

## **TAR di Roma, sentenza n. 36519/2010: partecipazione del comune alla conferenza di servizi**

*La conferenza di servizi, quale modello di disciplina procedimentale e organizzatoria, persegue una duplice finalità: quella di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, di carattere immediato e, per certi versi, funzionale rispetto all'altro obiettivo, di tipo sostanziale, di predisporre un locus istituzionale per la valutazione compositiva degli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo, più attenta e ponderata perché concertata.*

*La conferenza di servizi è un modello procedimentale di cui una delle funzioni principali è proprio quella di coordinamento ed organizzazione di fini pubblici e risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'amministrazione pubblica, attribuendo dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia della sua attività.*

*In altri termini, il compito della conferenza di servizi è quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle amministrazioni partecipanti, nonché – come si è già rilevato - di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni.*

(Nella specie, il Giudice ha sottolineato che l'utilità di siffatto modello organizzativo emerge nettamente specie quando si tratta del concorso di Amministrazione appartenenti a distinti apparati, insuscettibili di coazione mediante direttive vincolanti emesse da un organo di vertice.

Del resto, è stato anche correttamente osservato che la complessità dei procedimenti segue alla complessità degli interessi sui quali incidere e alla pluralità degli organismi amministrativi, ciascuno dei quali ricollegabili anche a distinti centri di potere, alieni da organizzazioni di tipo gerarchico.

E dunque, la partecipazione alla Conferenza di servizi si mostra necessaria per quei comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto nonché dai connessi impatti ambientali, relativamente alla localizzazione degli impianti, opere o interventi principali ed agli eventuali cantieri o interventi correlati).

N. 36519/2010 REG.SEN.  
N. 09017/2009 REG.RIC.  
N. 00202/2010 REG.RIC.  
N. 00296/2010 REG.RIC.  
N. 01507/2010 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9017 del 2009, proposto da:

Comune di Agrigento, rappresentato e difeso dagli avv. Arnaldo Faro, Antonio Sinesio, con domicilio eletto presso Antonio Sinesio in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 55;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, Regione Sicilia, Comune di Porto Empedocle;

nei confronti di

Soc Nuove Energie Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Cesare Caturani, Giuseppe De Vergottini, con domicilio eletto presso Giuseppe De Vergottini in Roma, via Antonio Bertoloni, 44; Unesco; Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Agrigento - Asi, rappresentato e difeso dagli avv. Antonino Graziano, Antonio Sinesio, con domicilio eletto presso Antonio Sinesio in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 55;

sul ricorso numero di registro generale 202 del 2010, proposto da:

Comune di Agrigento, rappresentato e difeso dall'avv. Arnaldo Faro, con domicilio eletto presso Antonio Sinesio in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 55;

contro

Assessorato Regionale Industria della Regione Siciliana, Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilita' della Regione Siciliana, Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Sicilia in Persona del Presidente P.T.; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Societa' Nuove Energie Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe De Vergottini, con domicilio eletto presso Giuseppe De Vergottini in Roma, via Antonio Bertoloni, 44; Comune di Porto Empedocle in Persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso dall'avv. Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso Fabrizio Paoletti in Roma, via G. Bazzoni, 3; Unesco - Commissione Nazionale Italiana; Consorzio Per L'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Agrigento -Asi, rappresentato e difeso dagli avv. Antonino Graziano, Antonio Sinesio, con domicilio eletto presso Antonio Sinesio in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 55;

sul ricorso numero di registro generale 296 del 2010, proposto da:

Associazione Legambiente Onlus ed Atri, Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus, Arci Sicilia, Cittadinanzattiva Onlus, rappresentati e difesi dagli avv. Silvio Bozzi, Daniela Ciancimino, Nicola Giudice, Corrado V. Giuliano, con domicilio eletto presso Silvio Bozzi in Roma, c.so Trieste, 88;

contro

Regione Sicilia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di Porto Empedocle, rappresentato e difeso dall'avv. Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso Fabrizio Paoletti in Roma, via G. Bazzoni, 3;

nei confronti di

Soc Nuove Energie Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe De Vergottini, con domicilio eletto presso Giuseppe De Vergottini in Roma, via Antonio Bertoloni, 44;

e con l'intervento di  
ad adiuvandum:

Camera di Commercio, Industria Provincia di Agrigento, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Camilleri, con domicilio eletto presso Silvio Bozzi in Roma, c.so Trieste, 88; ad adiuvandum:

Associazione Italia Nostra Onlus, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Ciancimino, con domicilio eletto presso Silvio Bozzi in Roma, c.so Trieste, 88;

sul ricorso numero di registro generale 1507 del 2010, proposto da:

