

# Diniego di VIA per la realizzazione di un pozzo esplorativo per la ricerca di idrocarburi in un sito di importanza comunitaria

T.A.R. Sardegna, Sez. II 2 ottobre 2015, n. 1057 - Scano, pres.; Plaisant, est. - Saras S.p.A. (avv.ti Marocco, Capria e Lai) c. Regione Sardegna (avv.ti Putzu e Camba) ed a.

**Ambiente - SIC - Istanza per realizzazione di un pozzo esplorativo per ricerca di idrocarburi - VIA - Istanza - archiviazione.**

*(Omissis)*

## FATTO

A seguito di una prima attività di indagine generica, in data 11 aprile 2007 la Saras s.p.a. aveva chiesto alla Regione Sardegna il rilascio di un permesso per la ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi nel sottosuolo di vari comuni della Provincia di Oristano (cd. "Progetto Eleonora"), poi rilasciato con determinazione del competente dirigente dell'Assessorato dell'Industria 18 dicembre 2009, n. 17650, per la durata di due anni e su un'area di 44.300 ettari, estesa dal territorio del Comune di Terralba a quello del Comune di Nurachi; detto permesso, successivamente corretto (in relazione all'esatta determinazione dell'area interessata con determinazione 15 marzo 2010, n. 184), è stato prorogato sino al 18 dicembre 2014.

Nel frattempo Saras, avendo individuato un'area su cui concentrare maggiormente le ricerche, in data 8 luglio 2010 aveva chiesto di essere autorizzata a realizzare un pozzo esplorativo a 4,5 km. dall'abitato del Comune di Arborea e a 150 m. circa dal sito di importanza comunitaria "Stagno di S'Ena Arrubia e territori limitrofi"; il pozzo in questione, denominato "Eleonora Dir. 1", dovrebbe essere profondo quasi 3 km. e comportare (nel periodo esplorativo) un'area di cantiere funzionale, oltre che alla perforazione, alla rimozione dello strato iniziale di terreno, alla realizzazione di una pavimentazione superficiale in pietrisco e rullato, nonché di varie opere civili (cantina, basamenti degli impianti, canalette di raccolta acque, torre di perforazione, generatori elettrici, etc.).

Al fine di ottenere la relativa autorizzazione Saras s.p.a., in data 29 giugno 2011, ha presentato istanza di verifica di assoggettabilità a Valutazione di impatto ambientale (VIA) del sopra descritto pozzo esplorativo e su tale istanza si è espresso -a seguito di richiesta del S.A.V.I. regionale, competente a istruire la richiesta- il Servizio Tutela del Paesaggio della Regione, che con nota 28 ottobre 2011, n. 63185, ha rilevato come l'area interessata al pozzo sia sottoposta a tutela paesaggistica (in quanto compresa, tra l'altro, nella cd. "fascia costiera" e adiacente al sito di interesse comunitario "Stagno di S.Ena Arrubia e territori limitrofi"), nonché evidenziato come -ai fini di un'eventuale autorizzazione paesaggistica- possano, in seguito, prospettarsi due differenti eventualità:

- mancato rinvenimento di idrocarburi: in questo caso "è previsto.. il totale ripristino dei luoghi interessati dalle opere, riportando l'area all'originario stato di terreno agricolo, come riportato nello studio preliminare...Non si rinvenivano pertanto particolari criticità in quanto opera temporanea A parte eventuali conseguenze sotto il profilo ambientale...";

- rinvenimento di idrocarburi e conseguente prosecuzione dell'attività estrattiva: in questo caso "l'area verrà occupata in modo permanente da strutture macchinari, edifici e quant'altro occorrente allo sfruttamento del giacimento. Si ha, quindi, una profonda trasformazione del territorio che, allo stato attuale, non può essere valutata sotto il profilo paesaggistico, né verificata l'interversibilità delle opere da punti di visuale pubblica"

Il procedimento di verifica preliminare si è, poi, concluso con determinazione della Giunta regionale 18 aprile 2012, che -dopo aver rilevato numerose criticità legate alla vicinanza del sito alla costa e alle citate aree di importanza paesaggistica e ambientale- ha deciso di sottoporre la proposta a valutazione di impatto ambientale.

La relativa procedura ha preso le mosse nell'aprile 2013, con le pubblicazioni di legge, la presentazione al pubblico e l'invio da parte di cittadini e enti esponenziali di numerose osservazioni, il che ha reso necessaria una sospensione del procedimento sino al 29 novembre 2013, data in cui la Saras s.p.a. ha trasmesso al S.A.V.I. le proprie controdeduzioni.

Dopo ulteriori attività istruttorie, in data 29 luglio 2014 si era riunita una conferenza di servizi per l'esame del progetto, che alla data del 5 settembre 2014 non si era, però, ancora espressa, per cui Saras s.p.a. ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, chiedendo che si accertasse il dovere dell'Amministrazione di concludere il procedimento con provvedimento espresso.

