



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4948 del 2013, proposto da:
Comune di Luserna San Giovanni, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriele Pafundi e Teodosio Pafundi, con domicilio eletto presso l'avv. Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, 14;

contro

Provincia di Torino, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Scaparone e Silvana Gallo, con domicilio eletto presso l'avv. Luca Di Raimondo in Roma, via della Consulta 50;

Azienda agricola Merlo Guido, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Ludogoroff, Vilma Aliberti e Giovanni Crisostomo Sciacca, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana, 6;
Asl TO 3;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Ivan Giorgio Malan, Vera Barberis, Paola Caffaro, Paolo Delmirani, Giuseppe

Dezzani, Angelo Guffanti, Filippo Monandro, Barbara Payra, Franco Priotto e Raffaellina Torrero, rappresentati e difesi dall'avv. Giovan Candido Di Gioia, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, piazza G. Mazzini, 27;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Piemonte–Torino, Sezione I n. 609/2013;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Torino e di Azienda agricola Merlo Guido;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2014 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Gabriele Pafundi, Teodosio Pafundi, Giovanni Crisostomo Sciacca e Luca Di Raimondo, su delega dell'avv. Silvana Gallo;

FATTO

Il Tribunale Amministrativa Regionale per il Piemonte, sez. I, con la sentenza 10 maggio 2013, n. 609, ha respinto proposto dall'attuale appellante per l'annullamento della determinazione n. 74-18931/2012 conclusiva della conferenza di servizi ex art. 12 d.lgs. n. 387-2003, adottata in data 10.5.2012 dal Dirigente del servizio qualità dell'aria e delle risorse energetiche della Provincia di Torino, della determinazione prot. n. 103-24182/2012 in data 18.6.2012 con cui Dirigente del servizio qualità dell'aria e delle risorse energetiche della Provincia di Torino ha rilasciato all'Azienda agricola Merlo Guido l'autorizzazione ex art. 12 d.lgs. n. 387-2003 alla costruzione e all'esercizio di un impianto di cogenerazione di energia elettrica e calore alimentato da biomasse legnose, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili allo stesso, da ubicarsi nel Comune di Luserna

San Giovanni, del verbale relativo alla conferenza dei servizi tenutasi in data 4.4.2012.

Il TAR fondava la sua decisione rilevando, sinteticamente, che:

- Ai fini del rispetto dell'art. 14-ter L. n. 241 del 1990, ciò che rileva è che la manifestazione finale di volontà di ciascun ente partecipante alla conferenza di servizi sia imputabile ad un unico rappresentante, risultato che non è inficiato dalla presenza di più di un rappresentante per taluni enti, giustificabile per ragioni istruttorie; in ogni caso, la posizione della Provincia in seno alla conferenza di servizi è stata univocamente favorevole alla realizzazione dell'impianto, a prescindere dalla pluralità di voci attraverso cui essa è stata espressa;
- L'autorizzazione unica è stata correttamente rilasciata dall'organo dirigenziale, perché atto di natura tipicamente gestionale e la circostanza che detta autorizzazione implicasse anche variante parziale alla strumentazione urbanistica comunale, non imponeva che la stessa fosse rilasciata dal consiglio provinciale o che su di essa dovesse esprimersi preventivamente il consiglio provinciale;
- Il ricorrente in primo grado ha lamentato che alla conferenza di servizi non abbia partecipato alcun rappresentante della Provincia di Torino espressamente delegato ad esprimersi in ordine all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ma tale profilo dell'atto impugnato, concernente le emissioni in atmosfera, è coperto da giudicato (sentenza del TAR Piemonte n. 1342-2011);
- Il parere dell'ASL TO 3, a prescindere dalla genericità dei rilievi formulati dalla sua rappresentante, non è stato negativo, ma "favorevole", sia pure "con prescrizioni";
- Non essendo stato espresso "dissenso" dal rappresentante dell'ASL, non era necessario ricorrere allo speciale modulo di superamento del dissenso previsto dall'art. 14-quater, comma 3, della L. n. 241-90;

