

TAR di Torino: FER e parere paesaggistico-territoriale ed urbanistico

In materia di realizzazione di impianti alimentati da biomasse, non può essere disconosciuta la legittimazione ad agire del Comune, sia nella qualità di ente esponenziale degli interessi dei residenti che potrebbero subire danni dalla concreta individuazione delle aree per l'attivazione dell'impianto di cogenerazione, sia nella veste di ente titolare del potere di pianificazione urbanistica, sul quale certamente incide la collocazione dell'impianto medesimo.

(Nella fattispecie, il Comune agiva a tutela dei peculiari interessi pubblici rappresentati in sede procedimentale e asseritamente disattesi dal provvedimento impugnato).

Alla conferenza "istruttoria" si ricorre nel caso in cui sia opportuno un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi, mentre a quella "decisoria" si ricorre quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre pubbliche amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta (oppure quando intervenga un espresso dissenso nel predetto termine), ovvero quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche.

Entrambi gli istituti hanno la finalità di semplificare e velocizzare il procedimento amministrativo, ma con la rilevante differenza che nel primo caso vi è un'unica amministrazione competente a decidere (cosiddetta decisione "monostrutturata") la quale, però, prima di decidere, può acquisire contestualmente tramite la conferenza di servizi le valutazioni istruttorie delle altre amministrazioni interessate; nel secondo caso, invece, vi sono più amministrazioni competenti ad assentire, sotto distinti profili, il medesimo intervento o la medesima attività, ancorchè il rilascio del provvedimento finale sia di competenza di una sola di esse (cosiddetta decisione "pluristrutturata"); e da ciò consegue che nel primo caso l'amministrazione procedente rimane libera di determinare il contenuto del provvedimento conclusivo, dal momento che questo rimane un atto di sua esclusiva competenza, salva la facoltà degli interessati di impugnare il provvedimento conclusivo che si discosti immotivatamente o irragionevolmente da quanto emerso in sede di conferenza di servizi; nel secondo caso, invece, il provvedimento finale deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza di servizi, così come riassunte dal responsabile del procedimento nella determinazione conclusiva della conferenza medesima, e ove poi il dissenso sia espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, sono dettate specifiche norme procedurali per il superamento di tale dissenso.

(Il Collegio ha sottolineato che, in seguito all'entrata in vigore delle linee guida nazionali, è da preferire la tesi della natura "decisoria" della conferenza di servizi qui in esame.

In particolare, il Collegio ha posto l'accento su due disposizioni delle cit. linee guida: la prima è quella contenuta nell'art. 14.6, nella parte in cui si prevede che la conferenza di servizi "si svolge con le modalità di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241 del 1990 e successive modificazioni ed integrazioni"; la seconda è quella contenuta nell'art. 15.1, in cui si prevede 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". Entrambe le disposizioni sopra menzionate appaiono compatibili solo con la natura decisoria della conferenza di servizi).

E' vero che l'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 prevede che l'autorizzazione unica "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico", ma tale norma va letta secondo canoni

di ragionevolezza e alla luce dei principi di (mera) semplificazione procedimentale che la ispirano.

L'autorizzazione unica, infatti, si inserisce nella pianificazione urbanistica e può variare quest'ultima soltanto se, nell'ambito del relativo procedimento, si sia giunti ad una ponderata valutazione circa la coerenza sostanziale dell'autorizzazione unica con le esigenze della pianificazione, con la conseguenza che l'effetto di variante dell'autorizzazione unica è soltanto un meccanismo di semplificazione.

L'effetto di variante dell'autorizzazione unica non significa prevalenza sostanziale di questo procedimento sulle scelte di pianificazione, quasi che la realizzazione di un impianto di cogenerazione potesse stravolgere le linee di programmazione dell'uso del territorio che ciascuna amministrazione correttamente si pone: se così non fosse, se l'eventuale dissenso del Comune sotto il profilo urbanistico potesse essere superato sul semplice rilievo che, in ogni caso, l'autorizzazione unica produce di diritto la variazione delle previsioni urbanistiche ostative alla realizzazione dell'impianto, tanto varrebbe non invitarla neppure, l'Amministrazione Comunale, a partecipare ai lavori della conferenza.

Né si può ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonte rinnovabile – che sono certamente prioritarie e di rilievo comunitario e che proprio per questo hanno ispirato la semplificazione procedimentale delineata dal legislatore statale nel citato articolo 12 D. Lgs. 38772003 – siano talmente preminenti da legittimare la totale pretermissione delle esigenze di tutela del territorio, dell'ambiente e della salute pubblica connesse alla pianificazione territoriale.

Ciò non significa, peraltro, che l'amministrazione comunale sia titolare di un potenziale potere di "veto" in ordine alla realizzazione dell'impianto: significa soltanto che, nell'ambito della conferenza di servizi decisoria di cui al citato art. 12, l'eventuale dissenso del Comune deve essere preso in adeguata considerazione, attentamente ponderato ed eventualmente superato nella determinazione conclusiva, ma sempre sulla scorta di una motivazione adeguata che dia conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza e delle ragioni per cui l'insediamento è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, compatibile con le caratteristiche dell'area interessata; una volta che in esito alla conferenza di servizi l'autorità procedente sia pervenuta a siffatta (motivata) conclusione, per il rilascio dell'autorizzazione unica non sarà necessario attivare la complessa procedura di variazione dello strumento urbanistico, ma la stessa autorizzazione unica determinerà di diritto l'effetto di variante urbanistica.

(Nel caso in esame, il Collegio ha evidenziato che tale valutazione è mancata del tutto, anche perché la conferenza di servizi non è stata conclusa - come invece avrebbe dovuto, attesa la sua natura decisoria - con la determinazione conclusiva del responsabile del procedimento che desse conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla stessa: di modo che i rilievi istruttori concernenti le caratteristiche dell'area oggetto dell'insediamento, esposti nelle pagine iniziali del verbale della conferenza, sono rimaste oggetto delle valutazioni contrapposte dell'amministrazione provinciale e di quella comunale, senza che tale contrapposizione fosse risolta dal responsabile del procedimento con la formulazione sintetica delle posizioni prevalenti emerse in seno alla stessa, che consentisse in definitiva di comprendere le ragioni dell'autorizzazione conclusiva.

