

N. 02999/2014REG.PROV.COLL.

N. 06922/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6922 del 2013, proposto da:

Comunita' Montana di Camerino, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Riccardi, con domicilio eletto presso Giovanni Riccardi in Roma, viale Vaticano n. 48;

contro

Italia Nostra Onlus, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Mardarella, con domicilio eletto presso Roberto Mardarella in Roma, via della Giuliana, 50;

Regione Marche, rappresentato e difeso dagli avv. Michele Romano, Paolo Costanzi, Pasquale De Bellis, con domicilio eletto presso Michele Romano in Roma, via Domenico Morichini N. 41;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, ope legis, domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Comune di Monte Cavallo, Comune di Serravalle di Chienti, Comune di Pieve Torina, rappresentati e difesi dall'avv. Demetrio Fenucciu, con domicilio eletto presso Demetrio Fenucciu in Roma, viale Vaticano n.48;

Provincia di Macerata,

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Dir.

Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici delle Marche, Terna Spa, Ministero dello Sviluppo Economico;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. MARCHE - ANCONA: SEZIONE I n. 00591/2013, resa tra le parti, concernente autorizzazione costruzione esercizio impianto eolico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Italia Nostra Onlus e di Regione Marche e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Comune di Monte Cavallo e di Comune di Serravalle di Chienti e di Comune di Pieve Torina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2014 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Fenucciu, in proprio e per delega dell'Avv. Riccardi, Mardarella, Romano e l'Avvocato dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso n.r.g. 6922/13, la Comunità Montana di Camerino ha impugnato la sentenza n. 591/2013 del TAR Marche.

Al tribunale marchigiano era stato chiesto di sindacare sulla legittimità degli atti autorizzativi alla realizzazione del parco eolico nell'area denominata MC1, situata tra i Comuni di Montecavallo, Pieve Torina e Serravalle di Chienti in provincia di Macerata.

In particolare l'associazione Italia Nostra Onlus aveva chiesto l'annullamento:

- del decreto del Dirigente della Posizione di Funzione Rete elettrica regionale autorizzazioni energetiche gas e idrocarburi n° 70 del 13/7/2012, pubblicato sul B.U.R. Marche n. 85 del 30/8/2012;
- della delibera del Consiglio dei Ministri in data 30/4/2012;
- della determina della Regione Marche, Servizio Territorio Ambiente ed Energia P.F. Rete elettrica regionale autorizzazioni energetiche gas e idrocarburi, in data 17/2/2012;
- del verbale di conferenza di Servizi indetta dalla Regione Marche Servizio Territorio Ambiente ed Energia P.F. Rete elettrica regionale autorizzazioni energetiche gas e idrocarburi con nota n. 752323

del 15/12/2011, in data 18 gennaio 2012, nella parte in cui si stabilisce di inviare la documentazione al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14 quater L. 241/90;

- della nota della Regione Marche PF Rete Elettrica regionale Autorizzazioni Energetiche gas e idrocarburi, n. 752323 del 15/12/2011, con cui è stata indetta ai sensi dell'art. 12 d.lgs. 387/2003 la Conferenza di Servizi del 22 dicembre 2011 e del relativo verbale di conferenza di servizi.

Il TAR accoglieva tale ricorso e per l'effetto annullava la delibera del Consiglio dei Ministri in data 30 aprile 2012, nonché il decreto del Dirigente della Posizione di Funzione Rete elettrica regionale autorizzazioni energetiche gas e idrocarburi n° 70 del 13/7/2012 pubblicato nel B.U.R. Marche n. 85 del 30/8/2012, rigettando in primo luogo le eccezioni di tardività del ricorso promosse dalla Regione Marche e dalla Comunità Montana di Camerino, nonché l'eccezione di carenza di interesse al ricorso.

Nel merito accoglieva le doglianze dell'associazione volte a censurare il difetto di motivazione della delibera del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, atto a superare il dissenso della Soprintendenza alla realizzazione del parco eolico resa in sede di conferenza di servizi.

