

Annullamento e sospensione dell'efficacia del provvedimento unico di diniego della DUA per la realizzazione di un impianto fotovoltaico

T.A.R. Sardegna, Sez. II 3 aprile 2025, n. 290 - Aru, pres.; Gana, est. - Fimenergia S.r.l. (avv.ti Vivani, Sordini, Abellonio) c. Comune di Sassari (avv.ti Russo, Pagliazzo, Rinaldi, Piredda, Sechi) ed a.

Ambiente - Annullamento e sospensione dell'efficacia del provvedimento unico di diniego della DUA per la realizzazione di un impianto fotovoltaico.

(Omissis)

FATTO

1. La “Fimenergia S.r.l.” ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, tra questi, il provvedimento unico con cui il Comune di Sassari, in data 15 gennaio 2024, ha negato la DUA per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza di 4,95 MW in località “Truncu Reale” in ragione della “[...] conferma del parere non favorevole del Consorzio Industriale Provinciale in data 10/01/2024”.

2. La ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'aggiudicazione e degli atti impugnati, previa sospensione cautelare dei loro effetti, lamentando:

I. l'eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per irragionevolezza manifesta, la carenza ed erroneità della motivazione, l'assenza di base giuridica e la carenza di potere in concreto, lo sviamento di potere, la violazione dell'art. 36 della legge n. 317/1991, dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2008 e dell'art. 5 dello Statuto consortile. In sintesi, la ricorrente ha evidenziato l'illegittimità del provvedimento comunale (e del presupposto parere negativo del Consorzio) in quanto quest'ultimo può realizzare impianti fotovoltaici soltanto nelle aree ad esso affidate e ricadenti nel perimetro dell'agglomerato industriale “Truncu Reale”, mentre l'impianto su cui ha espresso parere sfavorevole ricade all'esterno di tale area e, conseguentemente, il Consorzio stesso non potrebbe esercitare su di esso alcun potere;

II. l'eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, l'insufficienza ed erroneità dell'istruttoria e della motivazione, l'ingiustificata contraddittorietà rispetto alle deliberazioni consortili nn. 971/2019 e 1085/2020, l'irragionevolezza manifesta, lo sviamento di potere, la carenza di base giuridica nonché la violazione e/o falsa applicazione degli articoli 5 e 26 bis delle NTA del Piano regolatore consortile. In primo luogo, la ricorrente ha evidenziato che le deliberazioni consortili n. 971/2019 e n. 1085/2020 stabiliscono che la superficie delle aree consortili destinate agli impianti fotovoltaici è pari al 30% delle aree comprese all'interno del perimetro dell'agglomerato consortile, mentre non assumono rilievo di sorta le aree esterne al perimetro dell'agglomerato medesimo (come le fasce di rispetto), di cui il Consorzio stesso non può disporre. Inoltre, gli articoli 5 e 26 bis delle N.T.A., letti in modo coordinato, consentono di affermare che le aree inserite nelle fasce di rispetto hanno destinazione agricola e possono essere destinate a impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili;

III. l'illegittimità in via autonoma del provvedimento unico comunale n. 9/2024, la violazione dell'art. 37 della legge regionale n. 24/2016, dell'art. 14 ter e dell'art. 3 della legge n. 241/1990, nonché l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Nel dettaglio, a giudizio della ricorrente, il Comune avrebbe dovuto convocare la Conferenza di Servizi in modalità sincrona a fronte del parere negativo del Consorzio che non avrebbe potuto determinare *ex se* la conclusione negativa del procedimento avente ad oggetto un'area esterna all'agglomerato consortile;

IV. l'illegittimità della nota della Regione Autonoma della Sardegna prot. n. 34493/2023, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, la violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. La ricorrente, “*per tuziorismo*” e pur evidenziandone il carattere endoprocedimentale, ha censurato anche la nota con cui la Regione ha erroneamente ritenuto che il progetto doveva essere sottoposto allo screening di VIA, nonostante la potenza nominale complessiva di tutti gli inverter sia pari a 4,95 MW, inferiore alla soglia di potenza di 5 MW individuata dalla Regione per lo svolgimento di tale ulteriore fase procedimentale.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Sassari, la Regione Autonoma della Sardegna e il “Consorzio industriale e provinciale di Sassari”, per resistere all'accoglimento del ricorso e della domanda cautelare. La Regione Autonoma della Sardegna ha eccepito, fra le altre cose, la parziale inammissibilità del ricorso in quanto la nota regionale impugnata (prot. n. 34493 del 17.11.2023) sarebbe priva di natura provvedimentale e di portata lesiva.