In data 27 ottobre 2014 si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

In data 9 dicembre 2014 si è costituito in giudizio il Comune di Arborea, chiedendo la reiezione del gravame.

Nel frattempo, però, con determinazione 9 settembre 2014, n. 19132, il S.A.V.I. aveva formalmente concluso il procedimento, dichiarando improcedibile l'istanza di V.I.A.; pertanto Saras s.p.a., con motivi aggiunti notificati il 13 novembre 2014, ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, di quest'ultima determinazione, unitamente ai presupposti atti della procedura, nonché il risarcimento dei danni.

Con sentenza di questa Sezione 10 dicembre 2014, n. 1198, è stata dichiarata -ai sensi dell'art. 177, comma 6, c.p.a.- la cessazione della materia del contendere sul ricorso principale e disposta la prosecuzione del giudizio nelle forme del rito ordinario sui motivi aggiunti.

Alla Camera di Consiglio del 13 gennaio 2015 l'esame dell'istanza cautelare in essi contenuta è stato rinviato al merito, con fissazione dell'udienza di discussione all'1 luglio 2015.

In data maggio 2015 è intervenuto ad opponendum il Gruppo di intervento giuridico Onlus, dispiegando proprie argomentazioni difensive ai fini della reiezione del gravame.

Le difese hanno poi ulteriormente argomentato le proprie tesi con articolate memorie.

All'udienza dell'1 luglio 2015 la causa è stata definitivamente trattenuta in decisione..

## DIRITTO

Per effetto della sentenza di questa Sezione n. 1198/2014, richiamata in narrativa, resta oggetto del presente giudizio la sola domanda di annullamento della determinazione 9 settembre 2014, n. 19132 (e dei presupposti atti endoprocedimentali), con cui il S.A.V.I. regionale ha dichiarato improcedibile l'istanza di V.I.A. presentata da Saras s.p.a., nonché la correlata domanda risarcitoria.

Ciò posto, prima di esaminare le censure dedotte con i motivi aggiunti, è opportuno evidenziare che l'impugnato provvedimento di archiviazione della richiesta di VIA è motivato essenzialmente *per relationem* alla nota 1 agosto 2014, n. 34292, del Servizio tutela del Paesaggio della Regione, nonché alle note 14 giugno 2013, n. 19950 della Provincia di Oristano e 18 agosto 2014, n. 10865, del Comune di Arborea.

Nella dianzi citata nota del Servizio tutela del Paesaggio della Regione si evidenzia, in sintesi, che:

- l'intervento in esame è previsto all'interno della cd. "fascia costiera" delimitata dal PPR, sottoposta a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e degli artt. 17-20 delle NTA del PPR, che vi consentono esclusivamente:

- le opere edilizie di cui all'art. 12, comma 1, delle NTA del PPR, tra cui alcune delle ipotesi previste dall'art. 13 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 (cui l'art. 12 delle NTA fa rinvio), con particolare riferimento (lett. m.) alle opere "oggettivamente precarie e temporanee": secondo il SAVI, tuttavia, nel caso in esame non si è in presenza di un'opera "oggettivamente precaria e temporanea", essendo prevista "una platea di calcestruzzo...e, in caso di pozzo produttivo, rimarrebbe comunque un manufatto. Ugualmente in caso di pozzo non produttivo si ritiene che la semplice occlusione non corrisponda a ripristino dello status quo ante opera";

- la realizzazione di "infrastrutture puntuali" previste in piani settoriali preventivamente adeguati al PPR, mentre nel caso in esame -osserva ancora il SAVI- oltre a non essere intervenuto l'adeguamento del PUC al PPR neppure si rientra nella citata tipologia infrastrutturale in quanto la realizzazione di pozzi estrattivi non è citata dall'art. 102 delle NTA del PPR, ove si descrive il "sistema delle infrastrutture";

- le opere proposte ricadono all'interno di una riserva naturale regionale, individuata ai sensi della legge regionale giugno 1989, n. 31, nonché interno di una più vasta zona protetta da vincolo paesaggistico stabilito con decreto ministeriale 6 aprile 1990;

- il sito dista soli 150 m. dallo Stagno di S'Ena Arrubia, bene tutelato come identitario dal PPR, per cui trova applicazione l'art. 58 delle NTA del PPR, in base al quale ogni intervento di trasformazione edilizia deve essere coerente con le prescrizioni urbanistiche comunali, mentre il PUC di Arborea classifica la zona in questione come E2.1., consentendovi soltanto interventi legati all'attività agricola e zootecnica, tra i quali non rientra quello ora in esame; né sarebbe ipotizzabile una variante al PUC ostandovi l'art. 29 delle NTA del PPR, che nelle aree a destinazione agro-forestale consente soltanto utilizzi conformi;

- il predetto stagno S'Ena Arrubia è protetto dalla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 sulle zone umide di importanza internazionale, attuata con d.p.r. 3 luglio 1976, n. 448, e costituisce "Sito di importanza comunitaria" (SIC) ai sensi della Direttiva Habitat n. 92/43/CE, attuata con d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357.

