**TAR Piemonte, Torino Sez. I n. 1291 del 5/12/2012 – Pres. Balucani – Est. Pescatore – Ric. FNPN c. Provincia di Alessandria**

**Energia –** Autorizzazione unica – Modalità – Conferenza di servizi

*L'art. 12 del D.lgs. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione unica, nello specifico per l’installazione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, debba essere rilasciata a seguito di un procedimento unico articolato secondo il modulo della Conferenza di servizi. Si tratta di Conferenza di servizi obbligatoria con il carattere di doverosità della presenza di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento autorizzatorio: la mancata partecipazione di amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria, non può che comportare l’illegittimità di tale autorizzazione.*

FATTO e DIRITTO

1) In data 28.05.2010 la T. C. S.p.a. ha presentato alla Provincia di Alessandria la richiesta di autorizzazione ex art. 12 D.lgs 387/03 all’installazione e all’esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili da 195 Kwe, alimentato con biocombustibili forestali e agricoli, localizzato in Carrosio (AL) in via J.

Il procedimento, nel corso del quale si è riunita per tre volte la conferenza dei servizi (in data 08.07.10, 15.12.10 e 10.05.11), si è concluso con la determina del 25.11.11, impugnata in via principale, con la quale la Provincia di Alessandria ha autorizzato l’impianto in questione, subordinando l’assenso: a) all’espressione del parere definitivo della Soprintendenza per i Beni Archeologici e all’osservanza delle prescrizioni con esso impartite; b) al rispetto delle indicazioni contenute nel parere favorevole del Comune di Carrosio, riportato nella delibera del Consiglio Comunale n. 7 del 25.03.11; c) all’osservanza di ulteriori prescrizioni tecniche dettagliate in appositi allegati.

2) Avverso tale determina del 25.11.11 sono state formulate censure per:

I) violazione dei termini massimi di svolgimento della conferenza dei servizi - previsti dall’art. 14 ter L. 241/90 e 14.11 dell’allegato 1 del D.M. 10.09.10 - essendo stati sospesi per tre volte i termini per la presentazione delle integrazioni richieste alle amministrazioni, nonostante le disposizioni citate consentano la richiesta di documentazione o di chiarimenti in un’unica soluzione;

II) carenza di istruttoria e difetto di motivazione, con riguardo alla verifica del bilancio ambientale e all’effettiva progettazione della rete di teleriscaldamento, oltre che con riguardo al parere contrario della Comunità Montana, alle perplessità evidenziate da parte di altre amministrazioni e alla mancanza del parere della Soprintendenza;

III) carenza di istruttoria e di adeguate verifiche connesse alla protezione della qualità dell’aria;

IV) mancato recepimento delle indicazioni emerse in sede di conferenza (da parte di ASL e ARPA) sull’abbattimento di particolari sostanze inquinanti (Nox) e delle osservazioni espresse dall’Istituto Superiore della Sanità di Roma;

V) mancato esame del progetto per la rete di teleriscaldamento;

VI) mancata sottoposizione del progetto a VIA regionale ai sensi degli artt. 4 e 10 della L.R. 40/98;

VII) mancata osservanza delle linee guida in corso di adozione da parte della Regione Piemonte, approvate pochi mesi dopo l’autorizzazione alla costruzione dell’impianto.

Si sono costituite in giudizio la T. C. S.p.a. e la Provincia di Alessandria, contestando gli assunti avversari di cui hanno chiesto l’integrale rigetto.

3) Va dato atto in via preliminare che la censura sub VI) non è stata ulteriormente coltivata a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato Sez. V, 17 settembre 2012, n. 4909, avente ad oggetto il caso di un impianto con caratteristiche tecniche analoghe a quelle del progetto per cui è causa. Con tale decisione si è stabilito che la normativa regionale impone il procedimento di valutazione di incidenza solamente a fronte di impianti rientranti nelle tipologie definite agli allegati A e B della L.R. 40/98. L’impianto per cui è causa, finalizzato alla produzione di energia elettrica e dotato di potenza inferiore alle soglie minime ivi contemplate, non rientra nel raggio di applicazione dei citati allegati. Tanto basta per ritenere non conferente la censura in esame.

4) Di rapida soluzione appaiono anche le censure richiamate sub I) e VII). Quanto alla prima si osserva, nel senso della sua infondatezza, che solo in sede di prima conferenza dei servizi sono state richieste integrazioni alle amministrazioni partecipanti, mentre nelle altre due conferenze i termini del procedimento sono stati sospesi per 60 giorni per consentire ulteriori integrazioni spontanee da parte delle amministrazioni, sulla base delle osservazioni emerse in sede collegiale.

