ricorso con il quale vengono impugnati cumulativamente provvedimenti regionali di contenuto ed oggetto che sarebbero assolutamente eterogenei, non potendosi, a dire della Regione, ravvisare alcun nesso funzionale o logico.

Il ricorso sarebbe pertanto inammissibile per contrasto con il principio del divieto di azione cumulativa.

L'eccezione è infondata.

La giurisprudenza è consolidata nel senso di ritenere che il principio secondo cui il ricorso deve essere rivolto a pena d'inammissibilità contro un solo atto ovvero contro atti diversi, purché collegati, va inteso senza formalismi, in termini di ragionevolezza e, ora, anche in sintonia con la disposizione di cui all'articolo 32 del Codice del processo amministrativo. Deve quindi ritenersi ammissibile il ricorso cumulativo quando sussistono oggettivi elementi di connessione tra i diversi atti, ovvero ogni qual volta le domande cumulativamente avanzate si basino sugli stessi presupposti di fatto o di diritto e/o siano riconducibili nell'ambito del medesimo rapporto o di un'unica sequenza procedimentale (cfr. Consiglio Stato, Sezione IV, 18 marzo 2010, n. 1617).

In disparte la questione dell'ammissibilità dell'impugnazione delle singole delibere, su cui ci si soffermerà in seguito, il collegamento tra le stesse non può essere messo in discussione. Ed invero, le deliberazioni della Giunta regionale impuginate, adottate nella medesima seduta, riguardano la medesima vicenda e, in definitiva, la realizzabilità del medesimo interesse economico produttivo.

Va comunque ricordato che l'eccezione in esame, in questo caso singolare, va esaminata anche alla luce delle ulteriori eccezioni sollevate dalla difesa dell'Amministrazione sulla cui fondatezza il Collegio si soffermerà in seguito.

In questo particolare caso, difatti, è opportuno ricordare che dinnanzi ad un ricorso cumulativo proposto contro provvedimenti giudicabili non connessi, il ricorso dovrebbe essere dichiarato ammissibile solo nei confronti del provvedimento che può considerarsi principale, cioè del provvedimento nei cui confronti il ricorso risulti principalmente rivolto e che deve essere riconosciuto preminente nell'economia del giudizio. In ipotesi quale quella appena descritta si verificherebbe la conversione del gravame cumulativo in ricorso semplice avverso l'atto prioritariamente lesivo che, nella specie, a parte la dichiarazione fatta in udienza dai difensori della associazione ricorrente, è facilmente individuabile nella deliberazione 10/3 avverso la quale vengono mosse le principali censure.

La precisazione appena svolta è necessaria per comprendere l'utilità complessiva per l'amministrazione delle censure sollevate, posto che, contrariamente alla prima, le eccezioni volte a far dichiarare inammissibile quella parte del ricorso diretto avverso le delibere 10/1 e 10/2 sono, come si vedrà, fondate.

In relazione alla delibera 10/1 la Regione eccepisce il difetto assoluto di giurisdizione di questo Giudice poiché l'atto impugnato sarebbe un atto politico approvativo di un disegno di legge.

L'eccezione è, come anticipato, pienamente fondata.

L'adozione dello schema di disegno di legge concernente la "Costituzione della Società Sardegna Energia Spa" da parte della Giunta regionale costituisce una fase legislativamente regolata del processo di formazione della legge regionale. La stessa, in quanto espressione di esercizio della potestà legislativa dell'Ente Regione, è sottratta al sindacato giurisdizionale.

Il soggetto interessato, in casi come quello all'attenzione, non ha azione giurisdizionale diretta per far valere gli eventuali vizi degli atti concorrenti al procedimento formativo della legge, vizi che — se sussistenti — possono tradursi in vizi dell'atto conclusivo del procedimento stesso, e cioè della legge regionale.

Agli interessati, pertanto, è consentito ricorrere, secondo l'ordinario riparto della giurisdizione, contro gli atti amministrativi emessi dall'organo locale in attuazione della legge regionale, non contro il disegno di legge.

Il ricorso è, in definitiva, inammissibile nella parte in cui è rivolto a censurare la legittimità della delibera 10/1.

II.2 — La Regione eccepisce poi l'inammissibilità della impugnazione della delibera 10/2 per carenza di interesse.

Anche questa eccezione deve essere accolta.