4. All'esito dell'udienza camerale del 14 febbraio 2024 il Collegio, con l'accordo delle parti, ha disposto la riunione al merito della domanda cautelare.

5. Con la memoria depositata il 3 settembre 2024, in previsione dell'udienza di trattazione del merito, la ricorrente ha eccepito l'inammissibilità delle difese formulate dal Comune di Sassari, evidenziando come le stesse si concretizzino in una non consentita integrazione della motivazione del provvedimento impugnato. Invece, il Consorzio ha eccepito

l'improcedibilità del ricorso in ragione dell'adozione della deliberazione n. 159 del 1° marzo 2024 con cui l'Assemblea Generale ha deliberato la variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Territoriale, modificando il dettato degli artt. 5 e 26-bis delle stesse.

5.1. Con ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 23 settembre 2024, la *"Fimenergia S.r.l."* ha impugnato la delibera dell'Assemblea Generale del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, n. 159 del 1° marzo 2024, avente per oggetto *«Piano Regolatore Territoriale – "Norme Tecniche di Attuazione del P.R.T." – adozione di variante (modifica art. 5 e 26-bis)»* firmata in data 28 marzo 2024 e conosciuta in data 13 luglio 2024, mediante la quale è istata impedita la realizzazione di impianti fotovoltaici anche nelle fasce di rispetto di duecento metri all'esterno dell'agglomerato industriale.

5.2. Dell'impugnata delibera la ricorrente ha domandato l'annullamento, previa sospensione cautelare dei suoi effetti, lamentando:

I. l'assenza di base giuridica e la carenza di potere, la violazione degli artt. 50 e 51 del D.P.R. n. 218/1978, dell'art. 36 della legge n. 317/1991, degli articoli 1 e 3 della legge regionale n. 10/2008, dell'art. 22 della legge regionale n. 21/2011, dell'art. 2, commi 11, 11 bis e 11 ter della legge n. 237/1993. Nel dettaglio, la ricorrente ha osservato come il Consorzio non avrebbe alcun potere di regolamentare le aree esterne all'agglomerato (o di ampliarne il perimetro), come invece ha fatto con l'impugnata delibera. Ciò in quanto soltanto la Regione ha il potere di rideterminare, attraverso la riduzione o l'ampliamento, le aree industriali assegnate ai Consorzi (art. 1, comma 1, L.R. 10/2008, mentre il diverso procedimento previsto dall'art. 2, commi 11 e ss. del D.L. 149/1993 e s.m.i. riguarda esclusivamente le varianti dei Piani consortili che non comportano alcun ampliamento o modifica dell'estensione territoriale dei loro agglomerati industriali;

II. la violazione dell'art. 5 dello Statuto consortile, della D.G.5 – 25 gennaio 2019, dell'art. 1 della legge regionale n. 10/2008, nonché l'eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per irragionevolezza manifesta. Nel dettaglio, la ricorrente ha evidenziato come anche l'art. 5 dello Statuto consortile preveda che il Consorzio possa esercitare le sue prerogative esclusivamente all'interno degli agglomerati industriali, mentre la citata Delibera regionale ha determinato i limiti di utilizzo del territorio industriale per la realizzazione di impianti fotovoltaici riferendosi esclusivamente alla superficie dell'area industriale assegnata a ciascun concorso e non alle aree esterne, prive di destinazione industriale;

III. l'eccesso di potere per irragionevolezza manifesta e violazione del principio di proporzionalità, il difetto di istruttoria e lo sviamento di potere, la violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e lealtà dell'azione amministrativa e dell'art. 1 della legge n. 241/1990. La ricorrente ha esposto che la delibera consortile impugnata sarebbe illegittima anche in quanto volta a regolamentare aree esterne all'agglomerato industriale e con destinazione agricola che, surrettiziamente, diventerebbero aree industriali consortili ma senza alcuna valutazione di tali modifiche da parte della Regione. Inoltre, il Consorzio si sarebbe determinato a modificare gli articoli 5 e 26-bis delle norme di attuazione del Piano consortile per renderle incompatibili con l'impianto proposto e per tentare di evitare una sentenza di questo T.A.R. sull'effettiva estensione dei poteri consortili, in chiara violazione dei principi di lealtà, imparzialità e trasparenza.