In termini non dissimili sono articolate le motivazioni dei richiamati pareri negativi del Comune di Arborea e della Provincia di Oristano.

Con le prime tre doglianze -fra loro strettamente connesse e da esaminare, quindi, unitariamente- Saras s.p.a. deduce che:

- il proposto "pozzo esplorativo" è un'opera -oltre che di pubblica utilità- oggettivamente precaria e temporanea ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b), delle NTA del PPR, essendo stato previsto il completo ripristino a fine lavori ad eccezione soltanto -e unicamente nell'ipotesi di effettivo rinvenimento del materiale da estrarre- di una "testa pozzo" estesa per circa 15 mq., la quale non può considerarsi alla stregua di "edificazione", rappresentando soltanto un "volume tecnico" di minima rilevanza, come tale consentito dallo stesso art. 12, comma 1, lett. a), delle NTA del PPR;

- pertanto l'intervento proposto non trova ostacolo nell'art. 20 delle NTA del PPR in materia di tutela della "fascia costiera", che peraltro inibisce la sola attività edificatoria mentre ora è in discussione soltanto la realizzazione di un pozzo (per giunta esplorativo), che ai sensi degli art. 91 e 96 delle NTA del PPR rientra, piuttosto, tra le "attività minerarie";

- in ogni caso l'intervento ha ad oggetto una "infrastruttura puntuale" e anche per questo è, comunque, espressamente consentito -pur in presenza dei vincoli paesaggistici rilevati dalla Regione- dagli stessi artt. 20 e 102 delle NTA del PPR; per la stessa ragione, e anche considerata la pubblica utilità dell'opera, il rilascio dell'autorizzazione estrattiva comporta variante urbanistica automatica ai sensi dell'art. 1, comma 82 bis, della legge 23 agosto 2004, n.239, il che esclude ogni rilevanza della richiamata difformità tra l'intervento proposto e la vigente pianificazione comunale; né

assume rilievo il fatto che l'art. 102 non indichi espressamente i "pozzi esplorativi" tra le "infrastrutture puntuali", in quanto tale "lacuna" è solo apparente e da ricondurre alla circostanza che, alla data di adozione del PPR, non si aveva notizia della possibile esistenza in Sardegna di giacimenti di idrocarburi, per cui l'elenco delle infrastrutture puntuali di cui all'art. 102 delle NTA del PPR è da reputarsi "meramente indicativo" e, come tale, idoneo a ricomprendere anche opere ivi non espressamente citate, purché funzionalmente assimilabili, come quella ora in esame;

- ai sensi degli artt. 2 e 5 dell'Allegato A e dell'Allegato A2 della d.g.r. 7 agosto 2012, n. 34/33, l'esistenza di vincoli paesaggistici costituisce "mero parametro di riferimento" in sede di VIA, dal quale la Regione non può far discendere automaticamente l'esito negativo del relativo procedimento, che presuppone sempre una motivazione specifica in relazione ai profili "propriamente ambientali" dell'intervento; viceversa nel caso in esame il S.A.V.I. si è limitato a considerare "automaticamente ostativi" i vincoli paesaggistici rilevati, senza valutare concretamente il rapporto tra gli stessi e l'impatto ambientale dell'intervento proposto, comunque limitato in ragione del suo carattere esplorativo e temporaneo.

Al fine di valutare tali doglianze il Collegio osserva preliminarmente quanto segue.

Se è vero che l'esistenza di vincoli paesaggistici di regola non esaurisce la Valutazione di impatto ambientale, rispetto alla quale costituisce soltanto un "parametro di riferimento", tuttavia questo assunto non può valere, per ovvie ragioni, laddove il regime di tutela del paesaggio sia assolutamente inderogabile e si ponga come "irrimediabilmente ostativo" alla realizzazione dell'intervento proposto; difatti, in questa specifica evenienza, la realizzabilità dell'intervento non è neppure prospettabile, per cui evidenti ragioni di efficienza e celerità dell'azione amministrativa impongono all'Amministrazione di valutare "a monte" - a prescindere dagli ulteriori profili "propriamente ambientali" - l'incidenza del vincolo sulla fattispecie sottoposta al suo esame.

Nel caso di specie la Regione ha richiamato a fondamento della propria decisione, tra l'altro, la disciplina della cd. "fascia costiera" (al cui interno l'intervento in esame pacificamente ricade) prevista dall'art. 20 delle NTA del PPR, la quale - senza mai fare riferimento al sistema del "nulla osta paesaggistico" - distingue tipologie di intervento ammissibili e altre senz'altro inammissibili: ciò esclude la "fondatezza ex se" del profilo di doglianza inerente la pretesa violazione degli artt. 2 e 5 dell'Allegato A e dell'Allegato A2 della d.g.r. 7 agosto 2012, n. 34/33 - secondo cui l'esistenza di vincoli paesaggistici costituisce "mero parametro di riferimento" in sede di VIA - in quanto laddove risultasse confermata la presenza (e concreta riferibilità al caso in esame) delle preclusioni inderogabili di cui all'art. 20 delle NTA del PPR l'impugnata decisione regionale sarebbe da considerare correttamente motivata (vedi *supra*).