La delibera infatti, è priva di qualunque lesività.

È sufficiente, al fine di apprezzare la totale carenza di lesività della delibera, riportarne il dispositivo che recita: "di dare mandato al Direttore generale dell'Area legale affinché, con il supporto degli uffici regionali interessati, vengano adottati, in riferimento alle richieste presentate attualmente alle Capitanerie di Porto di Cagliari e Oristano, tutti gli atti tesi a contrastare la realizzazione degli impianti eolici off-shore nel mare antistante le coste della Sardegna e, nell'immediato, ad inoltrare alle competenti autorità statali apposito atto di significazione del radicale dissenso della Regione sulle predette iniziative, con contestuale diffida dal rilascio di provvedimenti autorizzatori al riguardo".

Ebbene, premesso che in merito agli impianti off shore la competenza all'autorizzazione è in capo allo Stato, la deliberazione si limita a dare mandato all'ufficio legale regionale affinché venga intrapresa ogni azione idonea a tutelare gli interessi regionali a fronte della realizzazione di tali impianti.

La carenza di lesività di tale atto è manifesta e l'eccezione di inammissibilità fondata.

II.3 — La Regione eccepisce poi l'inammissibilità per carenza di interesse dell'impugnazione presentata dalle singole società ricorrenti (omissis).

Queste ultime affermano in ricorso di essere aziende impegnate nel settore delle iniziative volte allo sfruttamento delle risorse energetiche e sono tutte interessate alla realizzazione di impianti per la produzione di energia eolica in Sardegna.

L'eccezione della difesa regionale è fondata nei limiti che si vanno di seguito ad esporre.

Nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'articolo 100 C.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta e attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato. Ai fini dell'ammissibilità del ricorso occorre, quindi, che sussista piena corrispondenza tra interesse sostanziale dedotto in giudizio, lesione prospettata e provvedimento richiesto. Al contrario, il ricorso è inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente (Tar Lazio Roma, Sezione III, 17 dicembre 2010, n. 37190).

Nel caso sottoposto all'attenzione del Collegio le singole ricorrenti citate (tranne (...) e (...) di cui si dirà) non hanno specificato se abbiano in corso specifiche istanze per

l'autorizzazione all'esecuzione di impianti eolici, né dimostrato alcun interesse attuale ma solo quello, in sostanza, di insediare in futuro tali impianti in Sardegna.

Il ricorso, per tale ragione, è inammissibile come proposto da (omissis).

Differente è la situazione di Anev.

L'Anev (Associazione nazionale energia del vento) è un'associazione non riconosciuta, senza fini di lucro, costituita ai sensi dell'articolo 36 C.c. e composta da soci onorari, sostenitori, collettivi ed individuali.

L'Anev è titolare dell'interesse qualificato alla promozione e realizzazione di impianti eolici nell'ottica di un uso razionale ed equilibrato dell'energia e, in quanto tale, la limitazione dell'installazione dei predetti impianti nel territorio sardo ai soli destinati all'autoproduzione e all'autoconsumo, nonché la riserva alla Regione di partecipazione al processo produttivo, sono concretamente determinanti sulla sfera giuridica economica della ricorrente. La legittimazione attiva è, pertanto, sussistente in capo alla suddetta associazione.

Rispetto a quanto detto in ordine ai singoli ricorrenti prima citati va compiutamente esaminata la posizione di (...) e di (...).

(...) dimostra un interesse concreto ed attuale al ricorso in quanto impegnata nella realizzazione di un parco eolico nel territorio del Comune di Porto Torres.

Quanto ad (...) la questione che si pone è ancora differente.

Anche (...) vanta un interesse concreto ed attuale al ricorso in quanto impegnata, tra l'altro, nella realizzazione di un parco eolico nel Comune di Isili.

Il punto è che i motivi aggiunti autonomamente depositati da (...). È pertanto fondata in tal senso l'eccezione proposta dalla difesa dell'amministrazione.

Anzitutto occorre considerare che il ricorso giurisdizionale collettivo deve essere considerato proposto da una sola parte, anche se soggettivamente complessa.

Pertanto, in quanto proposti da uno solo dei soggetti ricorrenti in via collettiva, i motivi aggiunti devono considerarsi introdotti da una parte diversa da quella che ha introdotto il ricorso principale e, quindi, sono inammissibili.

