**Tar Piemonte (To), I, n. 237 del 15/02/2012 – Pres. ed - Est. Goso - Ric. Comune di Carmagnola**

**Energia –** Fonti rinnovabili – Conferenza di servizi ex art. 12 D.L.vo n. 387/2003 – Natura decisoria

*In tema di impianti da fonti rinnovabili, la conferenza di servizi propedeutica al rilascio dell’autorizzazione unica ex art. 12 D.L.vo n. 387/2003 ha natura decisoria. L’assunto è confermato anche dal D.M. 10 settembre 2010, recante “Linee guida per l’autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili”, il cui art. 15, c.1, dispone che “l’autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte”.*

Fatto

Con istanza del 6 agosto 2010, pervenuta alla Provincia di Torino il 10 agosto 2010, la Società Agricola Carmagnola Biogas a r.l. chiedeva il rilascio dell’autorizzazione unica *ex* art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per la realizzazione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica e termica alimentato da reflui zootecnici e biomassa vegetale nel territorio del Comune di Carmagnola.

La Provincia di Torino avviava l’*iter* procedurale relativo all’istanza con la convocazione della Conferenza di servizi prevista dal citato art. 12 per il 20 ottobre 2010.

Intervenivano alla seduta della Conferenza, oltre ai rappresentanti dell’Ente capofila e della Società proponente, il Comune di Carmagnola, l’A.R.P.A. Piemonte e l’A.S.L. TO5.

I rappresentanti di questi ultimi enti evidenziavano talune criticità relative al progetto; il Comune di Carmagnola, in particolare, sottolineava la vicinanza dell’impianto all’abitato.

In conclusione della seduta, il Dirigente della Provincia di Torino invitava la Società richiedente a presentare integrazioni documentali inerenti le criticità emerse nel corso della seduta, riservandosi “*di valutare le questioni irrisolte*”.

La richiesta istruttoria era meglio specificata con nota della Provincia di Torino del 1° dicembre 2010 ed era regolarmente ottemperata dal privato.

Nelle more della definizione del procedimento, il Comune di Carmagnola, con deliberazione consiliare n. 44 del 30 marzo 2011, adottava una variante parziale al piano regolatore finalizzata all’introduzione di distanze minime degli impianti a biogas dagli abitati.

La deliberazione era trasmessa alla Provincia di Torino con nota del 19 aprile 2011, ricevuta il successivo 27 aprile.

Nonostante ciò, il competente Dirigente della Provincia di Torino, con provvedimento del 17 giugno 2011, concludeva il procedimento con il rilascio dell’autorizzazione unica alla realizzazione dell’impianto.

Con ricorso giurisdizionale ritualmente notificato e depositato, il Comune di Carmagnola si oppone al menzionato provvedimento dirigenziale e insta per la condanna della Provincia di Torino al risarcimento dei danni, sulla scorta dei seguenti motivi di gravame:

I) Violazione di legge in relazione al combinato disposto dell’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e dell’art. 14 *ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza.

II) Violazione di legge in relazione al combinato disposto dell’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dell’art. 8.13 delle norme d’attuazione del P.R.G.C. di Carmagnola, adottate con deliberazione del Consiglio comunale del 30 marzo 2011, n. 44, e dell’art. 58 della legge regionale piemontese 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà.

III) Violazione di legge in relazione al combinato disposto dell’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, degli artt. 3.3.11 e 3.3.11 *bis* delle norme d’attuazione del P.R.G.C. di Carmagnola, adottate con deliberazione del Consiglio comunale del 30 marzo 2011, n. 44, e dell’art. 58 della legge regionale piemontese 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà.

IV) Violazione di legge in relazione al combinato disposto dell’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dell’art. 3.3 delle vigenti norme d’attuazione del P.R.G.C. di Carmagnola e dell’art. 58 della legge regionale piemontese 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà.

V) Violazione di legge in relazione al combinato disposto dell’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e dell’allegato 2 del d.m. 10 settembre 2010. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Torino e la controinteressata Agricola Carmagnola Biogas S.r.l., contrastando nel merito la fondatezza del ricorso e opponendosi al suo accoglimento.

In prossimità della pubblica udienza, il Comune e la Provincia hanno articolato le proprie argomentazioni con ulteriori memorie difensive.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 26 gennaio 2012 e, previa trattazione orale, è stato ritenuto in decisione.

Diritto

1) Con il primo motivo di ricorso, l’esponente pone in luce una serie di errori procedimentali che, a suo avviso, avrebbero inficiato il regolare svolgimento della Conferenza di servizi e, quindi, cagionato l’illegittimità del provvedimento finale.