Pertanto il primo compito del Collegio è quello di verificare se in concreto sussistano i presupposti di applicabilità delle disposizioni "assolutamente preclusive" dettate dal PPR per la "fascia costiera".

A tal fine è opportuno, prima di tutto, riportare integralmente il testo dell'art. 20 delle NTA del PPR, che così recita:

*"1. Nella fascia costiera di cui all'art. 19 si osserva la seguente disciplina:*

*a) Nelle aree inedificate è precluso qualunque intervento di trasformazione, ad eccezione di quelli previsti dall'art. 12 e dal successivo comma 2;*

*b) Non è comunque ammessa la realizzazione di: 1) nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, fatte salve quelle di preminente interesse statale e regionale, per le quali sia in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale presso il Ministero dell'Ambiente, autorizzate dalla Giunta Regionale; 2) nuovi interventi edificatori a carattere industriale e grande distribuzione commerciale; 3) nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper.*

*2. Fermo quanto previsto dal comma precedente, possono essere realizzati i seguenti interventi:*

*1) nell'ambito urbano, previa approvazione dei P.U.C.: a) trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi e ricettività solo se contigue ai centri abitati e subordinate alla preventiva verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto;*

*2) nelle aree già interessate da insediamenti turistici o produttivi, previa intesa ai sensi dell'art. 11, 1° comma lett. c): a) riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti; b) riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti; c) completamento degli insediamenti esistenti;*

*3) in tutta la fascia costiera: a) interventi di conservazione, gestione e valorizzazione dei beni paesaggistici; b) infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al P.P.R.*

*3. Gli interventi di cui al precedente comma 2 si attuano: a) attraverso la predisposizione dei nuovi PUC in adeguamento alle disposizioni del P.P.R., secondo la disciplina vigente; b) tramite intesa nelle more della predisposizione del PUC, e comunque non oltre i dodici mesi, o successivamente alla sua approvazione qualora non sia stato previsto in sede di adeguamento. L'intesa si attua ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c), in considerazione della valenza strategica della fascia costiera. Le intese valutano le esigenze di gestione integrata delle risorse, assicurando un equilibrio sostenibile tra la pressione dei fattori insediativi e produttivi e la conservazione dell'habitat naturale, seguendo le indicazioni della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della "Gestione integrata delle zone costiere" (GIZC) in Europa (2002/413/CE) e del "Mediterranean Action Plan" (MAP), elaborato nell'ambito della Convenzione di Barcellona. A tal fine, in sede di intesa, la Regione si può avvalere di specifiche conoscenze e competenze attraverso un apposito comitato per la qualità paesaggistica e architettonica.*

*4. Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali si applicano le disposizioni di cui all'art. 15".*

In sostanza l'art. 20 delle NTA del PPR -nel prevedere una tendenziale "immodificabilità" delle zone inedificate della "fascia costiera"- contempla però due gruppi di "ipotesi derogatorie":

- quello previsto dall'art. 12, comma 1, delle NTA: i relativi interventi sono immediatamente e senz'altro realizzabili;
- quello previsto dal comma 2 dello stesso art. 20: i relativi interventi sono realizzabili alle condizioni stabilite dal comma 3 della stessa disposizione, cioè previo adeguamento del PUC al P.P.R. ovvero -nelle more di tale adeguamento- previa intesa, ai sensi dell'art. 11, comma 3, delle NTA.

Il fulcro della presente controversia si incentra, perciò, sulla riconducibilità o meno dell'intervento postposto da Saras s.p.a. all'una o all'altra tipologia di deroghe.

Cominciando dalle ipotesi previste dal primo comma dell'art. 20, esso fa riferimento all'art. 12 delle NTA, che al comma 1, lett. a), considera realizzabili in fascia costiera (per ciò che ora interessa) i "volumi tecnici di modesta entità, strettamente funzionali alle opere e comunque tali da non alterare lo stato dei luoghi" e al comma 1, lett. b), opera un rinvio all'art. 13 della l.r. n. 23/1985 (ora abrogato, ad opera dell'art. 44 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8, ma tuttora oggetto del rinvio materiale operato dal PPR), ove si indicano ulteriori tipologie di "interventi edilizi minori" realizzabili in "fascia costiera", fra cui l'unica rilevante in questa sede -e sulla quale, infatti, si concentrano le difese- è quella delle opere "oggettivamente precarie e temporanee" (lett. m); si tratta, pertanto, di stabilire se il pozzo esplorativo di cui si discute rientri o meno in una delle sopra citate tipologie edilizie.