Codacons + 1, Teres'Alba Raguccia, rappresentati e difesi dagli avv. Gino Giuliano, Carlo Rienzi, Mariacristina Tabano, con domicilio eletto presso Uff.Legale Naz.Le Codacons in Roma, v.le Mazzini, 73;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Presidenza della Regione Siciliana; Assessorato Regionale Industria della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Gen.Le Dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Soc Nuove Energie Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe De Vergottini, con domicilio eletto presso Giuseppe De Vergottini in Roma, via Antonio Bertoloni, 44;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 9017 del 2009:

DEL PARERE FAVOREVOLE DI COMPATIBILITA' AMBIENTALE PER IL PROGETTO DI RIGASSIFICAZIONE GAS NATURALE LIQUEFATTO NEL PORTO DI PORTO EMPEDOCLE - RICORSO IN RIASSUNZIONE AI SENSI DELLA L. N. 99/09 (TAR SICILIA SEDE DI PALERMO) - 23 BIS.

quanto al ricorso n. 202 del 2010:

- del decreto dell'Assessore per l'industria della Regione Siciliana n. 122/Gab del 22.10.2009 di autorizzazione a costruire ed esercire un terminale di ricezione e

rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) situato nel Comune di Porto Empedocle, con relative opere marittime portuali e gasdotto di collegamento alla Rete nazionale di gasdotti;

- di ogni atto presupposto, collegato e connesso;.

quanto al ricorso n. 296 del 2010:

- dell'autorizzazione rilasciata con decreto n. 122/Gab del 22.10.2009 dell'Assessorato Industria della Regione Siciliana a costruire ed esercitare un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL), situato nel Comune di Porto Empedocle, della capacità di 8 miliardi di m<sup>3</sup>/anno, in grado di ricevere navi metanifere di capacità fino a 155.000 mc.;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;..

quanto al ricorso n. 1507 del 2010:

- dell'autorizzazione rilasciata con decreto n. 122/Gab del 22.10.2009 dall'Assessorato Industria della Regione Siciliana alla società Nuove Energie s.r.l. per la costruzione e relativo esercizio di un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquefatto;

- della nota prot. 14732 del 28.02.2006;

- del giudizio di compatibilità ambientale VIA n. 774 del 30.03.2006;- del decreto n. 966 del 29.09.2008;

- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Soc Nuove Energie Srl e di Consorzio Per L'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Agrigento - Asi e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Societa' Nuove Energie Srl e di Comune di Porto Empedocle in Persona del Sindaco P.T. e di Consorzio Per L'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Agrigento - Asi e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Soc Nuove Energie Srl e di Comune di Porto Empedocle e di Assessorato Regionale Industria della Regione Siciliana e di Soc Nuove Energie Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2010 il dott. Salvatore Mezzacapo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con i proposti ricorsi, di cui meglio in epigrafe, viene censurato, sotto diversi profili, il provvedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un terminale di ricezione e rigassificazione sito nel Comune di Porto Empedocle nonché tutti gli atti relativi all'iter istruttorio.

Sia il Comune di Agrigento che gli altri odierni ricorrenti rilevano, in particolare, come l'impugnato decreto n. 966 del 29 settembre 2008 sia gravemente lesivo dei diritti e degli interessi dello stesso ente locale, nel cui ambito territoriale insistono beni culturali di immenso pregio e che è, al contempo, interessato dalla realizzazione dell'opera di cui è questione.

Di qui lo specifico rilievo assegnato alla pretermissione del Comune di Agrigento dalla procedura amministrativa propedeutica all'autorizzazione dell'opera, con conseguente vizio di legittimità della finale determinazione avversata con i ricorsi in esame.

Nella specie, il riferimento normativo è al disposto dell'art. 8 della legge n. 340 del 2000, a mente del quale "L'uso o il riutilizzo di siti industriali per l'installazione di impianti destinati al miglioramento del quadro di approvvigionamento strategico dell'energia, della sicurezza e dell'affidabilità del sistema, nonché della flessibilità e della diversificazione dell'offerta, è soggetto ad autorizzazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministero dell'ambiente, d'intesa con la regione interessata", il quale prevede espressamente il ricorso alla conferenza di servizi.

E' un fatto incontestabile, agevolmente ricavabile dagli atti dei presenti giudizi, che il Comune di Agrigento non ha partecipato ai lavori della conferenza di servizi che ha poi all'unanimità favorevolmente deliberato in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica, ex art. 8 della legge n. 340 del 2000, per la costruzione e l'esercizio del terminale di cui trattasi nel Comune di Porto Empedocle ed agli stessi lavori non è mai stato invitato. In disparte le competenti autorità regionali e le amministrazioni statali interessate, alla conferenza di servizi hanno partecipato o vi sono stati comunque invitati – quali enti locali – esclusivamente la Provincia regionale di Agrigento ed il Comune di Porto Empedocle (ed il Consorzio ASI di Agrigento).