Sotto altro profilo, giova osservare che l'ammissibilità del ricorso collettivo postula, oltre al requisito negativo dell'assenza di conflitto di interessi, la identità delle domande giudiziali non solo quanto all'oggetto, ma anche quanto ai motivi di censura prospettati (ex multis: Consiglio di Stato, IV, 1° marzo 2006, n. 1002; Consiglio di Stato, IV, 14 ottobre 2004, n. 6671; Consiglio Stato, IV, 23 settembre 2004, n. 6222).

Nel caso di specie, il ricorso introduttivo è stato proposto da una parte soggettivamente complessa, in assenza di conflitti di interesse anche solo potenziali, avverso gli stessi atti e

con le stesse censure, sicché è stato ritenuto ammissibile da questo Giudice anche se poi per alcuni dei ricorrenti è stata rilevata la carenza di interesse al ricorso.

I motivi aggiunti, proposti da (...) (che non possono neanche essere considerati quali ricorsi autonomi in quanto sprovveduti di procura) in quanto proposti da uno solo dei soggetti proponenti il ricorso introduttivo, contravvengono al necessario presupposto della identità delle doglianze dedotte dai soggetti, costituenti un'unica parte, ricorrenti in via collettiva, sicché, anche in relazione a tale angolo visuale, sono inammissibili.

Va peraltro osservato che, quanto alle delibere 25/40 dell'1 luglio 2010 e delle note 16759 e 16763 del 16 luglio 2010 (...) ha proposto impugnativa (in questo caso correttamente) anche collettivamente con i motivi aggiunti depositati il 4 agosto 2010 registrati al n. 8771 di protocollo. Tale ricorso per motivi aggiunti è invece ammissibile.

III. Il ricorso deve, a questo punto, essere esaminato nel merito per la parte non colpita dalle pronunce di inammissibilità sopra disposte.

La delibera 10/3 parte dalla condivisibile esigenza di perseguire il fine della salvaguardia ambientale; essa però lo persegue per mezzo di un sostanziale blocco generalizzato di tutto il settore dell'energia eolica (tranne alcune eccezioni). Tale misura non è consentita nel nostro ordinamento. Non lo è in linea generale e non lo è in particolare nel modo qui concretamente realizzato.

Queste le ragioni.

Va anzitutto ricordato, pur nella diversità delle fattispecie considerate, che la questione della cosiddetta "moratoria eolica" si era già posta all'attenzione, a seguito dell'adozione, nella Regione Puglia, della Lr 11 agosto 2005, n. 9, recante "Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica" (là si trattava di sospensione, qui, in sostanza, di vero e proprio arresto del settore in attesa della costituzione della società prevista dalla delibera Giunta regionale 10/1 del 12 marzo 2010, là si trattava di disposizioni legislative, qui di una semplice delibera della Giunta regionale, in quel caso si trattava di un intervento disposto da una Regione a Statuto ordinario, in questo di misure disposte da una Regione ad autonomia speciale).

L'articolo 1, comma 1, di tale normativa, prevedeva la sospensione, fino all'approvazione del Piano energetico ambientale regionale, di tutte le procedure autorizzatorie per la realizzazione di impianti eolici sul territorio, salvo talune specifiche esclusioni concernenti impianti per autoconsumo ovvero di piccola taglia.

La Corte Costituzionale, chiamata alla verifica di legittimità del citato comma 1, ne aveva dichiarato l'incostituzionalità sotto il profilo della violazione dell'articolo 12, comma 4, del

Dlgs 29 dicembre 2003, n. 387, e, per tale via, dell'articolo 117, comma 3, Costituzione (sentenza n. 364 del 2006).

La Consulta aveva puntualizzato come il settore dell'energia eolica fosse da ritenere afferente alla specifica materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", e, pertanto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 117 Cost., rientrasse nell'ambito della legislazione regionale concorrente, in relazione alla quale, lo Stato pone i "principi fondamentali della materia" e ciò al fine di garantire quella uniformità ed unitarietà di sistema che tali settori richiedono, stante la loro natura e la tipologia degli interessi coinvolti mentre le Regioni sono chiamate all'adozione della disciplina di dettaglio, nel rispetto dei principi quadro dettati dal legislatore nazionale.