Anticipando sin d'ora che l'esito di tale verifica è senz'altro negativo, giova ricordare preliminarmente le caratteristiche concrete dell'intervento proposto, avendo come punto di riferimento -non già soltanto l'iniziale "pozzo esplorativo", ma anche- il "pozzo estrattivo" che dovrebbe essere attivato in caso di esito positivo della preliminare ricerca: non avrebbe, infatti, alcun senso valutare le caratteristiche dell'intervento in relazione alla sola fase esplorativa, essendo quest'ultima ovviamente preordinata al rinvenimento e alla successiva estrazione degli idrocarburi, per cui un'autorizzazione parametrata alla sola fase di esplorazione neppure corrisponderebbe a un interesse concreto della società ricorrente.

Ciò posto le caratteristiche materiali dell'intervento sono ben descritte (sulla base della documentazione in atti) dalla difesa regionale, che ne evidenzia gli elementi di fatto senza trovare sul punto specifica contestazione di parte ricorrente.

In particolare:

- il progetto sottoposto a VIA "comporta la trasformazione di circa 12.840 mq. di terreno incontaminato (7.750 per area piazzale, 3.280 mq. quale pertinenza mineraria, 1.550 mq. per parcheggio automezzi di cantiere, 260 mq. necessari per la collocazione della fiaccola: pag. 31 del doc. 20 di parte ricorrente): vedi pag. 6 della memoria difensiva regionale del 10 giugno 2015;

- l'area di intervento è "divisa in tre zone: - piazzale di trasformazione; - zona impianto con bacini di contenimento; - strada di collegamento e area di parcheggio...La postazione sonda (pozzo di perforazione) avrà una superficie pari a mq. 7.750, di cui circa 3.000 mq. occupati da una piattaforma di cemento armato di altezza variabile tra i cm. 30 e i cm. 40. Nell'area cementata verrà localizzata la torre di perforazione, alta circa 40 m. Nel resto della superficie interessata verrà localizzata la strumentazione di cantiere (container con uffici, servizi, etc.)...In un'ulteriore area verranno accumulate le terre provenienti dallo scotico e dagli scavi, è prevista la realizzazione di una fiaccola. Il lotto interessato sarà recintato con una rete metallica dell'altezza di m. 2,5...Nel caso di pozzo produttivo rimarrebbe la cantina di perforazione. Nell'ipotesi di pozzo sterile, invece, l'occlusione con una serie di tappi in calcestruzzo non può certo assimilarsi al ripristino della situazione ex ante, che per definizione, comporterebbe il riposizionamento del terreno naturale": vedi pag. 13 della memoria regionale del 6 dicembre 2014.

Quanto, poi, alla durata prevista dell'intervento, essa viene indicata dalla stessa Saras s.p.a. -con intuibile approssimazione- in 161 giorni per il pozzo esplorativo (cfr. pag. 81 del doc. n. 20 di Saras s.p.a.) e in ulteriori 136 giorni per il pozzo estrattivo (cfr. pag. 95 del sopra citato documento), oltre a circa sei mesi per l'attività di ripristino.

Orbene tali caratteristiche dell'intervento conducono a escludere, prima di tutto, la riconducibilità dell'intervento proposto al concetto di "volume tecnico" cui fa riferimento l'art. 12, comma 1, lett. a), delle NTA del PPR, giacché tale previsione pianificatoria consente solo volumi "di modesta entità... e comunque tali da non alterare lo stato dei luoghi", mentre nel caso di specie è sufficiente ricordare la prevista realizzazione di una torre di estrazione alta circa 40 m. con fiaccola (cui si aggiungono la platea di cemento armato prevista per un'area molto estesa e il posizionamento di container, uffici, etc.) per avere contezza del fatto che l'intervento comporterebbe un'alterazione *ictu oculi* evidente del sito; si evidenzia, inoltre, che la nozione di "volume tecnico" è riferibile soltanto a strutture aventi un'estensione decisamente inferiore a quella dell'edificio principale (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 2 aprile 2015, n. 4975), che però nel caso di specie neppure è previsto: difatti secondo la ricorrente l'impianto costituirebbe esso stesso, per intero, un "volume tecnico", il che però, come ovvio, non è ragionevolmente sostenibile, perché contraddice l'essenza stessa della relativa nozione normativa.

Allo stesso modo l'opera prevista non può ragionevolmente considerarsi "precaria e temporanea", in quanto:

- il suo preteso carattere temporaneo è smentito dalla prevista durata di circa 1 anno e mezzo (vedi *supra*), laddove l'art. 6, comma 2, lett. b), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, circoscrive il concetto in esame alle sole opere "dirette...ad essere immediatamente rimosse...comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni"; senza considerare il fatto che, a fine lavori, è prevista la permanenza in sito di una struttura denominata "testa di pozzo" e del locale "cantina";
- il suo preteso carattere "precario" è radicalmente escluso dal fatto che la struttura è prevista come "saldamente ancorata al suolo": si pensi, nuovamente, alla "torre" alta circa 40 m. e al *plateau* in cemento.