Accoglieva parimenti le deduzioni impugnatorie articolate nei confronti del decreto dirigenziale della Regione Marche n° 70 del 13 luglio 2012, ritenendo sufficientemente esplicitate le valutazioni sottese al contemperamento degli interessi pubblici coinvolti.

La Comunità Montana di Camerino censura la sentenza de qua sotto vari profili di rito e di merito.

Con il primo motivo contesta la violazione e falsa applicazione degli artt. 35, 45 e 119 del c.p.a.

Precisa, infatti, che gli atti impugnati hanno ad oggetto la realizzazione di un parco eolico con allaccio alla rete elettrica nazionale, di tal che si verterebbe in materia di infrastruttura di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale con conseguente applicabilità del rito abbreviato ex art. 119 comma 1 lett. l) e dimidiazione dei termini processuali per il deposito del ricorso.

Il ricorso, pertanto, sarebbe tardivo poiché depositato oltre il 15 giorno dal perfezionamento della notifica al destinatario.

Al secondo motivo affida la violazione degli artt. 14 quater e 41 c.p.a. da cui deriverebbe l'irricevibilità del ricorso introduttivo per tardiva impugnazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30.04.2012.

Il ricorso sarebbe altresì tardivo per non avere Italia Nostra Onlus impugnato la deliberazione del Consiglio dei Ministri nei termini.

L'Associazione, infatti, sarebbe venuta a conoscenza della deliberazione già attraverso il comunicato stampa datato 30.04.2012 o comunque attraverso l'accesso agli atti del 12.07.2012, mentre la notifica del ricorso sarebbe avvenuta solo in data 12.11.2012.

Priva di pregio sarebbe la statuizione del TAR che ha considerato il procedimento come unitario tanto da far decorrere il dies a quo per la proposizione dell'impugnazione dalla data di pubblicazione del provvedimento finale in Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale ai sensi dell'art 14ter, comma 10, L. 241/90.

Il termine, difatti, decorrerebbe dalla piena conoscenza dell'atto e non dalla successiva pubblicazione.

Il gravame di primo grado sarebbe anche inammissibile perché proposto avverso l'autorizzazione regionale del 13.07.2012, meramente confermativa della deliberazione del Consiglio dei Ministri, vero atto lesivo della posizione soggettiva della ricorrente.

Il terzo motivo censura la violazione e falsa applicazione dell'art. 14 quater della l. n. 241/90, per avere il TAR considerato non adeguatamente motivata la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

In primo luogo eccepisce che la deliberazione non si sarebbe limitata a richiamare gli esiti della Conferenza di servizi e le considerazioni ivi espresse dagli enti partecipanti, ma avrebbe fatto riferimento anche al contenuto della riunione istruttoria tenutasi il 27.03.2012, nel corso della quale ogni ente ha fatto presente la propria posizione, anche con riguardo alle obiezioni mosse dalla Soprintendenza.

Sarebbe, pertanto, innegabile che la deliberazione del Consiglio dei Ministri abbia data una puntuale motivazione atta a superare le ragioni di dissenso espresse dalla Sovrintendenza, a ponderare gli interessi in gioco e a valutare la strategicità dell'impianto eolico ed il vantaggio economico per la popolazione.

La motivazione, inoltre, sarebbe, comunque, immune da censure in quanto espressione di un apprezzamento di alta amministrazione, nel quale il Consiglio dei Ministri ha espletato un procedimento di riesame di tutti gli interessi in gioco, impedendo la realizzazione degli effetti del dissenso: il CdM non avrebbe avuto alcun obbligo motivazionale né in ordine alla valutazione tecnica dell'impianto, né in ordine al superamento del dissenso.

Ripropono, dunque, i motivi dedotti in primo grado volti a difendere la legittimità del procedimento, in quanto rispettoso dell'art. 12 D. Lgs. 381/03 sotto il profilo degli organi investiti della questione, nonché dei termini procedurali.

Contesta, infine, la ricostruzione fornita in primo grado da Italia Nostra Onlus con riguarda alla competenza al rilascio del giudizio di compatibilità ambientale.