Nel contesto suddetto, la Corte Costituzionale aveva riconosciuto la valenza di principio fondamentale della materia eolica all'indicazione contenuta nel comma 4 dell'articolo 12 del Dlgs 29 dicembre n. 2003, n. 387, relativa al termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e gestione di aerogeneratori.

Non è superfluo poi osservare che la cosiddetta "moratoria" eolica si pone anche in contrasto con i principi posti dalla disciplina comunitaria in materia; basti qui ricordare che la direttiva 27 settembre 2001, 2001/77/Ce "direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità" ha individuato tra gli obiettivi che gli Stati membri sono chiamati a conseguire, in particolare, quelli di "ridurre gli ostacoli normativi all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili", nonché di "razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo" come anche di "garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili".

Un blocco generalizzato nel settore eolico si pone poi in stridente contrasto con lo spirito di favor per gli impianti di tale tipologia che traspare, da un lato, dalla stessa direttiva Ce cui il Dlgs 387/2003 ha dato attuazione e, dall'altro, dagli accordi internazionali (così, il Protocollo di Kyoto) tesi alla valorizzazione e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'articolo 12 del Dlgs 387/2003 identifica poi espressamente gli impianti eolici quali "di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti". Anche questa qualificazione collide palesemente con il blocco generalizzato del settore previsto dalla delibera 10/3.

Tutto quanto finora esposto sarebbe sufficiente ad argomentare l'accoglimento del ricorso.

Ma, data l'importanza della questione, non è superfluo ulteriormente puntualizzare alcuni principi di fondo dai quali l'amministrazione non può discostarsi.

La Corte Costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla materia. In particolare con la pronuncia n. 124 del 24 marzo 2010, che dichiara l'illegittimità costituzionale di numerose previsioni adottate dalla Regione Calabria, la Corte è intervenuta nuovamente per rilevare il contrasto di una disciplina regionale con il Dlgs n. 387 del 2003 volto alla promozione della produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Le censure mosse dalla Corte con la sentenza 124 sono riconducibili a due aspetti fondamentali: il contrasto con le esigenze di semplificazione amministrativa e l'introduzione di ingiustificate restrizioni all'accesso al mercato.

Con riferimento al primo aspetto, la pronuncia della Corte ha confermato che la previsione di un termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento unico volto al rilascio di un'autorizzazione unica (delineato dall'articolo 12, comma 4, del Dlgs n. 387) costituisce un principio fondamentale della materia, in quanto ispirata alle regole della semplificazione e della celerità amministrativa. Viene, quindi, considerata incostituzionale sia la proroga della sospensione del rilascio dei titoli autorizzatori che porti al superamento di tale termine massimo, sia la proroga della sospensione della realizzazione degli impianti autorizzati.

La Corte individua, poi, numerose previsioni regionali suscettibili di tradursi in restrizioni dell'accesso al mercato e ricorda che la disciplina internazionale e comunitaria è informata ad un favor per lo sviluppo delle fonti rinnovabili prevedendo, a questo fine, anche percentuali specifiche di incremento.

Viene espressamente riconosciuta come contraria al libero mercato ed alla libera circolazione di servizi la disciplina regionale che definisce requisiti ingiustificati per i soggetti legittimati ad ottenere parte della potenza autorizzabile definendo una preferenza per il partenariato calabrese e imponendo di indirizzare una parte degli investimenti nel territorio regionale.

Non sfugge al Collegio la peculiarità del settore dell'energia eolica caratterizzato dalla compresenza di molteplici interessi, pubblici e privati, aventi tutti dignità costituzionale; da un lato la tutela del paesaggio, dall'altro la tutela dell'ambiente, della salute, dello sviluppo

sostenibile e dell'iniziativa economica privata che si intendono perseguire mediante lo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili e non inquinanti quali anche l'energia eolica.

Ma non può d'altro canto sfuggire che il Dlgs 387 del 2003 è stato varato in ossequio a precisi impegni internazionali e comunitari, ed è ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica. In particolare, l'articolo 12, rende palese l'intento del legislatore di favorire le iniziative volte alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, semplificando il relativo procedimento autorizzativo e concentrando l'apporto valutativo di tutte le amministrazioni interessate nella conferenza dei servizi ai fini del rilascio di una autorizzazione unica.