In particolare, la deducente sottolinea che:

- non è stato prefissato il termine per l’adozione della decisione conclusiva né è stato raggiunto alcun accordo preliminare circa l’articolazione dei lavori della Conferenza;

- non è stata adottata la prescritta determinazione motivata di conclusione del procedimento, sulla scorta delle posizioni prevalenti emerse in seno alla Conferenza;

- non è stata chiaramente manifestata, mediante votazione dei soggetti che partecipavano ai lavori della Conferenza, la volontà degli enti pubblici coinvolti nel procedimento;

- non si è proceduto al riesame collegiale delle integrazioni progettuali presentate dalla richiedente, nonostante la richiesta di convocazione di una seconda seduta della Conferenza da parte del Comune di Carmagnola.

Ulteriori rilievi critici investono direttamente il provvedimento finale, nella parte in cui richiama un parere del Comune di Carmagnola che, in realtà, non sarebbe stato espresso in seno alla Conferenza.

1.1) Nei suoi termini essenziali, la critica di parte ricorrente è volta a porre in luce la pretesa violazione delle regole che governano lo svolgimento della conferenza di servizi cosiddetta “decisoria”, destinata a concludersi con una determinazione motivata del responsabile del procedimento che renda conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza medesima.

Nel caso in esame, invece, i lavori della Conferenza non sarebbero sfociati nell’adozione di alcuna decisione espressa e l’Ente capofila, anziché provvedere alla convocazione della seconda riunione, avrebbe ritenuto di definire in modo autonomo il procedimento, peraltro travisando le valutazioni che erano state espresse dal Comune di Carmagnola.

1.2) Va preliminarmente rilevato come la giurisprudenza amministrativa che si è pronunciata in merito alla natura della conferenza di servizi prevista dall’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 abbia espresso posizioni non univoche.

Per rimanere ai precedenti più vicini nel tempo, a decisioni che ne affermano recisamente la natura decisoria (T.A.R Sicilia, Palermo, sez. II, 9 febbraio 2010, n. 1775), se ne contrappongono altre che, in modo altrettanto drastico, propendono per il carattere istruttorio della conferenza (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 15 gennaio 2010, n. 157).

1.3) Questa Sezione ha recentemente preso posizione sulla questione con la sentenza n. 1342 del 21 dicembre 2011.

Con tale pronuncia, premesso che la causa dell’accennato contrasto interpretativo andava rinvenuta nella laconicità del più volte citato art. 12, il cui contenuto non offre elementi univoci per la qualificazione dell’istituto, si è rilevato come la situazione di incertezza fosse venuta meno a seguito dell’entrata in vigore del d.M. sviluppo economico 10 settembre 2010, recante linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Detto provvedimento contiene, infatti, elementi testuali che confermano la natura decisoria della conferenza di servizi *ex* art. 12, d.lgs. n. 387/2003, in particolare laddove esso prevede, all’art. 15.1, che “*l'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte*”.

1.4) Il Collegio ritiene di conformarsi al citato precedente della Sezione in quanto il richiamato dato letterale risulta compatibile solo con la natura decisoria della conferenza *ex* art. 12, d.lgs. n. 387/2003.

1.5) Alla luce di tali precisazioni, è agevole formulare una diagnosi di fondatezza del primo motivo di ricorso, atteso che la Conferenza di servizi non si è conclusa, come avrebbe dovuto data la sua natura decisoria, con una determinazione conclusiva del responsabile del procedimento che rendesse conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

1.6) Sotto il profilo sostanziale, peraltro, preme maggiormente rilevare come lo stato di avanzamento dei lavori della Conferenza non avrebbe consentito, in ogni caso, di registrare le posizioni prevalenti degli enti partecipanti, essendosi gli stessi limitati ad esprimere posizioni interlocutorie che, al limite, si coloravano negativamente rispetto al progetto.

In particolare:

- il Comune di Carmagnola ha manifestato una sostanziale criticità, con particolare riferimento all’esigenza di verificare la congruità delle opere di urbanizzazione da realizzarsi e alla vicinanza dell’impianto al centro abitato;

- l’A.S.L. TO5 ha sottolineato problematiche varie, tra cui quella relativa all’impatto odorigeno, mancando la valutazione della direzione dei venti prevalenti e dei sistemi di mitigazione;

- anche A.R.P.A. Piemonte ha evidenziato taluni aspetti problematici, in particolare quello legato allo scarico delle acque.