Non sussistono, quindi, i presupposti richiesti dal prevalente e condivisibile orientamento giurisprudenziale, secondo cui *“Il concetto di costruzione precaria, come tale sottratta al regime autorizzatorio, presuppone la sussistenza sia di un requisito strutturale, cioè che si tratti di fabbricato non infisso al suolo e facilmente smontabile, sia di un requisito funzionale, e cioè che si tratti di opere destinate a soddisfare esigenze temporanee. Non sussiste precarietà strutturale qualora il manufatto presenti basi in cemento e pali infissi, che realizzano uno stabile ancoraggio al suolo, e difetta comunque la precarietà funzionale per i manufatti esistenti da vari anni”* (così, *ex multis*, T.A.R. Firenze, Sez. III, 16 ottobre 2013, n. 1398”).

Ciò posto, resta da verificare se l'intervento in esame rientri nell'ulteriore ipotesi derogatoria prevista all'art. 20, comma 2, n. 3, lett. b), delle NTA del PPR, che consente in tutta la “fascia costiera” la realizzazione di *“infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al P.P.R.”*: ove così fosse, infatti, l'opera sarebbe consentita anche in “fascia costiera” e comporterebbe, altresì, variante automatica al PUC di Arborea, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dalla legge n. 239/2004.

Sul punto la ricorrente sostiene che l'intervento rientri tipologicamente tra le *“infrastrutture”* ai sensi dell'art. 102 delle NTA del PPR, secondo cui *“1. Il sistema delle infrastrutture comprende i nodi dei trasporti (porti, aeroporti e stazioni ferroviarie), la rete della viabilità (strade e ferrovie), il ciclo dei rifiuti (discariche, impianti di trattamento e incenerimento), il ciclo delle acque (depuratori, condotte idriche e fognarie), il ciclo dell'energia elettrica (centrali, stazioni e linee elettriche) gli impianti eolici e i bacini artificiali”*; difatti, sempre secondo la ricorrente, l'elenco recato da tale disposizione pianificatoria -che pur formalmente non contempla i “pozzi per l'estrazione di idrocarburi”- dovrebbe essere inteso in termini esemplificativi, considerato che i pianificatori regionali non potevano facilmente ipotizzare la presenza di simili risorse nel sottosuolo sardo e sol per questo non avrebbero inserito i pozzi nell'elenco di infrastrutture di cui all'art. 102.

Tale prospettazione non può essere condivisa.

Si osserva, in primo luogo, che non è conferente il riferimento operato dalla ricorrente -al fine di corroborare sistematicamente le proprie tesi- alla disciplina recata dalla legge n. 239/2004, nella parte in cui essa disciplina le “infrastrutture” del “ciclo energetico”.

Difatti tale disciplina normativa, nel regolare l'attività energetica nel suo complesso, non collega mai il termine “infrastrutture” all'attività di ricerca di idrocarburi nel sottosuolo, cui dedica una disciplina specifica nei commi 77-82 quinquies (in termini parzialmente derogatori rispetto a quanto previsto in generale per l'attività mineraria) senza mai utilizzare il suddetto termine, viceversa più volte citato in relazione alle attività di trasporto di energia (cfr. art. 1, comma 2, lett. b), di fruizione e offerta all'utenza (cfr. art. 1, commi 4 e 5) e di interconnessione tra le reti energetiche (cfr. art. 1, commi 17, 18 e 20).

Inoltre la stessa legge n. 239/2004, all'art. 1, comma 7, lett. I, attribuisce allo Stato il compito di individuare le sole *“infrastrutture strategiche a livello nazionale”*, lasciando così alle regioni il compito di disciplinare le restanti infrastrutture nell'ambito della competenza concorrente prevista in materia di *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”* di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, ribadita in termini analoghi per la Sardegna dall'art. 4, comma e), del suo Statuto speciale.

Pertanto la puntuale individuazione delle infrastrutture “non di interesse nazionale” (anche) relative al ciclo dell'energia compete alle regioni e in quest'ottica va letto l'art. 102 delle NTA del PPR (ove, come detto, non si fa alcun riferimento all'attività di estrazione di idrocarburi dal sottosuolo), il che assume ulteriore rilievo se si considera che tale previsione pianificatoria interagisce, come detto, con la disciplina paesaggistica della “fascia costiera”, ascrivibile alla materia *“edilizia e urbanistica”*, questa volta oggetto di competenza esclusiva della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lett. f), dello Statuto.

In ogni caso non può condividersi la tesi della ricorrente secondo cui lo stesso art. 102 delle NTA dovrebbe essere interpretato “estensivamente”, così da includervi anche i pozzi per la ricerca e l'estrazione di idrocarburi.

Prima di tutto perché la norma in esame -quanto meno nella parte in cui contribuisce a individuare ipotesi derogatorie alla tutela, come detto tendenzialmente assoluta, della “fascia costiera” (vedi *supra*)- è da considerarsi di carattere eccezionale.