In tal modo, l'effetto di variante automatica dello strumento urbanistico sancito dall'art. 12 è stato utilizzato in modo improprio per aggirare, senza alcuna motivazione, le valutazioni svolte dal Comune in seno alla conferenza di servizi, finendo per vanificare la stessa utilità della partecipazione comunale alla conferenza medesima).

N. 01342/2011 REG.PROV.COLL.

N. 00304/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 304 del 2011, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

COMUNE DI LUSERNA SAN GIOVANNI, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso dall'avv. Teodosio Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in
Torino, corso Re Umberto, 27;

contro

PROVINCIA DI TORINO, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avv. Silvana Gallo e Nicoletta Bugalla, con domicilio eletto presso l'avv. Silvana Gallo
in Torino, corso Inghilterra, 7/9;

nei confronti di

AZIENDA AGRICOLA MERLO GUIDO, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Ludogoroff e Vilma Aliberti, con domicilio eletto
presso lo studio dell'avv. Riccardo Ludogoroff in Torino, corso Montevecchio, 50;

per l'annullamento

della determinazione 23.12.2010, prot. n. 180-47784/2010, con cui il Dirigente del
Servizio Qualità dell'Aria e delle Risorse Energetiche della Provincia di Torino ha
autorizzato l'Azienda Agricola Merlo Guido alla costruzione ed all'esercizio di un impianto di
cogenerazione alimentato da biomassa legnosa nel Comune di Luserna S. Giovanni;
del verbale relativo alla Conferenza dei Servizi tenutasi in data 28.10.2010;

nonché con i motivi aggiunti in data 28.10.2011:

della determinazione 18.7.2011, n. 621040, del Dirigente del Servizio Risorse Energetiche
della Provincia di Torino (pervenuta il 20.7.2011), con la quale è stato comunicato al
Comune di Luserna S.G. che "... la rete di teleriscaldamento non rientra nell'oggetto
dell'autorizzazione unica (...) e che l'Amministrazione scrivente comunica di non avere
competenza per quanto attiene alla realizzazione della rete di teleriscaldamento da
eseguirsi nel territorio comunale di Luserna S. Giovanni";

di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Torino e dell'Azienda Agricola Merlo Guido;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2011 il dott. Ariberto Sabino

Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato alla Provincia di Torino in data 01.03.2011 e all'Azienda Agricola Merlo Guido in data 01.03.2011-14.04.2011, e depositato il 15.03.2001, il Comune di Luserna S. Giovanni ha impugnato la determinazione prot. n. 180-47784/2010 in data 23.12.2010, comunicata al Comune ricorrente il 31.12.2010, con cui il dirigente del Servizio Qualità dell'Aria e delle Risorse Energetiche della Provincia di Torino ha autorizzato l'Azienda Agricola Merlo Guido, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 29.12.2003 n. 387, a costruire ed esercire un impianto di cogenerazione alimentato da fonte rinnovabile (biomassa legnosa) su terreni siti nel territorio del Comune medesimo.

Il ricorso è stato affidato a quattro motivi, con i quali sono stati dedotti vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili, nei termini che saranno diffusamente esposti in seguito.

3. Con successivo atto notificato in data 08.04.2011 e depositato il 16.04.2011 il Comune ricorrente ha formulato istanza di sospensione del provvedimento impugnato.

4. Si è costituita la Provincia di Torino resistendo al gravame con articolate difese.

5. Si è costituita la controinteressata Azienda Agricola Merlo Guido eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere; in subordine, nel merito, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

6. Alla camera di consiglio del 12.05.2011, su richiesta congiunta dei difensori delle parti, la trattazione dell'istanza cautelare è stata rinviata al merito ed è stata contestualmente fissata l'udienza di discussione per il giorno 03.11.2011.

7. Con successivi motivi aggiunti notificati alla Provincia di Torino il 25.10.2011 e alla controinteressata il 25-28.10.2011 e depositati il 28.10.2011, l'ente ricorrente ha impugnato la determinazione n. 621040 del 18.07.2011 con cui il Dirigente del Servizio Risorse Energetiche della Provincia di Torino ha comunicato al Comune di Luserna che la realizzazione della rete di teleriscaldamento non rientra nell'oggetto dell'autorizzazione unica rilasciata all'Azienda Agricola Merlo Guido e di non avere competenza in ordine al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione della rete di teleriscaldamento da eseguirsi nel territorio comunale di Luserna San Giovanni.

L'ente ricorrente ha censurato i predetti provvedimenti denunciandone profili di illegittimità propria e derivata, nei termini che saranno esposti nel prosieguo unitamente alla disamina delle censure.

Con i motivi aggiunti è stata riproposta l'istanza cautelare.

8. All'udienza pubblica del 03.11.2011, presenti l'avv. Pafundi per la parte ricorrente, l'avv. Gallo per la Provincia e l'avv. Ludogoroff per l'Azienda Agricola Merlo Guido, il difensore di parte ricorrente ha fatto presente di aver depositato pochi giorni prima motivi aggiunti con istanza cautelare; le parti hanno rappresentato l'esigenza di una sollecita definizione della controversia; parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare sui motivi aggiunti e le controparti hanno dichiarato di rinunciare a tutti i termini a difesa sui motivi aggiunti. Il Collegio ne ha preso atto e ha rinviato la discussione del ricorso e dei motivi aggiunti all'udienza pubblica del 17.11.2011.

9. All'udienza pubblica del 17.11.2011, presenti l'avv. Pafundi per la parte ricorrente, l'avv. Gallo per la Provincia resistente e l'avv. Ludogoroff per l'azienda controinteressata, la causa è stata discussa e decisa.

DIRITTO

1. Il Comune di Luserna S. Giovanni impugna il provvedimento con cui la Provincia di Torino ha autorizzato l'Azienda Agricola Merlo Guido a costruire ed esercire un impianto di cogenerazione alimentato da fonte rinnovabile (biomassa legnosa) su terreni siti nel territorio del Comune medesimo.

2. Costituendosi in giudizio, l'impresa controinteressata ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere. L'eccezione non può essere condivisa.

Ritiene il collegio che non possa essere disconosciuta la legittimazione ad agire dell'ente ricorrente, sia nella qualità di ente esponenziale degli interessi dei residenti che potrebbero subire danni dalla concreta individuazione delle aree per l'attivazione dell'impianto di cogenerazione, sia nella veste di ente titolare del potere di pianificazione urbanistica, sul quale certamente incide la collocazione dell'impianto medesimo.