Dalla lettura del verbale della Conferenza di servizi si evince, pertanto, la mancata formazione di una volontà ben definita in ordine alla realizzazione dell’impianto, essendosi invece ravvisata la necessità di chiarimenti e integrazioni in ordine ad aspetti non secondari del progetto.

In coerenza, il responsabile del procedimento si era riservato, in conclusione di seduta, di valutare le questioni irrisolte e ne aveva fatto oggetto, in seguito, di apposita richiesta istruttoria formalizzata con nota del 1° dicembre 2010.

Anche volendo ammettere che i chiarimenti successivamente resi dalla Società proponente fossero stati perfettamente esaustivi, tale valutazione non poteva che scaturire dalla Conferenza di servizi che aveva manifestato le relative esigenze istruttorie.

Ne conseguiva l’esigenza di riconvocare la Conferenza, onde consentire agli enti partecipanti di esaminare detti chiarimenti e integrazioni progettuali e di addivenire a definitive posizioni in merito all’impianto in progetto, non ostando a tale soluzione, peraltro, eventuali ragioni di celerità legate alla scadenza dei termini di conclusione del procedimento.

La difforme decisione di concludere autonomamente il procedimento autorizzativo viola apertamente il modulo della conferenza decisoria e rende illegittimo il provvedimento finale, peraltro erroneamente fondato sull’accertamento di un parere che, in realtà, il Comune di Carmagnola non aveva espresso nell’ambito dei lavori della Conferenza.

1.7) Il primo motivo di ricorso, in conclusione, è fondato e deve essere accolto.

2) Nonostante il carattere dirimente dei rilievi che precedono, merita soffermarsi brevemente, per completezza, anche sulle censure dedotte con il secondo e il terzo motivo di ricorso.

Esse fanno comune riferimento alla variante urbanistica adottata con deliberazione consiliare del 30 marzo 2011, con cui il Comune di Carmagnola aveva introdotto, nelle more del procedimento per il rilascio dell’autorizzazione unica, particolari limiti di distanza dall’abitato non compatibili con l’impianto a biogas in progetto.

La Provincia di Torino nonostante fosse perfettamente a conoscenza della deliberazione in parola, non ha in alcun modo considerato i vincoli che avrebbero potuto derivarne e neppure ha fatto menzione dell’atto *de quo*.

L’omessa considerazione di un presupposto di fatto astrattamente rilevante ai fini della decisione finale rende autonomamente illegittimo il provvedimento impugnato sotto il dedotto profilo del difetto di motivazione.

Va precisato, al riguardo, che tale onere motivazionale non poteva essere eluso, come pretende la difesa provinciale, in ragione della pretesa illegittimità della deliberazione in parola, trattandosi comunque di provvedimento esistente ed efficace.

E’ anche vero che le scelte urbanistiche compiute dai comuni non hanno la capacità di porre assolute preclusioni alla realizzazione degli impianti alimentati da energie rinnovabili in determinate zone del loro territorio, poiché l’art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003 attribuisce all’autorizzazione unica, ove occorra, l’efficacia di variante allo strumento urbanistico.

Quest’ultima previsione, però, non autorizza a ritenere che le esigenze connesse all’approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili consentano semplicemente di “azzerare” le scelte programmatorie degli enti locali, dovendo le stesse essere comunque prese in considerazione e ponderate nell’ambito della Conferenza di servizi ed, eventualmente, essere superate sulla scorta di una motivazione adeguata atta a rendere conto delle ragioni per cui l’impianto è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, comunque compatibile con le caratteristiche dell’area interessata dall’insediamento (cfr. sent. n. 1342/2011 cit.).

In sede di riedizione dell’attività amministrativa, pertanto, tali elementi dovranno essere valutati dalla Conferenza di servizi, all’uopo riconvocata.

3) Per tali motivi, il ricorso è fondato e, con assorbimento delle ulteriori censure dedotte da parte ricorrente, deve essere accolto.

Ne consegue la caducazione del provvedimento impugnato in principalità e l’esigenza che l’Ente capofila riconvochi la Conferenza di servizi per l’esame della documentazione trasmessa dalla Società proponente e la valutazione delle ulteriori circostanze evidenziate *sub* 2).

4) Deve essere respinta, invece, l’istanza risarcitoria proposta (peraltro genericamente) dal Comune ricorrente, poiché i danni prospettati sono interamente legati all’attivazione dell’impianto e non consta che, a tutt’oggi, tale eventualità si sia verificata.

5) Considerando la peculiarità della fattispecie e la soccombenza reciproca, le spese di lite vanno integralmente compensate fra le parti costituite.