Inoltre perché quella prospettata dalla ricorrente è -non già un'interpretazione estensiva, bensì addirittura un'applicazione analogica dell'art. 102, che trova ostacolo nel suo (dianzi rilevato) carattere eccezionale e, comunque, nell'assenza di *eadem ratio*, il che chiaramente emerge raffrontando le diverse ipotesi contemplate dalla previsione pianificatoria e quella di cui ora si discute, in particolare:

- la differenza è *ictu oculi* evidente in relazione a *“i nodi dei trasporti..., la rete della viabilità ..., il ciclo dei rifiuti (discariche, impianti di trattamento e incenerimento), il ciclo delle acque ...”*, essendo, queste, tutte infrastrutture del tutto estranee al “ciclo energetico” e strumentali allo svolgimento di “servizi essenziali” certamente non incompatibili -e anzi necessari- (anche) in zone paesaggisticamente protette come la “fascia costiera”; discorso non dissimile vale per i *“bacini artificiali”*, che sono infrastrutture destinate a soddisfare il fabbisogno idrico della popolazione;

- quanto, poi, riguardo al *“ciclo dell'energia elettrica”*, la norma è chiarissima nel limitare espressamente le relative infrastrutture a *“centrali, stazioni e linee elettriche”*, cui non può essere obiettivamente assimilato un pozzo per l'estrazione di idrocarburi, che non serve direttamente a produrre, accumulare e neppure a condurre energia elettrica, trattandosi, piuttosto, di un'attività “sostanzialmente mineraria” e finalizzata alla ricerca di materie prime che solo attraverso un separato e ulteriore ciclo produttivo, non certamente realizzabile in sito, potranno poi essere utilizzate per

la produzione di energia elettrica; non a caso è la stessa difesa di Saras s.p.a. (cfr. pag. 17, primo capoverso, dei motivi aggiunti) a qualificare quella in esame come “attività mineraria”, categoria che il PPR contempla e disciplina a parte (agli artt. 91 e 96 delle NTA) tra i cd. “insediamenti produttivi”, cioè nell’ambito di una tipologia di interventi ontologicamente e funzionalmente diversa dalle “infrastrutture”, il che conferma l’impossibilità di ricondurre il pozzo di cui si discute all’art. 102 delle NTA;

- discorso a parte vale per “*gli impianti eolici*”, che in effetti rientrano nel “ciclo dell’energia elettrica”, e che tuttavia consentono di produrre, “direttamente in sito”, una fonte energetica rinnovabile, invece che andare alla ricerca di materiali utilizzabili in separati cicli produttivi come nel caso dei pozzi di estrazione degli idrocarburi.

Del resto la prospettata ricostruzione normativa corrisponde -non solo al tenore testuale dell’art. 102 delle NTA del PPR, ma anche- ai valori sostanziali sottesi alla disciplina di tutela della fascia costiera, essendo di tutta evidenza che le “infrastrutture” indicate dall’art. 102 delle NTA del PPR, in alternativa:

- rispondono a esigenze primarie relative (anche) alla stessa “fascia costiera”, come tali tendenzialmente compatibili con la sua tutela e il suo “utilizzo sostenibile”, come nel caso dei “*nodi dei trasporti*”, della “*rete della viabilità*”, del “*ciclo dei rifiuti*” e “*delle acque*”, delle “*stazioni, centrali e linee elettriche*”;

- quanto meno si caratterizzano per un impatto paesaggistico e ambientale “presunto come ridotto” dal Pianificatore: è questo il caso proprio degli “*impianti eolici*”, notoriamente ascrivibili al ciclo delle “energie rinnovabili” e come tali assoggettati a uno specifico regime giuridico -anche internazionale- che li promuove in chiave di progressiva sostituzione delle fonti di energia tradizionali, tra le quali rientra proprio quella che l’odierna ricorrente intende reperire con l’intervento di cui ora si discute.

Evidente, pertanto, la differenza tra le infrastrutture contemplate dall’art. 102 delle NTA del PPR e il pozzo per la ricerca di idrocarburi proposto dalla Saras, se non altro perché quest’ultimo -oltre a comportare una rilevante trasformazione del territorio (sia nel soprasuolo che nel sottosuolo, elemento, quest’ultimo, la cui rilevanza paesaggistica non è da escludere a priori in base alla moderna, ma ormai affermata, “concezione potenzialmente onnicomprensiva” del paesaggio tutelato)- costituisce nella sostanza “attività mineraria” (vedi *supra*), funzionale al rinvenimento di materie prime da utilizzare in separato ciclo produttivo (anche non necessariamente “soltanto energetico”: si pensi alla produzione di derivati plastici del petrolio, che proprio Saras s.p.a. esercita notoriamente in Sardegna), come tale non ascrivibile al novero delle “infrastrutture” bensì a quello degli “insediamenti produttivi”: artt. 91 e 96, anziché 102, delle NTA del PPR (vedi *supra*).

Pertanto le censure sin qui esaminate non meritano accoglimento.