Sul punto vengono in rilievo l’art. 14 ter comma 8, L. 241/90 ( “in sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento”), e l’art. 14.11 del D.M. 10.09.2010 (“nel rispetto del principio di non aggravamento del procedimento di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990, l'ulteriore documentazione o i chiarimenti ritenuti necessari per la valutazione dell'intervento sono richiesti, anche su impulso delle altre amministrazioni interessate, dall'Amministrazione procedente in un'unica soluzione ed entro 90 giorni dall'avvio del procedimento. Se il proponente non fornisce la documentazione integrativa entro i successivi 30 giorni, salvo proroga per un massimo di ulteriori 30 giorni concessa a fronte di comprovate esigenze tecniche, si procede all'esame del progetto sulla base degli elementi disponibili”).

In mancanza delle indispensabili specificazioni da parte della norma in ordine agli effetti ed alle conseguenze dell'inerzia, il Collegio ritiene che si tratti di termini acceleratori, il cui superamento non priva l’ente procedente del potere di adottare il provvedimento finale, bensì abilita il soggetto richiedente a sollecitare, anche giudizialmente, la conclusione del procedimento (cfr. Cons. St., sez. V, 11 maggio 2010, n. 2825).

Nello stesso senso è un precedente di questo Tribunale secondo il quale la norma che impone che le integrazioni documentali siano richieste in un’unica soluzione “non correla alcun effetto preclusivo all’eventuale reiterazione delle richieste medesime”, potendo l’illegittimità scaturire unicamente dalla violazione del principio di non aggravamento del procedimento che sottende la disposizione in parola, per cui la violazione “va accertata non tanto in base alla formale presenza di due richieste di chiarimenti da parte dell’amministrazione, quanto accertando se ciò si sia tradotto in una protrazione ingiustificata della procedura” (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26.5.2008, n. 1217).

D'altra parte, l’art. 14 ter comma 8, L. 241/90 tanto prevede al chiaro fine di non aggravare il procedimento, nel rispetto del principio di cui all'art. 1, co. 2, della stessa legge ed in favore del soggetto proponente; nel caso di specie le due integrazioni (successive alla prima conferenza) sono state originate da specifiche richieste delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento, a cui la Provincia ha corrisposto, in tal modo consentendo di approfondire l'esame del progetto e di migliorarne le caratteristiche tecniche.

Resta da rilevare che, se la norma in esame è stata predisposta dal Legislatore nell’interesse del soggetto che ha presentato l’istanza oggetto di delibazione in seno alla conferenza di servizi - in quanto volta a consentire la rapida conclusione del procedimento e la più celere evasione dell’istanza medesima - legittimato a dolersi della sua violazione è unicamente il soggetto promotore del progetto, discendendone che la censura in tal modo spiegata dai ricorrenti, che rivestono il ruolo di parte controinteressata sostanziale, si configura inammissibile per carenza di legittimazione (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I, 25 settembre 2009 n. 2292).

5) Quanto all’ulteriore censura inerente la mancata sospensione dell’iter autorizzativo in attesa dell’emanazione delle linee guida regionali, va rilevato che la delibera avente ad oggetto la loro approvazione è del 30.01.2012, quindi successiva alla data dell’autorizzazione dell’impianto. Il procedimento si è svolto, pertanto, al di fuori della vigenza dei criteri successivamente introdotti con tale delibera. Sul punto il Consiglio Provinciale di Alessandria aveva espresso l’esigenza di sospendere gli iter autorizzativi dei progetti di nuove centrali a biomasse fino alla redazione di un regolamento regionale univoco (doc. 13 fasc. ricorr.). Tale iniziativa, di rilevanza puramente politica, non si è tradotta in disposizioni vincolanti sul decorso della procedura per cui è causa.

6) Procedendo nella disamina degli ulteriori profili di censura, in via preliminare appare necessario, al fine di stabilire quale sia la specifica normativa applicabile, individuare la tipologia di conferenza che viene in rilievo in questa sede.

Come è noto, gli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 contemplano tre diverse conferenze appartenenti al modello qualificabile, in ragione della diversità dei modi di svolgimento dei lavori, come istruttorio, decisorio e preliminare.

Il primo comma dell'art. 14 disciplina la conferenza di servizi istruttoria che può essere indetta "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo". La titolarità della competenza ad adottare la determinazione finale è di un solo soggetto. Gli altri partecipanti intervengono nell'ambito nell'unico procedimento soltanto per fornire, come risulta dalla dizione impiegata dalla norma riportata, un apporto sul piano istruttorio.

Il terzo comma dello stesso articolo disciplina un’ulteriore tipologia di conferenza istruttoria che, rispetto a quella per prima indicata, si caratterizza per il fatto che devono essere esaminati contestualmente "interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati". In questo caso sussiste una pluralità di soggetti titolari di autonome competenze che decidono, sempre per fini di semplificazione e in ragione del collegamento con altre sfere di attribuzione, di svolgere l'attività istruttoria nell'ambito di un solo procedimento. Si è, dunque, in presenza di un unico procedimento che conduce all'adozione di più provvedimenti da parte delle singole autorità pubbliche intervenute.