Tale legittimazione sussiste a maggior ragione nella fattispecie in esame, nella quale il Comune agisce a tutela dei peculiari interessi pubblici rappresentati in sede procedimentale e asseritamente disattesi dal provvedimento impugnato.

3. Passando all'esame del merito del gravame, è opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale.

3.1. In ossequio a impegni internazionali e comunitari finalizzati alla riduzione dell'inquinamento anche mediante lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, il legislatore statale, in attuazione di direttiva comunitaria, ha varato il D.Lgs. n. 387/2003, ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

In particolare, l'art. 12 del predetto decreto ha previsto il rilascio da parte della regione o della provincia delegata di un'"autorizzazione unica", che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari e in cui confluiscono, con il meccanismo della conferenza di servizi, anche le valutazioni di carattere paesaggistico e quelle relative all'esistenza di vincoli di carattere storico-artistico.

3.2. Sulla natura giuridica di detta conferenza si registrano opinioni non univoche nella giurisprudenza amministrativa, una parte di essa affermandone la natura "istruttoria" (TAR Campania Napoli, sez. VII, nn. 9345/2009 e 9367/2009 e 157/2010; Consiglio di Stato sez. VI, n. 3502/2004 e C.G.A. nn. 295/2008 e 763/2008), altra, invece, la natura "decisoria" (Cons. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2010, n.1020; TAR Campania Napoli, sez. V, n. 1479/2010; TAR Sicilia Palermo, sez. II, n. 1539/2009).

La preferenza per l'una o per l'altra opzione interpretativa ha rilevanti conseguenze giuridiche in ordine alle modalità di formazione del consenso e di superamento dell'eventuale dissenso formulato in seno alla conferenza da una o più delle amministrazioni coinvolte.

3.3. Com'è noto, alla conferenza "istruttoria" si ricorre nel caso in cui sia opportuno un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi (art. 14, commi 1 e 3 L. 241/90); alla conferenza "decisoria", invece, si ricorre quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre pubbliche amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta (oppure quando intervenga un espresso dissenso nel predetto termine), ovvero quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche (art. 14 commi 2 e 4 L. 241/90).

Entrambi gli istituti hanno la finalità di semplificare e velocizzare il procedimento amministrativo, ma con la rilevante differenza che nel primo caso vi è un'unica amministrazione competente a decidere (cosiddetta decisione "monostrutturata") la quale, però, prima di decidere, può acquisire contestualmente tramite la conferenza di servizi le valutazioni istruttorie delle altre amministrazioni interessate; nel secondo caso, invece, vi sono più amministrazioni competenti ad assentire, sotto distinti profili, il medesimo intervento o la medesima attività, ancorchè il rilascio del provvedimento finale sia di competenza di una sola di esse (cosiddetta decisione "pluristrutturata"); e da ciò consegue che nel primo caso l'amministrazione procedente rimane libera di determinare il contenuto del provvedimento conclusivo, dal momento che questo rimane un atto di sua esclusiva competenza, salva la facoltà degli interessati di impugnare il provvedimento conclusivo che si discosti immotivatamente o irragionevolmente da quanto emerso in sede di conferenza di servizi; nel secondo caso, invece, il provvedimento finale deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza di servizi, così come riassunte dal responsabile del procedimento nella determinazione conclusiva della conferenza medesima, e ove poi il dissenso sia espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, sono dettate specifiche norme procedurali per il superamento di tale dissenso.

3.4. L'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 non offre elementi univoci dai quali poter desumere a quale delle due fattispecie il legislatore abbia inteso ricondurre la conferenza di servizi preordinata all'esame di istanze di autorizzazione alla realizzazione di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, e ciò spiega la contrapposizione interpretativa venutasi a delineare nell'ambito della giurisprudenza amministrativa tra la tesi della conferenza "istruttoria" e quella della conferenza "decisoria", entrambe sostenute con

argomentazioni plausibili e ragionevolmente ancorate al (generico e ambivalente) dato normativo.

3.5. Osserva però il collegio che entrambi gli orientamenti si sono formati in epoca antecedente l'introduzione del Decreto Ministeriale 10.09.2010 n. 47987 il quale, nel dettare le linee guida statali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, offre oggi alcuni elementi testuali in favore della tesi della natura "decisoria" della conferenza di servizi qui in esame.

3.6. Si tratta, in particolare, di due disposizioni contenute nella parte III del predetto decreto ministeriale, concernenti la disciplina del procedimento unico di cui all'art. 12 citato:

- la prima è quella contenuta nell'art. 14.6, nella parte in cui si prevede che la conferenza di servizi "si svolge con le modalità di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241 del 1990 e successive modificazioni ed integrazioni";
- la seconda è quella contenuta nell'art. 15.1, in cui si prevede 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".

3.7. A ben guardare, entrambe le disposizioni sopra menzionate appaiono compatibili solo con la natura decisoria della conferenza di servizi.

3.8. In particolare, il rinvio integrale, senza specificazioni o eccezioni di sorta, alla disciplina di cui agli articoli 14 e seguenti della L. 241/90 presuppone un implicito riferimento anche alle norme di cui agli artt. 14-ter e 14-quater di detta legge relativamente alle modalità di formazione del consenso tra le amministrazioni partecipanti e agli effetti dell'eventuale dissenso manifestato da una di esse: norme compatibili solo con il carattere polistrutturato della conferenza di servizi "decisoria" e inapplicabili, invece, alle ipotesi di conferenza "istruttoria", all'esito della quale l'autorità procedente resta libera di determinare il contenuto del provvedimento finale a prescindere da ogni eventuale dissenso delle altre amministrazioni coinvolte: il quale, infatti, laddove espresso, non impone l'adozione di particolari modalità procedurali per il suo superamento al di fuori della necessità che l'atto conclusivo adottato dall'amministrazione procedente sia adeguatamente motivato in relazione alle risultanze istruttorie acquisite in seno alla conferenza.