Con il quarto motivo la ricorrente si duole del fatto che negli atti impugnati si fa riferimento all’originaria versione delle NTA del PPR (risalente al 2006), benché con successive deliberazioni la Giunta regionale avesse approvato una diversa versione delle stesse NTA del Piano.

La censura è chiaramente priva di pregio, sia perché del tutto generica -difatti parte ricorrente neppure indica le conseguenze negative che le deriverebbero da ciò che lamenta- sia perché, in ogni caso, non risulta, né tanto meno viene dimostrato, che sia mai entrata in vigore una versione delle NTA del PPR diversa da quella che è stata applicata nel caso di specie.

Con il quinto motivo si stigmatizza la pretesa contraddittorietà delle scelte adottate dalla Regione, la quale -dopo avere (sin dal 2007) autorizzato lo svolgimento di un progetto di ricerca di idrocarburi in una vasta zona (tutta costiera), comprendente anche l’area di cui ora si discute- ha persino dato avvio alla procedura di VIA per la realizzazione del pozzo esplorativo e, solo dopo alcuni numerosi anni di correlativa attività, ha poi archiviato quest’ultima procedura con una motivazione basata esclusivamente su vincoli paesaggistici da tempo esistenti, senza neppure indicare siti alternativi ed effettuare il necessario bilanciamento tra gli invocati interessi paesaggistico - ambientali e l’interesse, parimenti pubblico, allo sfruttamento del giacimento.

Il motivo è infondato.

Prima di tutto perché, come si è osservato, l’incidenza sull’area in oggetto di un regime di tutela incompatibile e inderogabile, come quello sulla protezione della “fascia costiera” (vedi *supra*), priva di ogni rilievo le disquisizioni svolte dalla ricorrente in ordine al cattivo esercizio della (pretesa) discrezionalità dell’Amministrazione: una volta accertata “l’assoluta irrealizzabilità paesaggistica” dell’intervento, la Regione non poteva che concludere negativamente la procedura di VIA, il che puntualmente si è verificato.

In secondo luogo perché gli atti di assenso inizialmente rilasciati dalla Regione -peraltro sempre “limitati” da espressi richiami alla necessità di successive verifiche in ordine alla compatibilità paesaggistica di (eventuali) interventi volti alla concreta estrazione del materiale rivenuto (vedi, in narrativa, le motivazioni della delibera della Giunta regionale 18 aprile 2012 e della nota del Servizio Tutela del Paesaggio 28 ottobre 2011, n. 63185)- riguardavano un’area di intervento molto vasta e avevano ad oggetto un mero “progetto di ricerca”, la cui trasformazione in “concreta attività estrattiva” era all’epoca astrattamente ipotizzabile previa “modifica in corso d’opera” della disciplina pianificatoria ostativa (rimessa, evidentemente, a scelte politiche), così da renderla compatibile con lo sfruttamento dei giacimenti eventualmente individuati; nel caso in esame, invece, è stata sottoposta agli uffici regionali una richiesta di intervento puntuale e su zona tuttora inderogabilmente tutelata dalla disciplina pianificatoria, per cui l’esito non poteva che essere negativo.

Con il sesto motivo si rileva come la l.r. 4 agosto 2008, n. 13, consenta l’inserimento nel PPR di nuovi vincoli paesaggistici esclusivamente su beni puntualmente individuati, mentre l’area interessata dall’intervento in esame non è

stata oggetto di precisa identificazione nel Piano, non potendosi, a tal fine, attribuire rilievo alla mera insistenza della stessa all'interno della fascia perimetrata come "costiera", giacché quest'ultima è di notevole ampiezza (circa il 15% di tutto il territorio sardo), il che non assicurerebbe il rispetto del requisito richiesto dalla l.r. n. 13/2008.

La censura è chiaramente infondata.

Difatti la descritta disciplina della "fascia costiera" può notoriamente contare, "a monte", su di una puntuale delimitazione cartografica (allegata al Piano) della relativa area di tutela, il che soddisfa pienamente le esigenze di certezza sottese alla l.r. n. 13/2008, tanto è vero che nella presente controversia nessuna delle parti ha sollevato questioni in ordine al fatto che l'area interessata rientri all'interno della "fascia" e che già nel corso del procedimento la Regione aveva più volte ribadito tale circostanza, senza ricevere alcuna contestazione da parte dell'odierna ricorrente.

Per quanto premesso la domanda di annullamento è infondata e deve essere, perciò, respinta, il che comporta, altresì, la reiezione dell'istanza risarcitoria per assenza del requisito di ingiustizia del danno.

Assume, inoltre, rilievo la particolare complessità della vicenda implicata, che esclude -quanto meno sotto il profilo dell'elemento soggettivo- anche l'invocato (peraltro del tutto genericamente e senza alcuna puntuale dimostrazione) risarcimento del "danno da ritardo" conseguente all'intempestiva definizione della procedura di VIA.

Sussistono giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese di lite, vista la dianzi evidenziata complessità, in fatto e in diritto, della presente controversia.

*(Omissis)*