Il secondo comma dell'art. 14 si occupa della conferenza che può essere definita, come già sottolineato, decisoria, la quale deve essere "sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta". Le singole amministrazioni che partecipano ai lavori sono titolari, come emerge chiaramente dalla lettura della riportata disposizione, di specifiche e autonome competenze che vengono esercitate, per ragioni di semplificazione che assumono in questo caso una valenza più pregnante, nell'ambito di un solo procedimento. Il modulo operazionale in esame si caratterizza, pertanto, per la presenza di più soggetti dotati di potere decisionale che concorrono, in una logica assimilabile, sul piano descrittivo, a quella che connota le vere e proprie decisioni pluristrutturate, alla formazione della volontà finale. Si considera acquisito, chiarisce il comma 7 dell'art. 14-ter, l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata. Al termine dei lavori - "valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" - viene adottata "la determinazione motivata di conclusione del procedimento" (art. 14-ter, comma 6). In questo caso, pertanto, pur esistendo più soggetti titolari di funzioni proprie, le stesse sono esercitate nell'ambito di un solo procedimento che si conclude - in applicazione della flessibile regola della prevalenza che, rispetto al metodo maggioritario, consente di valutare, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto della singola autorità pubblica - con l'adozione di un unico provvedimento. La decisione assunta dalla conferenza non ha valenza provvedimentale e in quanto tale non è normalmente suscettibile di autonoma impugnazione.

Il quarto comma regolamenta una ulteriore fattispecie di conferenza decisoria che si ha "quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche". In tali casi la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

Infine, l'art. 14-bis disciplina la cosiddetta conferenza di servizi preliminare che si differenza dalle altre sopra indicate perché è finalizzata a valutare, in via preliminare, la fattibilità di un determinato progetto.

7) Illustrate le tipologie di conferenze contemplate dalla legge n. 241 del 1990, deve ritenersi che la conferenza di servizi cui fa riferimento l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 appartenga al modello decisorio previsto dal secondo comma dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990.

Come chiarito dalla pronuncia di questo Tribunale, Sez. I, 21.12.2011 n. 1342 - alle cui più ampie argomentazioni si rimanda - spunti testuali a favore di questa interpretazione si ricavano dagli artt. 14.6 e 15.1 del D.M. 10.09.2010 n. 47987, che detta le linee guida statali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Entrambe le disposizioni sopra menzionate appaiono compatibili, infatti, solo con la natura decisoria della conferenza di servizi: e ciò sia per quanto attiene alle modalità di formazione del consenso tra le amministrazioni, in linea con il carattere polistrutturato della conferenza di servizi “decisoria” e inapplicabili, invece, alle ipotesi di conferenza “istruttoria”; sia con riguardo alla determinazione motivata di conclusione della conferenza dei servizi, adottata da parte del responsabile del procedimento e alla quale l'autorizzazione unica deve conformarsi, anch’essa compatibile solo con la natura decisoria della conferenza di servizi (cfr. in termini T.A.R. Piemonte sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237; T.A.R. Catanzaro sez. I, 29 marzo 2011, n. 427).

8) Chiarita tale soluzione ermeneutica, dotata di rilevanza ai fini della trattazione delle questioni che seguono, occorre esaminare la specifica posizione assunta, nel procedimento in esame, dalla Soprintendenza per i beni archeologici del Piemonte.

L’art. 14 ter comma 3-bis della L. 241/90 dispone che “in caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.

Il caso in oggetto esula dal perimetro della citata disposizione, non risultando che l’impianto oggetto di autorizzazione incida su area sottoposta a vincolo archeologico o paesaggistico.

Pertinenti al caso appaiono, invece, le prescrizioni contenute nelle Linee Guida di cui al D.M. 10/09/2010 n. 47987 (Gu 18 settembre 2010 n. 219), applicabili al caso in quanto entrate in vigore in data anteriore alla conclusione del procedimento sfociato nell’atto impugnato (si veda in tal senso Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2012, n. 34, secondo cui “la corretta applicazione del principio “tempus regit actum” comporta che l’Amministrazione deve tener conto anche delle modifiche normative intervenute durante l’iter procedimentale, non potendo al contrario considerare l’assetto cristallizzato una volta per tutte alla data dell’atto che vi ha dato avvio; conseguentemente, la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non a quello della presentazione della istanza.”).