3.9 Analogamente, la previsione che la conferenza di servizi debba concludersi con una determinazione motivata di conclusione da parte del responsabile del procedimento e che l'autorizzazione unica debba conformarsi a detta determinazione, è anch'essa compatibile solo con la natura decisoria della conferenza di servizi, e così anche la previsione secondo cui l'autorizzazione unica sostituisce ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte: specificazione che, nel riprodurre l'analogia disposizione contenuta nell'art. 14-ter comma 9 della L. 241/90, non avrebbe ragion d'essere se la conferenza di servizi qui in esame avesse natura istruttoria, posto che in tal caso non vi sarebbero più amministrazioni competenti ad assentire, sotto diversi profili, la medesima attività del privato, ma una sola amministrazione titolare in via esclusiva del potere decisorio con facoltà di acquisire, ove ritenuto "opportuno", le valutazioni istruttorie di altre amministrazioni eventualmente interessate.

3.10 Alla luce di tali considerazioni, ritiene il collegio - conformemente a quanto affermato dalla più recente e attenta dottrina - che alla conferenza di servizi disciplinata dall'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 vada attribuita natura decisoria.

Tale opzione ermeneutica assume rilievo ai fini della decisione del ricorso qui in esame, per le ragioni che saranno qui di seguito evidenziate.

3.11 Tanto premesso, è possibile passare alla disamina dei singoli motivi di ricorso.

4. Con il primo motivo, il Comune ha dedotto la violazione dell'art. art. 12, comma 3 d.lgs. 29.12.2003, n. 387 e dell'art. 14-quater comma 3 della legge 7.8.1990, n. 241; in subordine, ha eccepito l'illegittimità derivata della determinazione impugnata per effetto dell'illegittimità costituzionale dell'art. 12 comma 4 del D. Lgs. 29.12.2003 n. 387 per violazione degli artt. 5, 118 comma 1 e 120 della Costituzione: il Comune ha premesso che in seno alla conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 12 D.Lgs. 387/2003, il proprio rappresentante ha espresso parere contrario al rilascio dell'autorizzazione per ragioni concernenti la non conformità urbanistica dell'area prescelta per la realizzazione dell'impianto; secondo il Comune ciò avrebbe imposto alla Provincia di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri affinché provvedesse d'intesa con la Regione; a tale conclusione si perverrebbe argomentando dal fatto che la conferenza di servizi prevista dall'art. 12 del D. lgs. 387/2003 ha natura "decisoria", sicché ad essa deve applicarsi la disciplina dettata dall'art. 14 quater comma 3 della L. 241/90 per il caso di "motivato dissenso" formulato in seno alla conferenza da parte di una amministrazione preposta alla

tutela "paesaggistico-territoriale"; in subordine, la norma di cui all'art. 12 D. Lgs. 387/2003, nella misura in cui fosse interpretata nel senso che il parere reso dal Comune in seno alla conferenza di servizi non ha carattere vincolante, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di sussidiarietà verticale e di leale cooperazione tra pubbliche amministrazioni, dal momento che essa comporta la sostanziale sottrazione al Comune della tutela degli specifici interessi di rilievo comunale connessi al governo del territorio e alla tutela della salute pubblica.

4.1. Osserva il collegio che le predette censure non possono essere condivise.

4.2. In seno alla conferenza di servizi per cui è causa, il Comune di Luserna non ha espresso un parere contrario sotto il profilo "paesaggistico-territoriale", ma solo sotto il profilo "urbanistico".

Il predetto dissenso non atteneva, pertanto, ad uno degli interessi sensibili a tutela dei quali l'art. 14-quater impone l'attivazione di uno speciale modulo procedimentale per il superamento del dissenso.

Dal punto di vista propriamente "paesaggistico-territoriale", si è pronunciata in seno al procedimento unico la competente Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici, attestando che nell'area interessata dalla realizzazione dell'impianto non sono in atto procedimenti finalizzati alla valutazione del pubblico interesse a fini paesaggistici.

4.3. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 D. Lgs. 387/2002 formulata in via subordinata dall'ente ricorrente è manifestamente infondata: in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia da fonte rinnovabile, caratterizzata dall'intreccio di interessi pubblici facenti capo a diverse amministrazioni collocate su diversi livelli di governo, il principio di sussidiarietà verticale è necessariamente recessivo rispetto a quello di leale cooperazione tra pubbliche amministrazioni, il quale giustifica l'introduzione da parte del legislatore di principi e normative che disciplinano forme di concertazione e di valutazione contestuale dei predetti interessi, impedendo, nel contempo, che l'eventuale dissenso di una delle amministrazioni interessate possa assumere valore di "veto" circa la conclusione favorevole del procedimento.

4.4. Alla stregua delle considerazioni fin qui esposte, il primo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

5. Con il secondo motivo, parte ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 12, commi 3, 4 e 4bis, del D. Lgs. 29.12.2003, n. 387 e dei principi di coordinamento e di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché vizi di eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e difetto d'istruttoria: secondo parte ricorrente la determinazione impugnata sarebbe illegittima perché affetta da carenza di istruttoria e di motivazione; in

particolare, essa difetterebbe di adeguata motivazione: a) circa la ritenuta compatibilità urbanistica dell'impianto e, soprattutto, circa le ragioni della prevalenza accordata all'interesse pubblico alla realizzazione dell'impianto rispetto ai concorrenti interessi pubblici connessi alla disciplina del territorio e alla tutela della salute pubblica;

b) circa le carenze progettuali sotto il profilo edilizio rilevate dal Comune e dalla stessa Provincia in sede istruttoria e non sanate dall'impresa richiedente (che si è limitata a dichiarare che le integrazioni richieste sarebbero state consegnate soltanto prima dell'inizio dei lavori all'ufficio tecnico comunale), tenuto conto che l'autorizzazione impugnata è stata rilasciata con l'espressa indicazione che la stessa costituisce "titolo a costruire";

c) circa l'effettiva "disponibilità del suolo" su cui realizzare sia l'impianto di cogenerazione sia la rete di teleriscaldamento, così come prescritto dall'art. 12, comma 4-bis D. Lgs. 387/2003;

d) infine, circa l'entità delle "emissioni in atmosfera" che saranno prodotte dall'impianto.

5.1. La censura è fondata nei limiti qui di seguito precisati.

5.2.. Quanto alla conformità urbanistica dell'impianto.

In seno alla conferenza di servizi del 28 ottobre 2010, il rappresentante del Comune di Luserna ha fatto presente che il progettato impianto di cogenerazione non risultava conforme con la destinazione urbanistica dell'area oggetto dell'insediamento (classificata come "area per attrezzature di interesse generale comunale e intercomunale, campeggi e attrezzature varie, con destinazione d'uso parco gioco, parcheggio o pozzo acquedotto comunale"), evidenziando che la relativa tabella di zona prescrive che "non sono ammessi interventi se non connessi con la formazione del servizio".