Così come è del pari incontestabile che l'avversato decreto di autorizzazione è espressamente fondato sul parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione appunto espresso in sede di conferenza dei servizi conclusiva.

Invero, nel decreto impugnato non è semplicemente richiamato il resoconto verbale di detta conferenza conclusiva, ma sono espressamente richiamati i pareri e le note in quella sede acquisiti (tra cui, ad esempio, il parere favorevole della Provincia di Agrigento).

In pratica, l'esito (favorevole) della conferenza di servizi conduce a far ritenere "concluso favorevolmente il procedimento de quo". Altrimenti detto, non sussistono dubbi in ordine al rilievo ed alla centralità, nell'economia complessiva della procedura autorizzatoria de quo, dei lavori e dell'esito della ricordata conferenza di servizi.

Rimane, in fatto, da accertare che l'opera di cui è questione "interessa" effettivamente il territorio anche del Comune di Agrigento. In disparte ogni pur rilevabile questione su effetti "indiretti" della realizzanda opera (quali, ad esempio, quelli sul flusso delle correnti e per l'effetto sulle spiagge) così come ogni pur facile considerazione sul dato per cui è sostanzialmente inevitabile che un'opera dal rilievo e dall'impatto certamente significativi come quella di cui è questione "interessa" una popolazione alla stessa così prossima come quella residente nel Comune di Agrigento, rimane il fatto, anch'esso incontestato, che il tracciato del gasdotto di completamento attraversa – per un tratto invero significativo – proprio il territorio del Comune di Agrigento, tanto è vero che al riguardo si immagina di adottate apposite prescrizioni, quali la schermatura con siepi, il trattamento cromatico ed il rivestimento in pietra.

In definitiva, il Comune di Agrigento è l'ente esponenziale di una comunità certamente "interessata" all'opera di che trattasi, per gli impatti diretti ed indiretti dalla stessa provocati sul relativo territorio di insediamento, ed è dunque organo istituzionale che aveva (ed ha) legittimo titolo a partecipare alla procedura de quo, quali che poi siano stati o siano gli esiti della stessa.

Tutto ciò premesso, emerge allora con sufficiente chiarezza la illegittimità della procedura de quo in ragione della non consentita partecipazione alla stessa, segnatamente ai lavori della conferenza di servizio, del Comune di Agrigento.

E ciò perché, come è stato condivisibilmente osservato, la conferenza di servizi, quale modello di disciplina procedimentale e organizzatoria, persegue una duplice finalità, quella «di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa», di carattere immediato e, per certi versi, funzionale rispetto all'altro obiettivo, di tipo sostanziale, di predisporre un locus istituzionale per la valutazione compositiva degli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo, più attenta e ponderata perché concertata. E che gli interessi della comunità risiedente sul territorio del Comune di Agrigento meritassero una

loro valutazione appunto compositiva con gli altri, pubblici e privati e di altre collettività implicati dall'opera di cui trattasi appare fuor di ogni dubbio.

E' tradizionale l'avviso giurisprudenziale per cui la conferenza di servizi è un modello procedimentale di cui una delle funzioni principali è proprio quella di coordinamento ed organizzazione di fini pubblici e risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'amministrazione pubblica, attribuendo dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia della sua attività. In altri termini, il compito della conferenza di servizi è quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle amministrazioni partecipanti, nonché – come si è già rilevato - di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni.

Ed invero l'utilità di siffatto modello organizzativo emerge ancor più nettamente allorquando, come nel caso di specie, si tratta del concorso di Amministrazione appartenenti a distinti apparati, insuscettibili di coazione mediante direttive vincolanti emesse da un organo di vertice.

Del resto, è stato anche correttamente osservato che la complessità dei procedimenti segue alla complessità degli interessi sui quali incidere e alla pluralità degli organismi amministrativi, ciascuno dei quali ricollegabili anche a distinti centri di potere, alieni da organizzazioni di tipo gerarchico.

E dunque, la partecipazione alla Conferenza di servizi si mostra necessaria per quei comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto nonché dai connessi impatti ambientali, relativamente alla localizzazione degli impianti, opere o interventi principali ed agli eventuali cantieri o interventi correlati (cfr., in tal senso, T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I, 6 ottobre 2009 , n. 1755). Del resto, è in gioco l'esigenza di tutelare le competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali, viepiù avvertita dopo la riforma costituzionale del 2001 con i connessi profili del cd. multilevel governance.