Orbene, al punto 13.3. delle Linee Guida nazionali, in tema di contenuti minimi dell’istanza di autorizzazione unica ex art. 12 D.lgs. 387/2003 si stabilisce che “nei casi in cui l’impianto non ricada in zona sottoposta a tutela ai sensi del d. lgs. 42 del 2004, il proponente effettua una comunicazione alle competenti Soprintendenze per verificare la sussistenza di procedimenti di tutela ovvero di procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici, in itinere alla data di presentazione della istanza di autorizzazione unica. Entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione, le Soprintendenze informano l’amministrazione procedente circa l’eventuale esito positivo di tale verifica al fine di consentire alla stessa amministrazione, nel rispetto dei termini previsti dal punto 14.6, di convocare alla conferenza di servizi le soprintendenze nel caso previsto dal punto 14.9, lett. e”.

Il punto 14.9, lett. e) dispone che “il Ministero per i beni e le attività culturali partecipa .. e) nei casi in cui, a seguito della comunicazione di cui al punto 13.3, la Soprintendenza verifichi che l'impianto ricade in aree interessate da procedimenti di tutela ovvero da procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici in itinere alla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica”.

La ratio della prescrizione in esame è quella di prevenire il rilascio di atti di assenso che coinvolgano beni sui quali siano in corso procedimenti finalizzati alla dichiarazione di interesse culturale o paesaggistico: e ciò in accordo con il disposto dell’art. 28, comma 4, del D.lgs. 42/04, secondo cui “in caso di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico, anche quando per esse non siano intervenute la verifica di cui all'articolo 12, comma 2, o la dichiarazione di cui all'articolo 13, il Soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente”.

La previsione contenuta nelle Linee Guida nulla ha a che vedere, come già anticipato, con la necessità di convocare alla Conferenza di Servizi il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in relazione all’interessamento di beni che risultino già sottoposti a tutela ai sensi del D. L.vo 42/04, ma è invece funzionale ad ampliare l’oggetto dell’istruttoria, in modo da ricomprendervi l’accertamento della eventuale pendenza di procedimenti finalizzati alla dichiarazione di interesse culturale o paesaggistico del sito sul quale deve sorgere l’impianto, e a consentire alla Soprintendenza di far valere le esigenze di tutela pertinenti a tale interesse, sia partecipando alla Conferenza di Servizi, sia adottando provvedimenti cautelativi (cfr. T.A.R. Piemonte, sez.I, 30 agosto 2012, n. 987).

La carenza di tale comunicazione, ed il difetto di istruttoria che ne consegue, inficiano la legittimità del provvedimento conclusivo.

8.1) In accordo con quanto sin qui esposto si osserva che, dal testo della determina di autorizzazione impugnata, risulta che la Soprintendenza per i beni archeologici del Piemonte si era espressa sulla vicenda in oggetto con un parere preventivo (prot. N. 83518 del 04.07.2011, non allegato in atti), con il quale aveva richiesto “l’esecuzione di un piano di accertamenti archeologici ex art. 95 (sondaggi archeologici) del D.lgs. 163/06 da sottoporre a preventiva autorizzazione della Soprintendenza stessa agli atti della pratica”.

Successivamente, la Soprintendenza non risulta essere stata coinvolta nelle sedute della conferenza dei servizi. Nondimeno, l’autorizzazione unica ha subordinato l’avvio del cantiere all’espressione del parere definitivo della Soprintendenza per i beni Archeologici e ha vincolato l’autorizzazione al rispetto delle prescrizioni eventualmente impartite dalla Soprintendenza medesima.

8.2) Alla luce dei dati sin qui esposti, si impone la verifica della legittimità del mancato coinvolgimento degli organi della Soprintendenza nelle attività della Conferenza dei servizi indetta dalla Provincia di Alessandria al fine di procedere all'approvazione del progetto.

Strettamente connesso al precedente è l’ulteriore profilo della legittimità del provvedimento autorizzatorio, ex art. 12 d.lgs 387/2003, adottato in carenza del previo parere definitivo della Soprintendenza.

Su tematiche affini la giurisprudenza amministrativa si è già pronunciata, fornendo indicazioni in senso negativo.

Come detto, l'art. 12 del d. lgs. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione unica debba essere rilasciata a seguito di un procedimento unico articolato secondo il modulo della Conferenza di servizi.

Pacificamente si ritiene che si tratti di Conferenza di servizi obbligatoria, atteso, che ai sensi del comma 3, essa deve essere necessariamente convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Alla conferenza, ai sensi del successivo comma 4 dell'articolo 12 citato, "partecipano tutte le Amministrazioni interessate", con il che è ribadito il carattere di doverosità della presenza di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento autorizzatorio.