La competenza al momento dell'avvio del procedimento amministrativo de quo in materia di VIA per gli impianti per la produzione di energia elettrica da sfruttamento del vento era affidata alle Regioni, rimanendo, nel caso di opere ad impatto interregionale, onere della Regione sentire il parere delle altre Regioni interessate.

Nel caso di specie la regione Marche avrebbe chiesto il parere della Regione Umbria, analiticamente motivando sul perché non avrebbe ritenuto condivisibili le osservazioni umbre.

Confida, dunque, nell'accoglimento del ricorso previa sospensione cautelare della sentenza di primo grado, onde evitare la perdita dei finanziamenti della Banca europea che metterebbe in serio rischio la realizzazione dell'impianto.

Si costituiscono i Comuni di Monte Cavallo, Pieve Torina e Serravalle del Chienti che aderiscono alla motivazioni svolte dalla Comunità Montana di Camerino.

Si costituisce, in adesione al ricorso promosso dalla Comunità Montana di Camerino, la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nella propria memoria la Presidenza ritiene infondata la doglianza attinente il difetto di motivazione, in quanto avrebbe comunque fatto riferimento alla riunione istruttoria del 27.03.2012, nel corso della quale si è proceduto all'esame delle opinioni espresse delle amministrazioni partecipanti alla Conferenza di Servizi, con particolare attenzione alle opinioni dissenzienti espresse dalle Amministrazioni portatrici di interessi qualificati.

In secondo luogo la deliberazione del Consiglio dei Ministri sarebbe un atto di alta amministrazione il quale sarebbe soggetto al sindacato giurisdizionale solo sotto il vizio dell'eccesso di potere. Ne deriverebbe che la motivazione non avrebbe dovuto convincere sull'opportunità della scelta operata: sarebbe stata sufficiente una motivazione da cui risultasse un'adeguata completezza del procedimento.

La motivazione, inoltre, sarebbe dovuta essere considerata nel suo complesso, potendosi considerare legittima anche una motivazione per relationem

Il giudice di prime cure, dunque, avrebbe travalicato i limiti del sindacato di legittimità concesso al giudice amministrativo nei confronti degli atti di alta amministrazione, entrando nel merito dello stesso.

Conclude per la riforma della sentenza di primo grado e per il rigetto dell'istanza cautelare.

Si costituisce, altresì, la Regione Marche che in adesione del ricorso promosso dalla Comunità Montana di Camerino chiede la riforma della sentenza di primo grado e la sospensione cautelare della stessa.

Per la conferma della sentenza gravata, si costituisce l'associazione Italia Nostra Onlus che contesta tutto quanto ex adverso dedotto.

Sui motivi di rito afferma che il ricorso non potrebbe considerarsi irricevibile per aver depositato il ricorso oltre i termini.

Non si verterebbe in materia soggetta a termini dimidiati, in quanto il tenore letterale dell'art. 119 lett. 1), - contestando incidentalmente anche la statuizione sul punto del TAR Marche - sarebbe

chiaro e non lascerebbe spazio ad interpretazioni, non ricomprendendo la realizzazione di impianti eolici.

Sul secondo motivo di appello relativo alla tardiva impugnazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, contesta l'immediata lesività di tale deliberazione in quanto mero atto endoprocedimentale, così come riconosciuto anche dalla stessa Avvocatura dello Stato.

Solo l'atto finale della Conferenza dei Servizi potrebbe essere considerato come effettivamente lesivo degli interessi rappresentati dall'Associazione.

Sulla violazione dell'art. 14 quater della L. 241/90, ribadisce che gli atti impugnati in primo grado non offrono un'adeguata motivazione per cui si è ritenuto di superare le prescrizioni indicati dalla Soprintendenza, le quali, contrariamente a quanto rilevato dalla Comunità Montana di Camerino erano ben chiare, precisa che il TAR non avrebbe in alcun modo imposto all'Amministrazione di esprimere una valutazione tecnica dei parametri dell'impianto, ma che negli atti mancherebbe ogni confutazione logica-argomentativa che dimostri di aver tenuto in debita considerazione le valutazioni prescrittive indicate dalla Soprintendenza.