Né, nel caso di specie, può ritenersi che gli interessi della popolazione residente nel comune di Agrigento siano stati adeguatamente tutelati dalla partecipazione al procedimento della relativa Provincia di appartenenza (e della stessa Regione). E ciò perché la titolarità del Comune di Agrigento alla partecipazione deriva dalla circostanza per cui è il suo territorio ad essere direttamente interessato da opere che sono parte integrante dell'impianto da realizzare (non trattandosi, dunque, di mero comune limitrofo). Mentre la idoneità della rappresentanza provinciale può essere affermata al fine di veder per suo tramite valutati e considerati gli interessi delle popolazioni di un territorio più



ampio di quello direttamente interessato alla realizzazione dell'impianto e dunque coinvolto in maniera comunque mediata, ciò non può valere – in via sostitutiva – per le popolazioni ripetesesi insediate su territorio direttamente coinvolto. Né, del resto, potrebbe escludersi una pur legittima valutazione dell'ente territoriale più ampio, che così ritenga di dare prevalenza a determinati interessi della collettività provinciale unitariamente riguardata a scapito di una o più collettività di ambito comunale.

Il che però conferma la ineludibile necessità della partecipazione del Comune di Agrigento alla procedura di che trattasi.

La necessità di detta presenza, che rileva ai fini del pari necessario contemperamento degli interessi in gioco, non contraddice il vigente meccanismo procedurale che ha comunque potenziato il ruolo (e la responsabilità) dell'amministrazione precedente cui è rimessa la determinazione finale, previa valutazione delle specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni « prevalenti » espresse in quella sede (cfr. T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 11 luglio 2007 , n. 1376).

Va anche osservato che le svolte considerazioni non sono superabili in ragione di quanto osservato dal Comune di Porto Empedocle in ordine alla circostanza che avrebbe visto il Comune di Agrigento intervenire comunque nel procedimento presentando le sue osservazioni, "smentendo conseguentemente l'assunto relativo alla presunta violazione delle previsioni disciplinanti le modalità di pubblicazione degli atti impugnati". E ciò per la decisiva considerazione per cui le osservazioni presentate dal Comune di Agrigento a firma del suo Sindaco come la stessa decisione di convocare un consiglio comunale straordinario al fine di esaminare le questioni inerenti la realizzazione dell'opera non possono essere ritenute equipollenti della fattiva partecipazione alla conferenza di servizi. Invero, esse testimoniano piuttosto di quanto sarebbe stato necessario consentire detta partecipazione. In definitiva, quella che viene in rilievo è il profilo della mancata partecipazione al procedimento de quo, segnatamente alla svoltasi conferenza di servizi, di una comunità, nella specie quella risiedente nel territorio del Comune di Agrigento, pienamente titolata ad esprimersi rappresentando le proprie valutazioni a mezzo dei suoi organismi istituzionali. Sul punto valgono anche i richiami, di cui anche all'atto di intervento ad adiuvandum della Camera di Commercio della Provincia di Agrigento, al generale principio della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali amministrativi che interessano direttamente le scelte incidenti sulla salute, la sicurezza, il benessere ambientale, lo sviluppo ecosostenibile, ovviamente a mezzo degli strumenti tipici predisposti dall'ordinamento.

Si è allora in presenza di un chiaro vizio procedimentale, che segna di illegittimità l'azione amministrativa, senza che possa trovare applicazione nella specie il regime dell'art. 21

octies, secondo comma della legge n. 241 del 1990 e ciò in ragione dell'ampia discrezionalità degli apprezzamenti che sostanziano le determinazioni assunte, la cui direzione finale è proprio il frutto della rappresentazione di interessi e posizioni diverse. Non è dato intendere, in altri termini, quanto sul complessivo apprezzamento dei più interessi coinvolti e quindi sulle finali determinazioni poteva incidere il coinvolgimento effettivo del Comune di Agrigento.

E però detto rilievo risulta al contempo preclusivo per il Collegio della possibilità di esaminare le censure di carattere sostanziale che pure investono la contestata azione amministrativa. Il vizio rilevato, infatti, ha carattere assorbente e la ratio della preclusione all'esame degli eventuali ulteriori motivi di censura opera proprio nel senso di impedire una conformazione della successiva riedizione di potere amministrativo, che si tradurrebbe in una impropria intromissione nell'attività medesima.

In definitiva, riuniti i ricorsi di cui in epigrafe, il Collegio li accoglie ai sensi di quanto innanzi considerato e, per l'effetto, annulla l'avversata autorizzazione, salvi gli ulteriori provvedimenti conseguenti alla riattivazione della procedura amministrativa emendata del vizio rilevato.

Sussistono giuste ragioni per compensare integralmente fra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li riunisce e li accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'avversata autorizzazione a costruire ed esercire un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) situato nel Comune di Porto Empedocle, salvi gli ulteriori provvedimenti conseguenti alla riattivazione della procedura amministrativa emendata del vizio rilevato.

Sussistono giuste ragioni per compensare integralmente fra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Salvatore Mezzacapo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/12/2010

IL SEGRETARIO

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