All'articolo 12 del Dlgs n. 387/2003 va quindi riconosciuto valore di principio fondamentale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117, comma 3, Cost., vincolante per le Regioni nella materia di legislazione concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, cui è da ascrivere la realizzazione e gestione degli impianti di energia da fonte eolica (cfr. Consiglio di Stato Sezione VI, 22 febbraio 2010, n. 1020).

In definitiva, la delibera 10/3, laddove dispone la procedibilità delle sole domande che hanno ultimato positivamente la procedura di Via, determina un sostanziale e generalizzato quanto illegittimo, per tutto quanto sopra esposto, blocco della installazione di impianti eolici nel territorio regionale.

In particolare sono, per le ragioni sinora ampiamente esposte, condivisibili e decisive le argomentazioni contenute nel primo motivo di ricorso con particolare riguardo alla dedotta violazione dell'articolo 12 del Dlgs 387 del 2003 e del Dlgs 79/1999.

Ma va anche rilevato che in base all'articolo 18 della legge regionale n. 2 del 2007 "in base alle indicazioni del Piano paesaggistico regionale la realizzazione di nuovi impianti eolici è consentita nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri oltre la fascia dei 300 metri, o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'articolo 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale".

Il contrasto tra le statuizioni contenute nella delibera 10/3 e la citata disposizione regionale è flagrante.

L'impugnata delibera si pone in palese conflitto con la disciplina legislativa sopra riportata poiché, nello stabilire indiscriminate preclusioni all'installazione di impianti viola la citata disposizione che consente in zone ben individuate la realizzazione degli stessi, realizzazione che invece viene bloccata da un atto amministrativo. Anche in questo caso la violazione di legge è palese e non merita ulteriore approfondimento.

Ma anche le ulteriori argomentazioni contenute nel primo motivo di ricorso sono condivise dal Collegio. Invero, la violazione dei principi comunitari in materia di liberalizzazione del mercato elettrico e di promozione delle fonti rinnovabili, già descritta in sede di disamina della disciplina legislativa e degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia è anch'essa palese.

Né possono essere chiamate, a difesa della legittimità della delibera 10/3 le (si ribadisce) condivisibili esigenze di tutela del paesaggio. Ciò in quanto l'ordinamento predispone idonei strumenti volti alla valutazione della compatibilità paesaggistica degli impianti di produzione di energia eolica in ordine ai quali non vanno trascurate le finalità di interesse pubblico come la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente, oggetto di precisi impegni internazionali assunti dallo Stato italiano e recepiti nell'ordinamento statale dalla legge 1° giugno 2002 n. 120, concernente "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997". Va ancora ricordato che, in virtù del quadro normativo di riferimento, costituito dall'articolo 41 della Costituzione, dal Dlgs n. 79/1999, dalla direttiva 2001/77/Ce e dal più volte citato Dlgs n. 387/2003, la produzione di energia anche da fonti rinnovabili avviene in regime di libero mercato concorrenziale, incompatibile sia con riserve e monopoli pubblici, sia con private industriali. Si tratta, in altre parole, di una attività libera, soggetta ad autorizzazione e non di una attività riservata ai poteri pubblici.

Solo per completezza di esposizione va rilevata anche la recente approvazione delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" ad opera del Dm 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 settembre 2010, n. 219, con particolare riferimento agli allegati 3 e 4, che non fa altro che corroborare quanto sinora

esposto in ordine ai molteplici profili di illegittimità che inficiano la delibera 10/3 oggetto di impugnazione.

In ordine a quest'ultimo punto, il Collegio rileva che la censura delle ricorrenti che contestano la legittimità della adozione delle linee guida perché adottate prima delle linee guida nazionali non è fondata così come proposta.

È vero che non è consentito alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale (articolo 12 comma 10 del Dlgs 387 del 2003), di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Ma è anche vero che così non è nel caso di specie poiché l'allegato alla delibera 10/3 poi sostituito dall'allegato alla delibera 25/40 non reca disposizioni in tal senso bensì la disciplina del procedimento di autorizzazione unica per l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

La fattispecie differisce quindi totalmente rispetto a quella, citata dai ricorrenti, e oggetto della controversia sulla quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte con sentenza n. 166/2009.

È parimenti infondata quella censura con la quale le ricorrenti asseriscono che le delibere impugnate porrebbero illegittime limitazioni laddove esse circoscrivono il rilascio delle autorizzazioni ex articolo 12 del Dlgs n. 387/2003 esclusivamente a coloro che svolgano direttamente l'attività agricola o abbiano la qualifica di soci di maggioranza negli organismi societari produttori.