Nella determinazione conclusiva impugnata nel presente giudizio, la Provincia di Novara ha ritenuto che il rilievo formulato dal rappresentante comunale non costituisca ragione ostativa al rilascio dell'autorizzazione unica dal momento che questa, ai sensi dell'art. 12 comma 3 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico".

Ritiene il collegio che tale motivazione sia del tutto carente.

E' vero che l'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 prevede che l'autorizzazione unica "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico", ma tale norma va letta secondo canoni di ragionevolezza e alla luce dei principi di (mera) semplificazione procedimentale che la ispirano.

L'autorizzazione unica, infatti, si inserisce nella pianificazione urbanistica e può variare quest'ultima soltanto se, nell'ambito del relativo procedimento, si sia giunti ad una ponderata valutazione circa la coerenza sostanziale dell'autorizzazione unica con le

esigenze della pianificazione, con la conseguenza che l'effetto di variante dell'autorizzazione unica è soltanto un meccanismo di semplificazione.

L'effetto di variante dell'autorizzazione unica non significa prevalenza sostanziale di questo procedimento sulle scelte di pianificazione, quasi che la realizzazione di un impianto di cogenerazione potesse stravolgere le linee di programmazione dell'uso del territorio che ciascuna amministrazione correttamente si pone: se così non fosse, se l'eventuale dissenso del Comune sotto il profilo urbanistico potesse essere superato sul semplice rilievo che, in ogni caso, l'autorizzazione unica produce di diritto la variazione delle previsioni urbanistiche ostative alla realizzazione dell'impianto, tanto varrebbe non invitarla neppure, l'Amministrazione Comunale, a partecipare ai lavori della conferenza. Né si può ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonte rinnovabile – che sono certamente prioritarie e di rilievo comunitario e che proprio per questo hanno ispirato la semplificazione procedimentale delineata dal legislatore statale nel citato articolo 12 D. Lgs. 38772003 – siano talmente preminenti da legittimare la totale pretermissione delle esigenze di tutela del territorio, dell'ambiente e della salute pubblica connesse alla pianificazione territoriale.

Ciò non significa, peraltro, che l'amministrazione comunale sia titolare di un potenziale potere di "veto" in ordine alla realizzazione dell'impianto: significa soltanto che, nell'ambito della conferenza di servizi decisoria di cui al citato art. 12, l'eventuale dissenso del Comune deve essere preso in adeguata considerazione, attentamente ponderato ed eventualmente superato nella determinazione conclusiva, ma sempre sulla scorta di una motivazione adeguata che dia conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza e delle ragioni per cui l'insediamento è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, compatibile con le caratteristiche dell'area interessata; una volta che in esito alla conferenza di servizi l'autorità procedente sia pervenuta a siffatta (motivata) conclusione, per il rilascio dell'autorizzazione unica non sarà necessario attivare la complessa procedura di variazione dello strumento urbanistico, ma la stessa autorizzazione unica determinerà di diritto l'effetto di variante urbanistica.

Nel caso in esame, tale valutazione è mancata del tutto, anche perché la conferenza di servizi non è si è conclusa - come invece avrebbe dovuto, attesa la sua natura decisoria - con la determinazione conclusiva del responsabile del procedimento che desse conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla stessa: di modo che i rilievi istruttori concernenti le caratteristiche dell'area oggetto dell'insediamento, esposti nelle pagine iniziali del verbale della conferenza, sono rimaste oggetto delle valutazioni contrapposte dell'amministrazione provinciale e di quella comunale, senza che tale contrapposizione fosse risolta dal responsabile del procedimento con la formulazione sintetica delle posizioni

prevalenti emerse in seno alla stessa, che consentisse in definitiva di comprendere le ragioni dell'autorizzazione conclusiva.

In tal modo, l'effetto di variante automatica dello strumento urbanistico sancito dall'art. 12 è stato utilizzato in modo improprio per aggirare, senza alcuna motivazione, le valutazioni svolte dal Comune in seno alla conferenza di servizi, finendo per vanificare la stessa utilità della partecipazione comunale alla conferenza medesima.

Alla luce di tali considerazioni, ritiene il collegio che la censura in esame sia fondata e vada accolta.

5.3. Quanto ai chiarimenti istruttori richiesti dal Comune .

In seno alla conferenza di servizi del 28 ottobre 2010, il rappresentante del Comune ha rilevato che "la pratica risulta[va] carente di una serie di documentazioni" e ha quindi richiesto, in particolare: "un'indagine del flusso di traffico corredata di elaborati grafici e monitoraggio del transito giornaliero, al fine di reperire il percorso di accesso alla nuova centrale con dimostrazione dei diritti e titoli necessari per il transito (...); una serie di particolari quotati riferiti alle opere di recinzione in progetto, muri di sostegno, accessi carrai, pedonali, serbatoi interrati, la nuova strada di accesso, le opere inerenti al canale, un particolare costruttivo riferito ai materiali che verranno utilizzati per l'edificio e per le opere correlate in conformità a quanto previsto dal regolamento edilizio; progetto delle opere di mitigazione (...) e una tavola contenente l'esatta sistemazione delle aree a parcheggio e viabilità, superfici impermeabilizzate con indicati i sistemi di raccolta e di laminazione delle acque prima dell'immissione nei recettori, e poi una planimetria di progetto in scala 1:500 con indicazione dei tracciati infrastrutturali, acquedotti, ecc. (...); il progetto esecutivo della rete di tele riscaldamento prevista, con acquisizione delle necessarie autorizzazioni o servitù di passaggio necessarie".