Ne consegue che la mancata indizione della Conferenza di servizi o la mancata partecipazione di amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria, non può che comportare l’illegittimità dell'autorizzazione unica, in quanto risulta frustrato l’intento - proprio di tale normativa - di favorire la composizione degli interessi coinvolti nel procedimento, attraverso la previsione di una sede unitaria di confronto reputata come la più idonea a superare eventuali ragioni di dissenso (cfr. T.A.R. Palermo, I, 2 febbraio 2010, n. 1297 e 20 gennaio 2010, n. 578 nonché C.G.A.R.S. ordinanza 14 ottobre 2009, n. 1032 e 11 aprile 2008, n. 295).

Appare utile ribadire che lo strumento della conferenza dei servizi unitaria a cui debbono essere necessariamente presenti tutti i soggetti pubblici aventi titolo a pronunciarsi sulla realizzazione dell'impianto di produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili, è stato prescelto dal legislatore non solo in funzione di semplificazione del procedimento e di garanzia di una sua maggiore celerità, ma in special modo affinché tutti i soggetti pubblici coinvolti abbiano modo di maturare il proprio parere nella piena consapevolezza del complesso degli elementi di valutazione addotti da tutti i partecipanti, in modo che la valutazione finale di sintesi di competenza dell'autorità procedente sia sostenuta da una istruttoria per quanto possibile completa e, comunque, non risulti privata di alcun apporto previsto dalle norme dello specifico procedimento.

Si è voluto evitare, quindi, che prese di posizione anticipate ed unilaterali possano pregiudicare la realizzazione di opere cui sia l'ordinamento nazionale che quello comunitario attribuiscono un valore strategico ai fini del soddisfacimento delle esigenze di reperimento di fonti energetiche alternative. È questa la ragione di fondo della specialità del procedimento necessariamente unitario previsto dall'articolo 12 del d.lgs 387/2003.

La concentrazione in un’unica sede ed in un unico momento degli apporti di tutti i soggetti pubblici interessati ha, altresì, la funzione di agevolare il superamento di possibili divergenze di opinioni e il raggiungimento di posizioni condivise.

In questo contesto si spiegano anche le particolari condizioni e procedure previste per superare il parere negativo delle autorità preposte alla tutela dei vincoli di natura ambientale, storica, archeologica, architettonica e paesaggistica, applicabili anche con riguardo alla conferenza di servizi di cui all'articolo 12, in forza del richiamo alle disposizioni della L. 241/1990 e quindi anche all'articolo 14 – ter, che tali procedure prevede in via generale.

Le predette considerazioni sono oggi avvalorate dal contenuto degli articoli 14-ter, comma 3-bis, e 14-quater, primo comma, della legge n. 241 del 1990 (nel testo risultante dalle modifiche introdotte con il Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010) che, come noto, hanno previsto, rispettivamente, che se le opere da autorizzare in Conferenza di servizi sono sottoposte anche ad autorizzazione paesaggistica il "Soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del D.Lvo 22 gennaio 2004 n. 42" ed, inoltre, che il parere in questione "a pena di inammissibilità deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

8.3) Nel caso in esame, le prescrizioni richiamate sono state disattese.

In termini intrinsecamente contraddittori, l’autorizzazione del 25.11.11 ha riconosciuto l’essenzialità del contributo della Soprintendenza, pur sottraendo la disamina dei suoi apporti al contraddittorio della Conferenza dei Servizi.

Parimenti, ha subordinato al rilascio del parere definitivo l’avvio del cantiere, attribuendo valore vincolante a tutte le eventuali relative prescrizioni, ma ha sottratto tali prescrizioni ad ogni possibilità di verifica in contraddittorio con le altre amministrazioni partecipanti alla conferenza dei servizi.

Del proprio mancato coinvolgimento la stessa Soprintendenza ha chiesto conto alla Provincia, inviandole la missiva del 15.12.2011 (doc. 8 fasc. ricorr.).

8.4) A mitigare la valutazione di illegittimità dell’iter adottato, non vale eccepire che la Soprintendenza aveva già rilasciato un parere preventivo (prot. N. 83518 del 04.07.2011), di cui si fa menzione nell’autorizzazione del 25.11.11.

Trattandosi, infatti, di comunicazione acquisita al di fuori della conferenza dei servizi, ad essa si applica il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo cui il parere espresso dalla Soprintendenza al di fuori della conferenza di servizi è illegittimo per incompetenza assoluta, alla stregua di un atto adottato da un'autorità amministrativa priva di potere in materia (cfr. T.A.R. Palermo, I, 2 febbraio 2010, n. 1297 e 20 gennaio 2010, n. 578 nonché C.G.A.R.S. ordinanza 14 ottobre 2009, n. 1032 e 11 aprile 2008, n. 295; Cons. Stato Sez. V, 23-05-2011, n. 3099; T.A.R. Molise Sez. I, 21-10-2011, n. 638; T.A.R. Molise Sez. I, 08-03-2011, n. 98).