Le ricorrenti leggono la disposizione come se essa inibisse l'installazione di impianti in zona agricola. Ma in nessuna parte le delibere impugnate parlano di zone agricole. Esse invece fanno riferimento a requisiti soggettivi dei soggetti richiedenti "in agricoltura".

Le ricorrenti affermano il contrasto di tale disposizione con l'articolo 12 del Dlgs 387 del 2003 in quanto la stessa disposizione, a loro dire, vieterebbe la collocazione degli impianti nelle zone agricole. Così non è, con tutta evidenza e non sussiste, quindi, per questa ragione, la violazione dell'articolo 12 del Dlgs 387 del 2003 poiché la delibera non si sofferma in alcun punto sulla ubicazione degli impianti.

Il ricorso è in definitiva fondato nei sensi di quanto finora esposto.

V. Deve essere esaminato a questo punto il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 agosto 2010 al n. 8771 di protocollo.

L'esame del ricorso passa obbligatoriamente per una accurata ricostruzione dei rapporti tra la delibera 10/3 e la delibera 25/40 (oggetto di impugnazione con l'atto di motivi aggiunti).

La delibera 25/40 del 1° luglio 2010 pubblicata sul Buras del 12 agosto 2010 reca "chiarimenti" relativi all'applicazione della delibera 10/3, talune modifiche, nonché la "riapprovazione" delle linee guida del procedimento di autorizzazione unica che costituivano parte integrante di quest'ultima.

La portata lesiva delle statuizioni contenute nella delibera 10/3 viene confermata da quelle contenute nella delibera 25/40. La prima dichiarava "procedibili le istanze per le quali sia stata conclusa positivamente la valutazione di impatto ambientale antecedentemente all'adozione della predente deliberazione", la seconda, al suo punto 8 stabilisce "di disporre, ai sensi dell'articolo 21 comma 4 della Lr 31/1998, che i procedimenti di valutazione di impatto ambientale relativi ad impianti eolici iniziati e non conclusi alla data di adozione della delibera Giunta regionale 10/3 del 2010, sono interrotti e dichiarati improcedibili. Sono altresì dichiarate improcedibili le istanze di Via relative a impianti eolici presentate successivamente alla data di adozione della delibera Giunta regionale 10/3 che non rispondono ai requisiti in essa previsti".

È evidente la conferma con diverso tenore letterale delle statuizioni contenute nella delibera 10/3 con conseguente illegittimità della delibera 25/40 per le ragioni già ampiamente esposte.

La domanda di annullamento degli atti impugnati va quindi accolta nella parte in cui: la delibera 10/3 dispone: "di limitare l'installazione di impianti eolici nel territorio regionale, in quanto fortemente impattanti sotto l'aspetto paesaggistico – ambientale ai soli impianti destinati a soddisfare il fabbisogno energetico dell'azienda (autoproduzione e autoconsumo) e di riservare alla Regione autonoma della Sardegna la partecipazione al processo produttivo di tale energia attraverso enti strumentali o societari a capitale interamente pubblico.

Restano, tuttavia, procedibili le istanze per le quali sia stata conclusa positivamente la valutazione di impatto ambientale antecedentemente all'adozione della presente deliberazione, nel rispetto comunque di tutte le norme vigenti in materia";

la delibera 25/40 dispone: "ai sensi dell'articolo 21 comma 4 della Lr 31/1998 che i procedimenti di valutazione di impatto ambientale relativi a impianti eolici iniziati e non conclusi alla data di adozione della delibera Giunta regionale 10/3 del 2010, sono interrotti e dichiarati improcedibili. Sono altresì dichiarate improcedibili le istanze di Via relative a impianti eolici presentate successivamente alla data di adozione della delibera Giunta regionale 10/3 che non rispondono ai requisiti in essa previsti".

Deve essere dichiarata improcedibile quella parte del gravame volta a censurare il secondo punto del dispositivo della deliberazione 10/3 poiché soppresso ad opera del punto 1 del dispositivo della deliberazione 25/40.