In merito agli effetti sul procedimento del dissenso espresso dalla Soprintendenza precisa che al momento in cui tale atto fu adottato era in vigore la disciplina transitoria dettata dall'art. 159 d.lgs. 42/04 ovvero il parere della Soprintendenza assumeva valore vincolante per la Regione, che non poteva discostarsene.

Ne deriverebbe che, stante la preminenza dell'autorizzazione paesaggistica nella procedura di VIA il procedimento di autorizzazione unica si sarebbe dovuto concludere con esito negativo.

Con ultimo motivo contesta la violazione dei termini perentori previsti dall'art. 14 ter L. 241/1990 e l'illegittimo congelamento dell'iter amministrativo de quo per quasi cinque anni.

Chiede, infine, il rigetto dell'istanza cautelare.

Con memorie depositate in vista della Camera di Consiglio del 15 ottobre 2013 e dell'udienza pubblica del 6 maggio 2014, la Regione Marche oltre a ripercorrere le vicende del giudizio di primo grado, si conforma nuovamente alle deduzioni espresse dalla Comunità Montana di Camerino.

Anche quest'ultima ha depositato una memoria per la Camera di Consiglio del 3 dicembre 2013, nella quale conferma quanto esposto con atto di appello, precisando che l'atto oggetto di impugnazione si caratterizza per l'alta discrezionalità che lo esonera da una rigorosa motivazione. Eccepisce, quindi, che la doglianza di Italia Nostra, volta a censurare la statuizione del TAR Marche circa l'applicabilità al caso di specie del rito abbreviato ex art. 119 c.p.a. avrebbe dovuto essere appellata con appello incidentale, con conseguente passaggio in giudicato della medesima.

Alla camera di consiglio del 3 dicembre 2013 ogni decisione è stata rinviata al merito.

In vista dell'udienza le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo per l'accoglimento delle rispettive domande, eccezioni e deduzioni difensive e delle conclusioni già rassegnate.

All'udienza del 6 maggio 2014, l'appello è stato discusso e trattenuto in decisione.

DIRITTO

Giunge in decisione il ricorso n.r.g. 6922/2013, con il quale la Comunità Montana di Camerino chiede la riforma della sentenza n. 591/2013 del TAR Marche, che ha annullato i provvedimenti di autorizzazione per la realizzazione del parco eolico nell'area denominata MC1, situata tra i Comuni di Montecavallo, Pieve Torina e Serravalle di Chienti in Provincia di Macerata.

Prescindendo dalla questione della tardività del ricorso di primo grado in quanto depositato oltre i termini stabiliti dall'art. 119 c.p.a., disattesa dai primi giudici e riproposta nella presente fase di gravame, l'appello è comunque fondato nel merito e, pertanto, deve essere accolto.

Per poter procedere ad una migliore disamina nel merito del ricorso si ritiene opportuno premettere brevi cenni in ordine alla disciplina in materia di realizzazione di impianti eolici.

Questa materia è soggetta alla procedura semplificata di cui all'art. 12 D. Lgs. 387/2003, "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità".

La norma citata prevede che la costruzione di impianti per la produzione di energia eolica sia sottoposta ad autorizzazione unica rilasciata dalle Regioni, ovvero dalla Province delegate, o per gli impianti con potenza pari o superiore a 300 MW al Ministero dello Sviluppo Economico nel rispetto della tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

In un'ottica di semplificazione l'autorizzazione unica è sottoposta in via ordinaria alla Conferenza di Servizi di cui alla L. 241/1990, alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate.

I lavori della Conferenza di Servizi sono indetti dall'autorità amministrativa procedente, che, valutate le posizioni prevalenti, adotta la determinazione conclusiva del procedimento.

Tale schema ordinario viene derogato qualora in sede di conferenza di servizi venga manifestato un dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

In questi casi, ai sensi dell'art. 14 quater L. 241/1990, il dissenso può essere superato tramite rimessione della questione al Consiglio dei Ministri, che nel rispetto del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 Cost., previa intesa con le Regioni o le Province autonome interessate, adotta il provvedimento finale.