- Le autorizzazioni all'attraversamento della linea ferroviaria e delle strade comunali e provinciali attengono alla fase "esecutiva" del progetto, e non rientrano nell'oggetto della valutazioni di competenza della conferenza di servizi, che si esprime sul progetto "definitivo" dell'impianto;
- Sotto il profilo urbanistico, sia il verbale della conferenza di servizi che la determinazione conclusiva del procedimento contengono una motivazione esaustiva delle ragioni per cui è stato ritenuto superabile il dissenso manifestato dal Comune;
- Che il progetto della rete di teleriscaldamento esaminato in seno alla nuova conferenza di servizi avesse carattere "definitivo" è stato confermato dallo stesso rappresentante del Comune di Luserna, il geom. Benedetto, responsabile dell'Ufficio tecnico comunale;
- Il Piano Territoriale di coordinamento provinciale richiede, alla pag. 17, che la verifica in ordine al requisito del "completo recupero termico", necessario ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica, dia esito positivo nel caso in cui vi siano volumetrie edificate "realisticamente allacciabili" alla rete di teleriscaldamento e utenze industriali "che abbiano manifestato interesse allo sfruttamento del calore prodotto"; nel caso di specie, l'azienda proponente ha acquisito la manifestazione d'interesse della ditta Caffarel all'allacciamento alla rete di teleriscaldamento e ha prodotto documentazione in sede procedimentale per dimostrare l'esistenza di utenze pubbliche e civili realisticamente allacciabili;
- Le altre valutazioni svolte al riguardo dall'Amministrazione provinciale attengono a profili di discrezionalità tecnica riservati all'Amministrazione e sottratti al sindacato giurisdizionale, in mancanza di profili di macroscopica illogicità o irragionevolezza.

Il Comune appellante contestava la sentenza del TAR deducendo:

- Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento all'art. 12, commi 3, 4 e 4-bis, del d.lgs. 29.12.2003, n. 387, ed all'art. 14-ter della legge 18.1990, n. 241. Violazione dei principi di coordinamento e di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e difetto d'istruttoria e di motivazione;

- Violazione e falsa applicazione di legge, con particolare riferimento all'art. 12, commi 3, 4 e 4-bis del d.lgs. 29.12.2003, n. 387 e dell'art. 8.2. delle Linee Guida per la promozione e l'incentivazione delle fonti rinnovabili, allegate al Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Torino approvato con delibera CR. 21.7.2011, n. 121-29759. Violazione dell'art. 1 della legge 7.8.1990, n. 241, e del principio generale di precauzione di cui all'art. 174 del trattato UE. Eccesso di potere sotto i profili di violazione dei criteri di autolimitazione imposti con la predetta delibera CR. 21.7.2011, n. 121-29759; difetto assoluto di presupposti, di istruttoria e di motivazione; travisamento dei fatti, illogicità e sviamento di potere, con riferimento alla questione del cd. teleriscaldamento. Violazione del punto 13.1, lett. a), del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10.9.2010, n. 47987. Eccesso di potere per manifesta illogicità, irragionevolezza e difetto di proporzionalità;

- Violazione e falsa applicazione di legge in relazione all'art. 12, commi 3, 4 e 4-bis, del d.lgs. 29.12.2003, n. 387. Violazione dei principi di coordinamento e di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e difetto d'istruttoria.

Con l'appello in esame, chiedeva la riforma della sentenza appellata e l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituivano la parte appellata Azienda agricola Merlo e l'Amministrazione provinciale chiedendo il rigetto dell'appello.

Si costituivano altresì i controinteressati Malan Ivan Giorgio, Barberis Vera, Caffaro Paola, Delmirani Paolo, Dezzani Giuseppe, Guffanti Angelo, Monandro Filippo, Payra Barbara, Priotto Franco e Torrero Raffaelina chiedendo la riforma della sentenza appellata e l'accoglimento del ricorso di primo grado.

All'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Rileva il Collegio che la vicenda all'attenzione di questo Giudice si riconnette ad un precedente procedimento, avviato a seguito di istanza del 30 luglio 2010 e dello svolgimento della conferenza di servizi del 28 ottobre 2010, al termine del quale l'Azienda agricola Merlo aveva ottenuto, in data 23 dicembre 2010, il rilascio, da parte della Provincia di Torino, di autorizzazione ex art. 12 del d.lgs. n. 387-03 per la costruzione e l'esercizio di un impianto di cogenerazione alimentato a biomasse legnose da ubicarsi su aree di proprietà site nel Comune di Luserna San Giovanni, prospettanti sulla via Pralafera, Fg. 14, partt. n. 1010 e 1011.

Tale provvedimento (contenuto nella D.D. n. 180-47784/2010) è stato impugnato dall'Amministrazione Comunale al TAR Piemonte che, con sentenza 21 dicembre 2011, n. 1342, aveva accolto alcuni dei motivi di ricorso, annullando l'autorizzazione predetta e, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lettera e), c.p.a., aveva indicato le misure idonee ad assicurare l'attuazione della decisione da parte dell'Amministrazione provinciale, ivi dettagliatamente descritte.

In ottemperanza a quanto disposto nella predetta pronuncia del TAR Piemonte n. 1342-11, si è tenuta, in data 4 aprile 2012, una nuova conferenza di servizi ove sono stati esaminati i profili del progetto non affrontati nella conferenza che aveva preceduto il rilascio dell'autorizzazione unica del 2010.