Ha precisato il rappresentante comunale che "ogni valutazione di merito" sarebbe stata possibile soltanto nel momento in cui il progetto fosse stato disponibile nel suo complesso. Dalla lettura del verbale della conferenza di servizi si evince che la necessità dei predetti chiarimenti - o quanto meno di una parte degli stessi - è stata ritenuta necessaria dallo stesso dirigente della Provincia di Novara che ha poi adottato l'autorizzazione conclusiva (dr. Pavone: "non facciamo dibattiti, le esaminiamo, se ci consegnate queste integrazioni, siamo nei tempi, il procedimento è stato avviato a luglio..." (pag. 18); "ritengo che sia opportuno dare risposta alle questioni poste" (pag. 19); "...nella presentazione del dott. Cucatto abbiamo posto il problema delle varie alternative per le strade di accesso ed allora tali ipotesi vanno definite e concordate con il Comune di Luserna San Giovanni. Non vogliamo impedire che l'autotreno arrivi, ma ci deve essere la strada idonea. Se c'è già non lo so" (pag. 20); "se la strada non è idonea ci si può inchiodare e poi ci vuole la

gru...non possiamo autorizzare un impianto privo di accesso" (pag.21); ancora, quanto all'impianto di teleriscaldamento "noi (Provincia) abbiamo bisogno che ci sia la disponibilità, cioè che la ferrovia dia disponibilità...la possibilità di tipo tecnico-impiantistico di allocare certi impianti ci deve essere a priori" (pag. 22); "..Nel momento in cui noi diamo l'Autorizzazione la Ditta il giorno dopo...inizia il cantiere e io devo avere in mano tutta la documentazione tecnico-urbanistica, compresa quella inerente la viabilità" (pag. 22).

Dall'esame degli atti di causa si evince che una parte dei chiarimenti richiesti dal Comune è stata resa verbalmente - peraltro in modo piuttosto sommario - in seno alla stessa conferenza di servizi dai rappresentanti dell'azienda agricola Merlo, un'altra parte è stata prodotta alla Provincia il giorno successivo, ma la gran parte degli stessi (in particolare quella relativa alla rete di teleriscaldamento, ma non solo) è stata lasciata in sospeso e, in definitiva, è rimasta inevasa, anche perché quella del 28 ottobre 2010 è stata l'unica conferenza di servizi in cui si è articolato il procedimento unico di cui all'art. 12 D.Lgs. 387/2003, dopo di che l'autorizzazione è stata rilasciata senza ulteriori approfondimenti. Va notato che l'art. 14 ter, comma 8 L. 241/90 prevede che in sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione, e che se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

Il principio è stato ulteriormente specificato dall'art. 14.11 dell'allegato 1 al D.M. 10 settembre 2010 ("Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"), il quale prevede che "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"

Nel caso di specie il Comune di Luserna S. Giovanni ha esercitato correttamente la facoltà prevista dalle norme appena menzionate, richiedendo in seno alla conferenza di servizi chiarimenti e ulteriore documentazione al soggetto proponente; e anche a voler ritenere che una parte delle richieste sia stata soddisfatta in conferenza di servizi e altra parte successivamente, è pacifico che la restante parte è rimasta invece inevasa: basti considerare che, oltre ai profili concernenti la rete di teleriscaldamento, in seno alla conferenza uno dei tecnici della ditta proponente ha dichiarato che "tutta la parte di

cemento armato, esecutivi, calcoli idraulici dei ponti, l'intubamento dei canali, perizia geologica per le fondazioni" sarebbero state consegnate all'ufficio tecnico comunale soltanto "prima dell'inizio dei lavori" (verbale conferenza, pag. 15).

Ritiene il collegio che le norme sopra citate avrebbero dovuto indurre l'amministrazione precedente ad aggiornare la conferenza di servizi ad una data successiva, nella quale si sarebbe dovuto valutare se, alla stregua dei chiarimenti resi e di quelli rimasti inevasi, il provvedimento autorizzatorio fosse o meno rilasciabile.

Invece, la Provincia ha rilasciato direttamente l'autorizzazione senza attendere i predetti chiarimenti, senza riconvocare la conferenza di servizi e senza nulla dire in ordine ai profili tecnici rimasti insoluti in sede istruttoria, benchè ritenuti rilevanti dallo stesso rappresentante provinciale. E tali omissioni appaiono tanto più gravi in quanto il provvedimento conclusivo è stato rilasciato con l'espressa indicazione che lo stesso "costituisce titolo a costruire e esercire l'impianto in conformità al progetto approvato", laddove è evidente che se l'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire, è necessario che il progetto dell'impianto sia stato esaminato ed approvato in tutti i suoi aspetti.

Nel caso di specie ciò non è avvenuto, essendo stata demandata alla fase esecutiva la determinazione di contenuti essenziali del progetto edilizio, primo fra tutti quello relativo alla rete di riscaldamento, il cui progetto, alla data del rilascio dell'autorizzazione impugnata, non risultava elaborato neppure a livello di progetto definitivo, come invece richiesto dalla legge, tant'è vero che ne è stato approvato solo il "piano di massima", peraltro richiamato quale "parte integrante" dell'autorizzazione rilasciata.

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

5.4. Quanto alla "disponibilità del suolo".

Parte ricorrente sostiene che l'atto impugnato sarebbe illegittimo anchè perché il soggetto proponente non avrebbe provato la disponibilità del suolo su cui realizzare la rete di teleriscaldamento, in violazione dell'art. 12, comma 4 -bis del D. Lgs. 387/2003.

La censura non può essere condivisa.

L'art. 12 comma 4-bis del D. Lgs. 387/2003 stabilisce che per la realizzazione di impianti a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo "su cui realizzare l'impianto".

Tale prova, nel caso di specie, è stata fornita e la circostanza non è contestata.

Per le "opere connesse" alla realizzazione dell'impianto – tra le quali, nel caso di specie, va ricompresa la rete di teleriscaldamento – la norma prevede, invece, che la disponibilità del suolo possa essere acquisita mediante procedura espropriativa, attesa la natura di "pubblica utilità" delle opere medesime.

Ne consegue che il soggetto proponente non era tenuto a dimostrare di avere la disponibilità, oltre che del suolo sui cui realizzare l'impianto, anche di quello su cui realizzare la rete di teleriscaldamento, dal momento che la disponibilità quest'ultimo, occorrendo, avrebbe potuto essere acquisito successivamente per via amministrativa. La censura va quindi disattesa.