Sotto un differente profilo va rilevato che con tale parere preventivo – secondo quanto si evince dall’atto autorizzazione 25.11.11 – veniva fatta richiesta dell’ ”esecuzione di un piano di accertamenti archeologici ex art. 95 (sondaggi archeologici) del D.lgs. 163/06 da sottoporre a preventiva autorizzazione della Soprintendenza stessa agli atti della pratica”. Tali accertamenti avrebbero dovuto essere coordinati con i lavori della conferenza di servizi, in maniera tale da sottoporre al contraddittorio delle amministrazioni partecipanti anche le determinazioni definitive assunte dall’ente competente in materia di salvaguardia dei beni archeologici.

La mancata attivazione dell’iter indicato, giustifica, peraltro, il silenzio tenuto dalla Soprintendenza: quest’ultima, infatti, non aveva motivo di ritenere precluso il proprio potere di pronunciarsi sulla questione, per effetto del decorso dei termini previsti dall'articolo 146 del Codice, commi 9 e 10, trattandosi di norma derogata dal regime speciale di cui al ripetuto articolo 12 del D. Lvo 387 / 2003.

In conclusione, non solo le valutazioni relative alla compatibilità paesaggistica non sono state acquisite direttamente in conferenza di servizi, come prescritto dall'art. 12, commi 3 e 4 del d. lgs. 387/2003; ma le stesse non possono ritenersi compiutamente espresse neppure al di fuori della conferenza medesima, con conseguente illegittimità del procedimento e dell’autorizzazione finale.

9) Per ragioni in parte analoghe a quelle già esposte, il ricorso appare fondato anche con riguardo al profilo di censura inerente la mancata definizione progettuale della rete del teleriscaldamento.

La Provincia di Alessandria nell’allegato B2 alla determinazione autorizzativa (doc. 12 fasc. ricorr.) ha infatti disposto, al punto 10), che la ditta “dovrà inviare alla Provincia di Alessandria e al dipartimento provinciale di ARPA Piemonte un progetto preliminare relativo alla diramazione della rete di teleriscaldamento dedicata alle utenze private non conteggiate nel precedente computo”.

La stessa autorizzazione risulta subordinata “al rispetto delle prescrizioni contenute nel parere favorevole del Comune di Carossio (contenuto nella delibera del C.C. n. 7 del 25.03.11 - allegata “quale parte integrante e sostanziale dell’autorizzazione”): in detto parere si specifica che “la rete di teleriscaldamento a servizio di edifici pubblici dovrà inderogabilmente essere parte integrante del progetto, in quanto indispensabile ai fini della sostenibilità ambientale del progetto medesimo”.

Per valutare la rilevanza che la questione ha assunto nel corso dell’istruttoria collegale condotta in sede di conferenza dei servizi, basti evidenziare che sin nel primo verbale della conferenza dei servizi (08.07.2010, pag. 9), in sede di descrizioni essenziale dell’impianto, si dà atto che “il progetto prevede la realizzazione di una centrale tecnologica trigenerativa a biomassa per la produzione di energia elettrica che verrà ceduta alla rete e di energia termica/frigorifera che verrà vettoriata via tubo attraverso un teleriscaldamento energeticamente efficiente, per la copertura dei fabbisogni di energia per il riscaldamento invernale, raffrescamento estivo e per la produzione di acqua sanitaria sia nella sede operativa dell’impresa T. C. che nelle utenze pubbliche (Municipio, Scuola Elementare e i locali dell’ex asilo) del Comune di Carrosio (AL). Alla stessa dorsale potranno potenzialmente essere collegate circa 100 utenze civili dello stesso comune che hanno assorbimenti di energia termica e frigorifera compatibili con l’operatività dell’impianto stesso in funzione della stagionalità e della non contemporaneità dei carichi. Tale collegamento potrebbe garantire un’ulteriore sicurezza in termini di fornitura di calore e una maggiore flessibilità di esercizio”.

Nel prosieguo del verbale si evidenzia la necessità, “al fine di poter valutare la positività dell’intervento in rapporto alle emissioni in atmosfera di inquinanti, di produrre un bilancio delle emissioni che tenga conto sia del nuovo impianto e sia degli impianti che andrebbero ad essere spenti con l’entrata in funzione del teleriscaldamento/ teleraffrescamento”. Pertanto si richiede alla ditta “la concretizzazione, contestualmente alla realizzazione della centrale, della rete di teleriscaldamento/ teleraffrescamento delle utenze pubbliche”.

Appare evidente, quindi, la rilevanza che la compiuta rappresentazione del teleriscaldamento ha assunto nella valutazione complessiva della sostenibilità ambientale e della funzionalità e razionalità dell’investimento.