Con provvedimento prot. n. 74-18931/2012 del 10 maggio 2012, il Dirigente del Servizio qualità dell'aria e risorse energetiche della Provincia di Torino ha assunto la "determinazione conclusiva della conferenza di servizi ai sensi della legge n. 241-

90”, dando conto delle risultanze emerse nella conferenza del precedente 4 aprile 2012 e, in particolare, dei rilievi espressi dal Comune al fine di motivare la propria opposizione alla realizzazione dell’impianto, illustrando le ragioni che hanno indotto la Provincia stessa a ritenere superabile tale opposizione.

Successivamente, con atto n. 103-24182/2012 del 18 giugno 2012, il Dirigente del servizio qualità dell’aria e risorse energetiche della Provincia di Torino ha autorizzato l’Azienda agricola Merlo “alla costruzione e all’esercizio” della centrale di cui si tratta, dettando alla stessa, nell’allegato “A”, le relative prescrizioni di carattere tecnico.

Premessa tale sintetica illustrazione dei fatti di causa, ritiene il Collegio che possa prescindersi dall’esame delle preliminari eccezioni di difetto di interesse e conseguente inammissibilità del ricorso in primo grado e del ricorso in appello, stante l’infondatezza dell’appello.

Infatti, quanto al primo motivo di appello, si deve rilevare che, come emerge dal verbale della seduta del 4 aprile 2012, nel corso della conferenza di servizi il rappresentante dell’Azienda sanitaria locale ha espresso in maniera chiara parere favorevole all’intervento, superando così le affermazioni contenute nella precedente nota prot. n. 124130 del 27 ottobre 2010 che, dopo le integrazioni documentali fornite dall’Azienda agricola Merlo a seguito della sentenza TAR Piemonte citata, è stata evidentemente, ritenuta sorpassata e soddisfatta dai chiarimenti successivi.

Lo suffraga anche il fatto che l’Azienda sanitaria locale, pur essendo stata informata in ordine alla nuova convocazione della conferenza di servizi per l’inizio di aprile 2012 e avervi partecipato con un proprio rappresentante, non ha formulato, in vista della nuova seduta, alcuna ulteriore richiesta di chiarimenti, approfondimenti istruttori o di integrazioni documentali e, neppure, ha rinnovato la precedente richiesta dell’ottobre 2010.

Pertanto, è parimenti destituita di fondamento anche la tesi secondo cui si sarebbe dovuta rimettere la questione al Consiglio dei Ministri ai sensi all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241-90, non essendovi stato alcun parere negativo dell'ASL, come appena detto.

In ogni caso, l'art. 14-bis della legge n. 241-1990 circoscrive l'applicazione del disposto del comma 3 dell'art. 14-quater alle sole ipotesi di "opere interregionali", tra cui non rientra certamente quella in esame.

Per quanto riguarda gli aspetti urbanistici contestati dal Comune, deve rilevarsi che gli stessi hanno indotto il Comune medesimo ad una opposizione con un atto che non può in alcun modo ritenersi "costruttivo", non contenendo le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso all'intervento, limitandosi ad indicare la propria opposizione alla realizzazione, sulle aree di cui si tratta, dell'impianto e sostenendo, in modo generico, che sarebbe, invece, favorevole alla costruzione della centrale in altre parti del territorio comunale (zona industriale).

Del resto è noto come, ai sensi dell'art. 14-ter della L. n. 241/1990, il dissenso di un'Amministrazione che partecipa alla conferenza di servizi, per essere validamente espresso, deve essere sorretto da congrua motivazione e contenere altresì una critica *construens*, non potendo limitarsi ad una mera opposizione al progetto in esame (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23 Maggio 2011, n. 3099 e sez. V, 24 gennaio 2013, n. 434).

Peraltro, deve ulteriormente osservarsi l'Azienda agricola Merlo non possiede terreni nell'area industriale che, comunque, è molto distante dalle porzioni del territorio comunale in cui il calore derivante dalla combustione dovrà essere convogliato, con conseguente antieconomicità dell'operazione.

Infine, si deve osservare che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi in data 10 maggio 2012 è da ritenersi legittima quanto a motivazione in

ordine alle ragioni che hanno indotto la Provincia di Torino a ritenere superabili i rilievi di compatibilità urbanistica riportati nel parere reso dal Comune di Luserna San Giovanni e quanto ad indicazione, esattamente, delle posizioni prevalenti emerse nella conferenza di servizi.

Infatti, in primo luogo, come detto, il parere urbanistico del Comune non è costruttivo e, dunque, è inammissibile, con conseguente insuscettibilità di un onere motivazionale sul punto.

In secondo luogo, ed in ogni caso, l'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387-03 può costituire variante al Piano Regolatore e l'eventuale parere negativo alla realizzazione dell'impianto espresso dal Comune in tema di edilizia-urbanistica non può avere l'effetto di veto automatico rispetto alla realizzazione dell'impianto.