5.5. Quanto alle "emissioni in atmosfera".

Parte ricorrente lamenta che con l'autorizzazione unica sia stata rilasciata anche l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi dell'art. 269 del D. Lgs. n. 152/2006, senza che sia stata previamente verificata la conformità a legge di dette emissioni in relazione al contesto ambientale, con conseguente difetto di istruttoria e di motivazione. La censura non può essere condivisa dal momento che in seno alla conferenza di servizi tali aspetti sono stati puntualmente esaminati (cfr. pagg. 11-12 del relativo verbale), tenendo in adeguata considerazione sia la potenza termica dell'impianto, sia i limiti emissivi previsti dalla normativa regionale di settore, sia la particolare classificazione del Comune di Luserna per ciò che attiene alla qualità dell'aria, pervenendosi quindi alla conclusione che con l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, e in particolare con la realizzazione della rete di teleriscaldamento, l'impianto avrebbe potuto garantire il rispetto di valori di emissione persino inferiori a quelli previsti dalla normativa applicabile. La censura va quindi disattesa perché generica e contraddetta dalla documentazione in atti.

6. Con il terzo motivo, parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 12, commi 3 e 4, del D. Lgs. 29.12.2003, n. 387 e degli artt. 14-ter e quater della legge 7.8.1990, n. 241, nonché vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria, insufficienza della motivazione e travisamento dei fatti.

La censura concerne distinti profili di illegittimità dell'autorizzazione impugnata e del relativo procedimento.

6.1. In primo luogo, parte ricorrente lamenta che alla conferenza di servizi non sia stata invitata la Regione, titolare del potere di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e delle relative variante.

La censura non è fondata.

La partecipazione della Regione alla conferenza di servizi non era necessaria, dal momento che la variante alla strumentazione urbanistica comunale, implicita nell'autorizzazione unica rilasciata al soggetto proponente, non aveva carattere strutturale.

6.2. In secondo luogo, parte ricorrente lamenta che alla conferenza di servizi non abbia partecipato l'Autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione all'attraversamento della linea ferroviaria.

La censura va disattesa perché generica: non si comprende a quale porzione del progetto dell'infrastruttura si faccia riferimento, né quale sarebbe l'autorità competente a rilasciare la predetta autorizzazione.

6.3. In terzo luogo, parte ricorrente lamenta che non tutte le valutazioni prodromiche al rilascio dell'atto impugnato siano state svolte in seno al "procedimento unico" di cui all'art. 12 del D. Lgs. 387/2003: ad esempio, l'Azienda Merlo si è riservata di produrre tutta una serie di integrazioni e precisazioni progettuali (profilo edilizio, strade di accesso, rete di teleriscaldamento) solo dopo il rilascio dell'autorizzazione, in sede di esecuzione dell'opera; in tal modo una parte rilevante del procedimento è stata sottratta alle valutazioni della conferenza di servizi.

La censura è fondata e si ricollega a quella dedotta con il secondo motivo.

A fronte della richiesta di alcuni chiarimenti formulata in seno alla conferenza di servizi dal rappresentante del Comune, il soggetto proponente si è riservato di fornirli solo dopo il rilascio dell'autorizzazione, prima di avviare i lavori. L'autorizzazione conclusiva è stata quindi rilasciata senza che il soggetto proponente avesse fornito una parte dei chiarimenti richiesti dal Comune e senza che la conferenza di servizi, opportunamente riconvocata, si pronunciasse sulla rilasciabilità o meno dell'autorizzazione conclusiva, in assenza dell'integrazione mancante.

Ciò configura violazione:

- dell'art. 14 ter, comma 8 L. 241/90, richiamato dall'art. 12, comma 4 D. Lgs. 387/2003, secondo cui "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";

- dell'art. 14.11 dell'allegato 1 al D.M. 10.09.2010 n. 47987, secondo cui "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”;

- dell'art. 14.1 dell'allegato 1 al DM 10/09/2010 n. 47987, il quale prevede che nella conferenza di servizi devono necessariamente confluire “tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili”, escludendo, pertanto, che le relative valutazioni possano essere svolte in sedi diverse dalla conferenza medesima o da parte di taluna soltanto delle amministrazioni partecipanti alla conferenza stessa.

Dal tenore delle difese sembra di comprendere che l'autorità procedente abbia ritenuto che i chiarimenti richiesti dal Comune attenessero a profili di dettaglio e che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, fosse sufficiente l'esame del progetto definitivo dell'impianto e delle opere infrastrutturali.

Tali considerazioni, tuttavia, per un verso appaiono contraddette dalla circostanza che un progetto “definitivo” della rete di teleriscaldamento non è mai stato presentato dal soggetto proponente (in violazione, peraltro, 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); e per altro verso non esimevano, in ogni caso, l'amministrazione provinciale dall'onere di riconvocare la conferenza di servizi per consentire l'esame contestuale dei chiarimenti tecnici forniti dal proponente e la valutazione circa l'effettiva rilevanza di quelli omessi, esplicitando, infine, le posizioni prevalenti emerse in quella sede nella determinazione conclusiva della conferenza medesima (che invece è mancata del tutto).

6.4. Quest'ultima considerazione si ricollega all'ultimo profilo di censura dedotto con il motivo di ricorso qui in esame, con il quale parte ricorrente lamenta che, all'esito della conferenza di servizi, il responsabile del procedimento non abbia adottato alcuna determinazione conclusiva che desse atto delle “posizioni prevalenti” emesse in seno alla stessa, ma ha rilasciato direttamente l'autorizzazione.

La censura è fondata, in fatto e in diritto.

In punto di fatto, si evince dagli atti che nel caso di specie il procedimento unico si è articolato in un'unica riunione della conferenza di servizi, all'esito della quale, nonostante le posizioni non uniformi delle amministrazioni partecipanti, il responsabile del procedimento non ha assunto alcuna determinazione conclusiva che desse atto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza e alla quale potesse poi uniformarsi l'autorizzazione conclusiva.

In punto di diritto, la necessità che la conferenza di servizi di cui all'art. 12 D. Lgs. 387/2003 si concluda con la determinazione conclusiva del responsabile del procedimento non è solo una diretta conseguenza della sua natura decisoria (con conseguente applicazione dell'art. 14 ter comma 9 L. 241/90), ma è oggi testualmente prevista dall'art. 15.1 del citato D.M. del 10.09.2010, il quale dispone che l'autorizzazione unica deve essere "conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi".

Anche tale doglianza merita, pertanto, di essere accolta.