Nel secondo verbale della conferenza dei servizi (15.12.2010) si evidenzia in più punti (pag. 4 6, 9) l’assenza di una progettazione dettagliata della rete di teleriscaldamento per le utenze esterne allo stabilimento.

Anche l’ARPA sottolinea come “non appare chiara la gestione dell’energia termica erogata dalle caldaie in relazione al fabbisogno delle utenze”. Si ribadisce, inoltre, la necessità che venga redatto un bilancio ambientale circa le emissioni, che tenga conto dell’entità del passaggio di utenze private dall’alimentazione con gas metano all’alimentazione mediante teleriscaldamento. Della mancata formulazione “di tale bilancio delle emissioni risultante dallo spegnimento degli impianti di riscaldamento, sostituiti con la centrale trigenerativa” si chiede espressamente conto alla ditta proponente, sollecitandola ad ovviare alla lacuna (pag. 12).

Contemporaneamente, in sede di descrizione dell’impianto, si rileva come “per poter utilizzare il turbogeneratore ORC durante l’estate e sfruttare il calore prodotto per un periodo sufficiente da giustificare energeticamente ed economicamente un servizio di teleraffrescamento, è stato ipotizzato di fornire tale servizio a tutte le utenze civili e ai locali uffici dell’area T. C. ed eventualmente alle utenze pubbliche del Comune di Carrosio”.

Infine, dalla lettura del verbale della terza conferenza dei servizi (del 10.05.2011) si evince che in quella sede venivano esibite mere dichiarazioni di interesse di ipotetici utenti del teleriscaldamento (del tipo allegato sub doc. 30 fasc. resist.) e di eventuali fornitori di biomassa: per contro, non risulta essere stato esaminato alcun dato progettuale relativo alla rete di riscaldamento, di cui, alla data del rilascio dell’autorizzazione impugnata, secondo quanto emerge dal menzionato allegato B2, non risultavano elaborazioni neppure a livello di progettazione preliminare.

Sempre nel verbale della terza conferenza dei servizi vengono evidenziate le incognite connesse alla mancata acquisizione di informazioni circa la valutazione delle concrete possibilità di allaccio al teleriscaldamento da parte di utenze private, in considerazione “dei disagi e degli aggravi economici a cui i privati andrebbero incontro nell’accettare di collegarsi all’impianto” (pag. 22). Alla luce di queste osservazioni, il dirigente della Provincia, condividendo la necessità di approfondire questi aspetti, poiché incidenti sulla concreta fattibilità del progetto, conclude che “il progetto di teleriscaldamento andrà integrato con le informazioni aggiuntive di cui sopra”.

Dall’insieme di informazioni ricavabili dai verbali della conferenza dei servizi si evince che la definizione della rete di teleriscaldamento costituiva parte essenziale del progetto dell’impianto, in quanto indispensabile per valutarne la funzionalità, l’impatto ambientale e la razionalità dei costi in rapporto ai benefici.

Il provvedimento conclusivo impugnato, omettendo una compiuta valutazione preliminare di questi aspetti, ha semplicemente prescritto la successiva integrazione del progetto, laddove è evidente che se l’autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercitare, è necessario che il progetto dell’impianto risulti già esaminato ed approvato in tutti i suoi aspetti.

D’altra parte, tutte le considerazioni sopra esposte inducono a qualificare la rete di teleriscaldamento come un’infrastruttura indispensabile per la realizzazione e per il funzionamento dell’impianto di produzione di energia, dal momento che è solo grazie ad essa che il calore prodotto dall’impianto può essere convogliato verso le utenze civili ed industriali, assicurando, in tal modo, sia il necessario raggiungimento dei valori di rendimento energetico, sia il contenimento delle emissioni inquinanti.

Di tutto ciò fornisce conferma la stessa autorizzazione impugnata, la quale risulta subordinata “al rispetto delle prescrizioni contenute nel parere favorevole del Comune di Carossio nel quale si specifica che “la rete di teleriscaldamento a servizio di edifici pubblici dovrà inderogabilmente essere parte integrante del progetto, in quanto indispensabile ai fini della sostenibilità ambientale del progetto medesimo”.

Da tali considerazioni consegue che la determinazione provinciale impugnata si pone in contrasto con il principio secondo cui il procedimento unico definito dall'art. 12 D. Lgs. n. 387/2003 ha carattere omnicomprensivo ed assorbe ogni altro procedimento (T.A.R. Piemonte, sez. I, 25 settembre 2009, n. 2292), cosicché la conferenza di servizi di cui all’art. 12 D. Lgs. 387/2003 costituisce la sede esclusiva in cui avrebbe dovuto essere esaminato ed approvato anche il progetto definitivo della rete di teleriscaldamento, secondo quanto previsto dalla normativa di settore.