Peraltro, il problema della compatibilità con lo strumento urbanistico comunale è stato ampiamente dibattuto, come emerge dal verbale della conferenza e, in quella sede, la Provincia di Torino ha evidenziato le ragioni che la portavano a ritenere superabile, ex art. 12 del d.lgs. n. 387-03, il dissenso comunale, facendo leva sull'interesse generale prevalente che l'autorizzazione avrebbe arrecato (dunque, individuando la posizione prevalente voluta dalla norma).

Tali motivazioni, inoltre, sono state ribadite nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi del 10 maggio 2012.

Anche il secondo motivo di appello è infondato.

Infatti, nella conferenza di servizi del 4 aprile 2012 lo stesso rappresentante del Comune (il geom. Responsabile dell'Ufficio tecnico) ha, in più occasioni, espressamente affermato che il progetto della rete di teleriscaldamento elaborato dall'Azienda agricola Merlo è, per caratteristiche, "definizione" e "dettaglio", un progetto definitivo (cfr. pagg. 31 e 32 del verbale); peraltro, né il d.lgs. n. 387-03 né il D.M. 10 settembre 2010 contengono disposizioni che condizionino il rilascio dell'autorizzazione unica alla presentazione del progetto definitivo di tutta la rete di

teleriscaldamento; bensì si richiede unicamente un progetto definitivo comprensivo delle opere per la connessione alla “rete”, e non la rete medesima.

Peraltro, sotto questo profilo, in sede di conferenza di servizi, l’Azienda agricola Merlo ha presentato un progetto definitivo della rete di teleriscaldamento in cui è rappresentato e descritto il tracciato della stessa, vengono indicati i riferimenti nominali dei soggetti interessati all’allaccio, sono descritte nel dettaglio le caratteristiche costruttive e tipologiche della rete e dei diversi elementi che la compongono (tubazioni e altre parti della rete stessa quali pozzetti, sottostazioni di scambio termico ecc.).

Infine, è parimenti infondato il terzo motivo di appello poiché le “Linee guida tecniche e procedurali per la promozione e l’incentivazione delle fonti rinnovabili”, non hanno valenza prescrittiva e vincolante, trattandosi di indirizzi di massima che devono esser tradotti in appositi atti determinativi.

Peraltro, tali Linee guida, allegate al n. 4 alla Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) della Provincia di Torino, approvata con D.C.R. n. 121-29759 del 21 luglio 2011 non si applicano al caso di specie, atteso che l’art. 51 delle N.T.A. della suddetta Variante prevede che la normativa in esso riportata entri in vigore “dopo la pubblicazione della deliberazione del Consiglio Regionale di approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione”.

Nella fattispecie, la Variante (e le “linee guida” allegate alla stessa) è entrata in vigore l’11 agosto 2011 (data di pubblicazione dello strumento sul B.U.R. n. 32 del 2011) e, dunque, successivamente alla presentazione, da parte dell’Azienda agricola appellata, dell’istanza per il rilascio dell’autorizzazione unica (avvenuta il 30 luglio 2010).

Per quanto riguarda la prospettata illegittimità dell’autorizzazione unica perché nella stessa viene consentito, per i primi due anni dall’attivazione, l’esercizio dell’impianto in deroga ai valori relativi all’indice di risparmio energetico (IRE) ed

al limite termico (LT) indicati al punto 8.1.2 delle suddette Linee Guida allegate al P.T.C.P. e nella deliberazioni n. 42-02 dell'A.E.E.G., a prescindere dalle considerazioni di cui sopra in merito alla prescrittività delle Linee Guida, si deve altresì rilevare che tali indici costituiscono valori “generali” ai quali l'impianto, nel normale esercizio della propria attività si deve attenere.

Nel caso di specie, l'autorizzazione prescrive quale condizione per lo svolgimento dell'attività che la centrale rispetti tali valori una volta che, concluso un breve lasso di tempo “di rodaggio”, la stessa diventi pienamente operativa.

Per ciò che riguarda, infine, le prescrizioni della deliberazione n. 42-02, si deve rilevare che le stesse sono state assunte dall'A.E.E.G. in applicazione del d.lgs. n. 79-99, i cui artt. 3 e 11, per l'energia elettrica prodotta mediante “cogenerazione”; la funzione della deliberazione n. 42-02 non è quella di dettare criteri generali che devono essere rispettati nella costruzione e nell'esercizio delle centrali a fonti alternative ma di indicare quali sono le condizioni in presenza delle quali l'energia prodotta è “cogenerata” e, quindi, deve essere utilizzata in via prioritaria dai gestori delle reti; dunque, tale delibera è ininfluenta rispetto al caso in esame.

Conseguentemente, l'appello deve essere respinto, in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello principale come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/03/2014

IL SEGRETARIO

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