5.2. Con dichiarazione depositata in data 1° ottobre 2024, la ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda di tutela cautelare formulata con il ricorso per motivi aggiunti.

6. In previsione dell'udienza pubblica le parti hanno depositato i documenti e le memorie ai sensi dell'art. 73 del cod. proc. amm. Con la memoria depositata il 30 dicembre 2024, il Comune di Sassari ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, evidenziando come abbia ad oggetto atti amministrativi di natura regolamentare non applicati nei confronti della ricorrente; il Consorzio, con memoria depositata il 22 febbraio 2025, ha dato atto dell'applicabilità alla fattispecie in esame della legge regionale n. 20/2024 *"Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi"*. La ricorrente, con la memoria del 5 marzo 2025, oltre ad evidenziare la pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale sulla citata legge regionale, ne ha evidenziato i profili di dubbia compatibilità con la disciplina sovranazionale, domandandone la disapplicazione da parte di questo T.A.R.

6.1. All'esito dell'udienza pubblica del 26 marzo 2025, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, in rito, deve essere rigettata l'eccezione di improcedibilità del ricorso principale formulata dal Consorzio resistente in data 3 settembre 2024. Invero, la delibera consortile n. 159/2024 ha modificato il contenuto degli articoli 5 e 26 bis delle NTA del Piano regolatore del Consorzio, ossia di norme di carattere regolamentare, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto che ne fa applicazione. Ciò non è ancora accaduto nel caso di specie, con la conseguenza che la mera adozione di tale delibera non determina in alcun modo il venir meno dell'interesse della ricorrente alla caducazione del provvedimento impugnato.

2. Venendo al merito, i primi due motivi di impugnazione, da trattare congiuntamente, sono fondati nei limiti che saranno ora esposti.

2.1. Il Consorzio industriale è certamente titolare di un potere di pianificazione territoriale, come previsto espressamente

dalla legge regionale n. 10/2008, che si caratterizza non già per una generica esigenza di conferire alla pianificazione un respiro più ampio rispetto a quello della dimensione comunale, bensì anche, e soprattutto, per le sue finalità specifiche di politica economica omogenea.

2.2. Orbene, il Consorzio, nel suo parere negativo rispetto al progetto della ricorrente, ha affermato che “[...] con delibera del Consiglio di amministrazione n. 1085 del 31.07.2020, questo Ente ha disposto di riservare ad iniziative consortili l'intera quota della superficie dell'agglomerato industriale di Sassari – Truncu Reale destinabile alla realizzazione di impianti fotovoltaici. Ai fini della verifica del rispetto dei limiti di utilizzo approvati con la citata delibera n. 1085 del 31.07.2020, il Consorzio tiene conto anche della superficie degli impianti fotovoltaici e solari termodinamici su suolo che insistono sulla fascia di rispetto degli agglomerati industriali consortili”.

Tale delibera, a ben vedere e per quanto di interesse per la odierna decisione, ha stabilito esclusivamente che “[...] nel perseguimento della propria “mission”, il Consorzio ha stabilito che “per l'agglomerato industriale di Sassari – Truncu reale, la superficie destinabile ad impianti fotovoltaici e solari termodinamici su suolo, stabilita con delibera del C.d.a. n. 971 del 10 aprile 2019 in ha 51,42, pari al 30% della superficie dell'agglomerato industriale, rimane invariata ed è riservata interamente alle iniziative del Consorzio”. La richiamata delibera n. 971/2019, peraltro, nel determinare il limite del 30% di superficie destinabile alla realizzazione di tali impianti (pari a 51,42 ha), successivamente confermato anche dalla delibera n. 1085/2020, si è riferita espressamente alla presenza “all'interno del perimetro degli agglomerati industriali” di ampie aree non infrastrutturate, non svolgendo alcuna valutazione sulle aree di rispetto.