Tuttavia, nel caso in cui non si raggiunga tale intesa con le amministrazioni interessate sia per decorso del termine sia per espresso dissenso di queste ultime, al Consiglio dei Ministri è dato

potere di superare la mancata intesa, così da concludere definitivamente il procedimento autorizzativo.

Nel caso di specie, le amministrazioni coinvolte hanno correttamente applicato tale procedura, anche al fine di superare il dissenso espresso dalla Soprintendenza in seno alla Conferenza di Servizi.

La Regione Marche, difatti, preso atto del dissenso espresso dalla Soprintendenza, ha correttamente deferito la questione al Consiglio dei Ministri.

Come già precisato, il meccanismo di rimessione al Consiglio dei Ministri svolge una funzione semplificatoria volta a superare gli arresti procedurali per il rilascio – in questo caso – dell'autorizzazione unica.

Il Consiglio dei Ministri, infatti, si sostituisce completamente alle amministrazioni interessate, previa acquisizione delle loro posizioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione: al Consiglio dei Ministri, pertanto, è conferito un ampio potere discrezionale volto ad effettuare una valutazione degli interessi in giuoco.

“In tal modo, come evidenziato dalla dottrina, la decisione è devoluta ad un altro e superiore livello di governo e con altre modalità procedurali. L'effetto di un tale dissenso qualificato espresso a tutela di un interesse sensibile (cioè di particolare eco generale, di incidenza non riparabile o facilmente riparabile, e per di più qui riferito a un valore costituzionale primario) è dunque di spogliare in toto la conferenza di servizi della capacità di ulteriormente procedere – o meglio, di spogliare in termini assoluti l'amministrazione procedente della sua competenza a procedere e sulla base del modulo della conferenza di servizi – e di rendere senz'altro dovuta, ove l'amministrazione procedente stessa intenda perseguire il superamento del dissenso, la sua rimessione degli atti a diversa autorità, vale a dire al menzionato livello, a differenza del precedente impegnativo di responsabilità di ordine costituzionale. In questi casi dunque la manifestazione del dissenso qualificato in conferenza di servizi provoca senz'altro la sostituzione della formula e del livello del confronto degli interessi, fa cessare il titolo dell'amministrazione procedente a trattare nella sostanza il procedimento salvo, in conformità al dissenso, rinunciare essa stessa allo sviluppo procedimentale e disporre negativamente sull'iniziativa che gli ha dato origine” (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. 23 maggio 2012, n. 3039).

Nella specie, il Consiglio dei Ministri ha preso atto dei pareri espressi dalle Amministrazioni coinvolte per poi allinearsi alle considerazioni svolte dalla Regione Marche e dalla Comunità Montana di Camerino in merito alla strategicità dell'impianto eolico e al vantaggio economico per la popolazioni interessate, superando in tal modo il dissenso paesaggistico.

In definitiva il Consiglio dei Ministri si è avvalso del potere conferitogli dalla legge quale organo di ultima istanza in chiave semplificatoria svolgendo un apprezzamento che è di alta amministrazione, pur nel rispetto e nella valutazione di quanto espresso dalle amministrazioni interessate, con speciale riguardo alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Il dissenso espresso dalla Soprintendenza, dunque, benché legittimamente espresso, viene superato dal riesame degli interessi in giuoco svolto dall'organo di ultima istanza, il quale ha ritenuto di preminente interesse la realizzazione dell'impianto eolico per l'economia del territorio interessato, fornendo idonea motivazione sul punto. Valutazione di fronte alla quale si arresta il sindacato del giudice amministrativo, il quale non può entrare nel merito delle scelte dall'amministrazione se non per profili di palese illegittimità, contraddittorietà e irragionevolezza. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 505).

Per conseguenza, l'appello, deve essere accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

Le spese e le competenze del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo alla particolarità della vicenda trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando, sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente FF

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Michele Corradino, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/06/2014

IL SEGRETARIO

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