7. Infine, con il quarto motivo, parte ricorrente ha lamentato eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, violazione di legge con riferimento alla D.C.R. 11.1.2007, n. 98-1247 e alla deliberazione dell'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas 19.3.2002, n. 42/2002 e s.m.i., violazione del c.d. principio di precauzione, omessa e/o insufficiente motivazione: secondo parte ricorrente i valori IRE e LC indicati in progetto dall'interessata si fonderebbero su dati di fatto non corrispondenti all'effettivo fabbisogno energetico delle utenze civili e industriali presenti in loco; nessun documento sarebbe stato prodotto in sede istruttoria a sostegno dei dati dichiarati dall'azienda; la Provincia si sarebbe limitata a recepire i dati forniti dall'interessata, senza svolgere alcun approfondimento istruttorio; analogamente, il provvedimento impugnato conterrebbe un riferimento del tutto generico alle "migliori tecniche disponibili", in violazione del principio di precauzione in materia ambientale; la Provincia avrebbe dovuto specificarle e non l'ha fatto.

La censura è fondata nei limiti qui di seguito precisati.

La parte del provvedimento impugnato concernente la rete di teleriscaldamento fa riferimento ad un piano "di massima" presentato dal soggetto proponente, laddove la legge richiede che l'amministrazione si pronunci su un progetto "definitivo". Ciò comporta che ogni valutazione svolta dall'amministrazione provinciale in ordine alla 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.

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 di difetto di istruttoria e di motivazione dedotte con il motivo qui in esame.

8. Sono fondati anche i motivi aggiunti, con i quali parte ricorrente ha impugnato la determinazione indicata in epigrafe con cui la Provincia di Torino ha dichiarato che nell'oggetto dell'autorizzazione unica non rientra la rete di teleriscaldamento e che la Provincia non ha competenza a pronunciarsi sulla stessa.

8.1. Con il primo motivo aggiunto si deduce l' illegittimità derivata della determinazione impugnata, alla luce dei vizi di violazione di legge e di eccesso di potere dedotti con il ricorso introduttivo nei confronti dall'autorizzazione ivi impugnata.

8.2. Con secondo motivo aggiunto si deduce violazione dell'art. 12, comma 3 e 4 del d.lgs. 29.12.2003, n. 387, dell'art. 14-quater comma 3 della legge 7.8.1990, n. 241, nonché degli artt. 2.1, 3, 10.1, 13.1, 14.1 e 15.1 del D.M. 10.9.2010, n. 47987 del Ministero dello Sviluppo Economico; violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà, nonché per sviamento della causa tipica: secondo parte ricorrente la determinazione impugnata viola il principio di onnicomprensività dell'autorizzazione unica prevista dall'art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003, la quale ricomprende in sé anche la realizzazione delle infrastrutture di rete connesse e indispensabili; del resto, l'istanza di autorizzazione presentata dall'Azienda Merlo comprendeva anche il progetto per la realizzazione della rete di teleriscaldamento, per cui non si comprende per quale ragione la Provincia, nonostante mancasse il progetto definitivo di tale necessaria infrastruttura, abbia rilasciato ugualmente l'autorizzazione approvando "il piano di massima" della rete di teleriscaldamento quale "parte integrante del progetto"; ciò conferma che l'istruttoria è stata carente e lacunosa.

8.3. Le censure possono essere esaminate congiuntamente.

L'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 riguarda sia la costruzione e l'esercizio "degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili", sia "le opere connesse e le infrastrutture indispensabili" alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi.

In tal senso dispone il comma 3 del predetto articolo 12.

In senso analogo dispone l'art. 10.1. del D. M. 10/09/2010 ("Fatto salvo quanto previsto ai paragrafi 11 e 12, la costruzione, l'esercizio e la modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dalla Regione o dalla Provincia delegata").

Per tale motivo, l'art. 13.1 del predetto decreto ministeriale precisa che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica è corredata dal "progetto definitivo" dell'iniziativa, comprensivo "delle infrastrutture indispensabili previste".

Nel caso di specie, è pacifico – come è emerso anche in sede di discussione orale – che la rete di teleriscaldamento costituisce un'infrastruttura indispensabile per la realizzazione e per il funzionamento dell'impianto di cogenerazione, 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.

Lo conferma il fatto che il progetto (di massima) della rete di teleriscaldamento è stato richiamato nell'autorizzazione impugnata quale "parte integrante" di quest'ultima. Pertanto, ritiene il collegio che il progetto (definitivo) della rete di teleriscaldamento costituisca un elemento essenziale dell'impianto di cogenerazione sul quale la conferenza di servizi avrebbe dovuto pronunciarsi, dal momento che, secondo noti principi, il procedimento unico definito dall'art. 12 D. Lgs. n. 387/2003 ha carattere omnicomprensivo ed assorbe ogni altro procedimento (T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 25 settembre 2009, n. 2292).

Da tali considerazioni consegue che la determinazione provinciale impugnata con i motivi aggiunti è illegittima dal momento che 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.

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

10. Ai sensi dell'art. 34 comma 1 lettera e) c.p.a., si ritiene opportuno indicare le misure idonee ad assicurare l'attuazione della presente decisione da parte dell'amministrazione provinciale, la quale dovrà, in particolare, secondo le modalità e nel rispetto dei termini di cui all'art. 14.11 dell'allegato 1 al D.M. 10.09.2010:

- a) richiedere al soggetto proponente di produrre il progetto definitivo della rete di teleriscaldamento e gli ulteriori chiarimenti istruttori richiesti dal Comune di Luserna S. Giovanni e non ancora evasi;
- b) riconvocare la conferenza di servizi;
- c) riesaminare in conferenza di servizi, alla luce dei chiarimenti resi dal proponente anche in ordine alla rete di teleriscaldamento, i profili di dissenso formulati dal Comune di Luserna S. Giovanni sotto il profilo urbanistico ed edilizio;
- d) concludere la conferenza di servizi con la determinazione conclusiva del responsabile del procedimento, dando conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza;
- e) adottare il provvedimento conclusivo di rilascio o di diniego dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 D. Lgs. 387/2003 in senso conforme al contenuto della determinazione

conclusiva di cui al punto precedente, avendo riguardo sia all'impianto di cogenerazione sia alla rete di teleriscaldamento.

11. Le spese di lite possono essere compensate per la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti indicati in epigrafe:

a) li accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati, nei limiti e per gli effetti indicati in motivazione;

b) compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2011 con

l'intervento dei magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Richard Goso, Primo Referendario

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/12/2011

IL SEGRETARIO

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