Ciò è ulteriormente confermato, come evidenziato dalla ricorrente e non specificamente contestato dal Consorzio, dal mero rilievo per il quale la superficie di 51,42 ha è il 30% di 171,40 ha che, in base ai documenti del Consorzio stesso, è la superficie complessiva dell'agglomerato industriale, che non tiene conto delle aree ad esso esterne come le fasce di rispetto.

2.3. Quanto esposto rende evidente, a giudizio del Collegio, l'illegittimità del parere reso dal Consorzio e del provvedimento comunale che lo ha recepito.

Infatti, il primo non aveva in alcun modo previsto, alla data di emissione del parere sul progetto della ricorrente, di riservare a sé anche la realizzazione di impianti fotovoltaici nella fascia di rispetto, avendo adottato tale decisione esclusivamente per le aree interne all'agglomerato industriale.

La correttezza di tale affermazione è ulteriormente avvalorata dal contenuto della delibera consortile n. 159/2024, impugnata dalla ricorrente con i motivi aggiunti, dalla cui lettura si evince che alla data di approvazione delle deliberazioni succitate (delibera di CdA n°1085 del 31/07/2020 e delibera di CdA n°1177 del 13/04/2021) “non era possibile realizzare parchi fotovoltaici industriali, termodinamici ed eolici nella fascia di rispetto degli agglomerati industriali ricadenti nel Comune di Sassari” e che il Consorzio ha determinato i limiti massimi della superficie destinabile all'installazione di impianti fotovoltaici considerando l'estensione dei soli agglomerati industriali. Sempre dalla lettura di tale delibera, si apprende che il Consorzio, successivamente all'approvazione della variante n. 8 al PUC del Comune di Sassari che ha recepito le disposizioni di cui all'art. 26-bis delle NTA del PRT consortile consentendo quindi la realizzazione di parchi fotovoltaici industriali, termodinamici ed eolici anche nelle fasce di rispetto, ha ritenuto “[...] di dover rapportare i limiti massimi, espressi in ha, della superficie destinabile all'installazione su suolo di impianti fotovoltaici e solari termodinamici alla superficie di ciascun agglomerato industriale incrementata della superficie della relativa fascia di rispetto - e non più rispetto alla sola superficie di ciascun agglomerato industriale – così da ottenere una nuova % della superficie massima destinabile a impianti fotovoltaici”.

2.4. Si può quindi affermare che, nel momento in cui è stato esaminato il progetto della ricorrente, il Consorzio non aveva considerato la fascia di rispetto nella determinazione della superficie massima da destinare a impianti fotovoltaici, né tantomeno aveva in alcun modo stabilito di riservare a sé la loro realizzazione, avendo esercitato il proprio potere esclusivamente per le aree interne all'agglomerato industriale.

Per tale ragione, il provvedimento comunale di diniego, che recepisce integralmente il parere consortile, è evidentemente illegittimo e deve essere annullato, con l'assorbimento di ogni altro motivo di impugnazione, rispetto al quale la ricorrente non ha più interesse per effetto dell'odierna decisione.

3. Con riferimento al ricorso per motivi aggiunti, invece, il Collegio lo dichiara inammissibile.

3.1. Infatti, con la delibera n. 159/2024, impugnata dalla ricorrente, il Consorzio ha esercitato il proprio potere di pianificazione e di programmazione territoriale sulle fasce di rispetto mediante l'introduzione di norme generali, di natura regolamentare, che esplicheranno effetto lesivo nei confronti della ricorrente soltanto quando le stesse saranno applicate nei suoi confronti, come eccepiuto anche dal Comune di Sassari in corso di causa.

In mancanza della loro applicazione, non può radicarsi in capo alla ricorrente un interesse concreto e attuale alla loro caducazione, che sia idoneo a fondare l'ammissibilità del ricorso. Per tale ragione, sono manifestamente irrilevanti nel presente giudizio tutte le ulteriori questioni, affrontate dalle parti, in merito alla sopravvenienza della legge regionale n. 20/2024 e alla sua possibile illegittimità costituzionale che, in alcun modo, vengono in rilievo per la decisione del ricorso principale.

4. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della complessità della fattispecie trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara inammissibile il ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

(Omissis)