VI. Le spese seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

PQM

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

dichiara inammissibile il ricorso introduttivo nella parte in cui è volto all'impugnazione delle delibere 10/1 del 12 marzo 2010 e 10/2 del 12 marzo 2010;

dichiara improcedibile in parte per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo nella parte in cui viene impugnato il punto 2 del dispositivo della delibera 10/3 del 12 marzo 2010;

dichiara inammissibili per carenza di interesse il ricorso ed i motivi aggiunti come proposti da (omissis);

dichiara inammissibili tutti gli atti di motivi aggiunti autonomamente proposti da (...) Srl;

accoglie il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti depositati in data 4 agosto 2010 al prot. 8771, come proposti da Associazione nazionale energia del vento (Anev), da (...), e da Asja ambiente nella parte in cui sono volti all'impugnazione delle delibere 10/3 del 12 marzo 2010, 25/40 del 1° luglio 2010, delle note prot. 16759 e 16763 del 16 luglio 2010 e della nota 16775 del 16 luglio 2010 e per l'effetto annulla gli atti impugnati come da motivazione.

Condanna l'amministrazione alle spese di lite che liquida in € 5.000/00 (cinquemila/00) in favore della ricorrente e in € 3.000/00 (tremila/00) in favore dell'interveniente ad adiuvandum, oltre Iva, Cpa e restituzione contributo unificato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

(omissis)

Depositata in segreteria il 14 gennaio 2011.

19 Gennaio 2011

Sardegna, il Tar boccia due delibere regionali sull'eolico
(Filippo Franchetto)

Con sentenza n.28 del 14 gennaio 2011, il Tar di Cagliari ha accolto i ricorsi presentati da diverse società contro alcune discusse delibere della Regione Sardegna.



Uno dei punti più contestati riguardava le linee guida regionali (Dgr 12 marzo 2010, n. 10/3) che – caso unico in Italia – precludevano ai privati la realizzazione di impianti eolici in Sardegna. I nuovi impianti, con l'unica eccezione dei piccoli impianti realizzati per autoconsumo, potevano essere realizzati solo dalla Regione attraverso una società a partecipazione totalmente pubblica (Sardegna Energia Spa). Ebbene, il Tar ha accolto la domanda di annullamento della delibera 10/3, nel punto in cui essa dispone "di limitare l'installazione di impianti eolici nel territorio regionale, in quanto fortemente impattanti sotto l'aspetto paesaggistico-ambientale ai soli impianti destinati a soddisfare il fabbisogno energetico dell'azienda (autoproduzione e autoconsumo) e di riservare alla Regione autonoma della Sardegna la partecipazione al processo produttivo di tale energia attraverso enti strumentali o societari a capitale interamente pubblico".

La delibera 10/03, i cui contenuti erano stati successivamente confermati dalla delibera 25/40, aveva di fatto istituito una moratoria sull'eolico in Sardegna, prevedendo anche che potessero avanzare nell'iter autorizzativo solo gli impianti eolici che avessero ottenuto la Via prima del 12 marzo 2010. Tale misura che, secondo il Tar, rappresenta "un sostanziale blocco generalizzato di tutto il settore dell'energia eolica (...), non è consentita nel nostro ordinamento", e ne è stato quindi disposto l'annullamento.

Diverso invece il destino di altre 2 delibere regionali (10/1 e 10/2 del 12 marzo 2010): il Tar infatti ha respinto il ricorso contro questi due provvedimenti.

Per quanto riguarda il primo (deliberazione 10/1 avente ad oggetto il disegno di legge concernente "Costituzione della Società Sardegna Energia Spa"), il Tar ha ritenuto che "l'adozione dello schema di disegno di legge (...) costituisce una fase legislativamente regolata del processo di formazione della legge regionale" e pertanto, essendo "espressione di esercizio della potestà legislativa dell'Ente Regione, è sottratta al sindacato giurisdizionale". In altre parole, il ricorso risulta inammissibile poiché gli interessati possono ricorrere solo "contro gli atti amministrativi emessi dall'organo locale in attuazione della legge regionale, non contro il disegno di legge".

Inammissibile anche il ricorso presentato contro la delibera 10/2 del 12 marzo 2010, relativa alla "Realizzazione di impianti eolici off shore nel mare antistante le coste della Sardegna". Secondo i giudici, infatti, la delibera "è priva di qualsiasi lesività", dal momento che "si limita a dare mandato all'ufficio legale regionale affinché venga

intrapresa ogni azione idonea a tutelare gli interessi regionali a fronte della realizzazione di tali impianti”.