La mancata definizione del progetto “definitivo” della rete di teleriscaldamento si pone, inoltre, in violazione specifica dell’art. 13.1 dell’allegato 1 al D.M. 10.09.2010, secondo cui l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica è corredata dal “progetto definitivo” dell'iniziativa, comprensivo delle “infrastrutture indispensabili” previste (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I, 21 dicembre 2011 n. 1342), fra le quali, come detto, va inclusa la rete di teleriscaldamento.

Sul piano, infine, dell’adeguatezza degli elementi di conoscenza e di motivazione sottesi al provvedimento autorizzatorio, ciò comporta che ogni valutazione svolta dall’amministrazione provinciale in ordine all’idoneità dell’impianto di cogenerazione a garantire, proprio in virtù della rete di teleriscaldamento, il conseguimento dei valori di rendimento energetico e a ridurre, nel contempo, le emissioni inquinanti, risente necessariamente di tale deficit istruttorio.

Infatti, soltanto in presenza di un progetto definitivo dell’infrastruttura - peraltro imposto dalla legge - l’Amministrazione avrebbe potuto esprimersi fondatamente sull’idoneità o meno dell’impianto di cogenerazione ad assicurare un bilancio ambientale positivo.

Sono quindi fondate, entro questi limiti, le censure dedotte con il motivo qui in esame.

10) Le considerazioni che precedono rendono conto dell’ulteriore profilo di censura inerente la mancata acquisizione e valutazione in sede di conferenza dei servizi di una serie di documenti richiesti a seguito della terza conferenza e richiamati nel provvedimento conclusivo.

Nell’atto di autorizzazione si dà conto, infatti, che “in data 15.07.2011 la società T. C. S.p.a. ha provveduto alla trasmissione della documentazione richiesta nella terza seduta della conferenza dei servizi; dall’esame della documentazione presentata il servizio competente ha espresso parere tecnico favorevole e ha evidenziato la necessità che il proponente provveda alla presentazione ancora di integrazioni meramente formali;

con nota prot. N. 108163 del 08.09.2011 la Provincia ha provveduto ad inoltrare richiesta di integrazioni al proponente;

con nota prot. N. 111671 del 19.09.2011 la suddetta società ha provveduto ad inoltrare le documentazioni richieste valutate favorevolmente dall’Ufficio Energia”.

Dal testo dell’autorizzazione risulta che la Provincia ha autonomamente valutato le integrazioni prodotte dalla T. C. s.p.a. a seguito della terza conferenza dei servizi.

D’altra parte, la documentazione menzionata nel provvedimento di autorizzazione riveste rilevanza sostanziale nell’economia delle determinazioni conclusive assunte dall’ente procedente, come si evince chiaramente dal rilievo attribuito, in particolare, alle risultanze del “parere tecnico favorevole” espresso dal “servizio competente”.

Pertanto, non pare possibile considerare l’elusione della verifica collegiale come ininfluente sulla legittimità dell’autorizzazione unica, in ragione della consistenza meramente formale delle integrazioni documentali.

La modalità descritta si pone in evidente conflitto con il già segnalato carattere omnicomprensivo del procedimento unico definito dall'art. 12 D. Lgs. n. 387/2003, che attribuisce alla conferenza di servizi la funzione di sede esclusiva in cui va esaminato ogni aspetto del progetto.

Ritiene il collegio che le già richiamate disposizioni che disciplinano tali tipologie di procedimenti (art. 14 ter, comma 8 L. 241/90, richiamato dall’art. 12, comma 4 D. Lgs. 387/2003; art. 14.11 dell’allegato 1 al D.M. 10.09.2010 n. 47987; art. 14.1 dell’allegato 1 al DM 10/09/2010 n. 47987) avrebbero dovuto indurre l’amministrazione procedente ad aggiornare la conferenza di servizi ad una data successiva, nella quale si sarebbe dovuto valutare se, alla stregua dei chiarimenti e delle integrazioni resi e di quelli rimasti inevasi, sotto tutti i profili esaminati, il provvedimento autorizzatorio fosse o meno rilasciabile.

Alla luce di tali considerazioni, appaiono fondate le censure di carenza di istruttoria e di motivazione dedotte dalla parte ricorrente con riferimento anche a tale profilo dell’atto impugnato.

Alla luce di quanto esposto il ricorso è fondato e va accolto, nei termini e nei limiti precisati.

Dall'accertata fondatezza dei predetti motivi di censura discende che può farsi luogo all'assorbimento delle ulteriori doglianze, trattandosi peraltro di profili - inerenti il bilancio ambientale dell’opera - strettamente connessi al completamento del quadro istruttorio nei termini sopra evidenziati.

Stante la complessità delle questioni trattate, si ravvisano giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.