

N. 00819/2009 REG.SEN.
N. 00260/2009 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 staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 260 del 2009, proposto dalla Pontinia Rinnovabili S.r.l., in persona dell'amministratore delegato dott. Fabio Andrea Ferretti, rappresentata e difesa dall'avvocato Paride Martella, con domicilio eletto in Latina, viale Umberto I, n. 100;

contro

Comune di Pontinia, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Bassoli e Luciano Falcone, con domicilio eletto in Latina, alla via Priverno, n. 18;

Provincia di Latina, in persona del presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudia Di Troia, con domicilio eletto in Latina, alla via Costa, n. 1 (presso amministrazione provinciale);

nei confronti di

Eligio Tombolillo, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Di Ciollo, con domicilio eletto in Latina, alla via Carducci, n. 7;

Nicoletta Valle ed Antonio Nardone, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Gallinaro, con domicilio eletto in Latina, alla via A. Doria, n. 4 (Segreteria T.a.r.);

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

del parere (contrario) espresso dal Sindaco del Comune di Pontinia nella conferenza di servizi "decisoria" del 27 gennaio 2009 con il titolo "Parere del Sindaco di Pontinia ai sensi degli artt. 216 e 217 del TULS n. 1265/1934; della nota della Provincia di Latina prot. n. 7843 del 5 febbraio 2009 con la quale venivano trasmessi alla Segreteria della Conferenza permanente per i Rapporti Stato - Regione per le determinazioni di propria competenza, gli atti della Conferenza dei Servizi "decisoria" del 27 gennaio 2009 sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale presentata dalla Pontinia Rinnovabili s.r.l. per la realizzazione di una centrale alimentata a biomasse della potenza elettrica lorda di circa 23 MWe presso il sito industriale dell'agglomerato di Mazzocchio nel comune di Pontinia.

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pontinia.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Latina.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Eligio Tombolillo.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Nicoletta Valle.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Antonio Nardone.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23/07/2009 il dott. Santino Scudeller e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 Con ricorso notificato il 23/24 marzo 2009 - depositato il 2 aprile 2009 - la Pontinia Rinnovabili S.r.l. espone: [i] di aver presentato istanza, provvisoriamente

agevolata dal Ministero delle Attività Produttive e sulla quale si era espressa favorevolmente la giunta comunale, volta alla realizzazione di una centrale per la produzione di energia elettrica da biomasse presso l'agglomerato industriale di Mazzocchio del comune di Pontinia e di aver avviato il procedimento per conseguire l'autorizzazione di cui agli articoli 17 del D.P.R. n. 203/88 e 4 del D.P.R. n. 53/1998; [ii] che la regione ha escluso l'assoggettabilità dell'intervento a V.I.A.; [iii] che, all'esito di numerose sedute dell'apposita conferenza dei servizi, in quella celebrata il 27 gennaio 2009 il sindaco del comune di Pontinia ha espresso parere negativo ai sensi degli articoli 216 e 217 del T.U.L.S. e che la provincia ha di seguito interessato la Segreteria della Conferenza permanente per i Rapporti Stato - Regione per le determinazioni di competenza.

1.1 Impugna quindi la nota provinciale ed il parere negativo del sindaco, deducendo i seguenti motivi: eccesso di potere per incompetenza del sindaco all'emanazione del parere immotivato - violazione del principio del *contrarius actus* - violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 216 e 217 TULS del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 - eccesso di potere per erroneità nei presupposti - difetto di motivazione ed illogicità manifesta - violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241/1990 e s.m.i. - violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento all'art. 2 della legge 07.08.1990 n. 241 nonché con riferimento all'art. 4 della legge 04.12.1993 n. 493 - violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede.

2 Con atto depositato in data 8 aprile 2009 si è costituito, in proprio, il sig. Eligio Tombolillo sindaco del comune di Pontinia, che ha eccepito l'inammissibilità ed opposto l'infondatezza.

3 Con memorie depositate il 9 aprile 2009 si sono costituiti la provincia di Latina ed il comune di Pontinia.

4 Con atti depositati il 26 giugno 2009 si sono costituiti Nicoletta Valle ed Antonio Nardone rispettivamente, dirigente del competente settore provinciale e responsabile del procedimento.

5 Tutte le parti hanno presentato memorie per ribadire ed ulteriormente argomentare le ragioni prospettate in sede di impugnazione e di costituzione in giudizio.

6 Alla pubblica udienza del 23 luglio 2009 il ricorso è stato chiamato ed introdotto per la decisione.

DIRITTO

1 La Pontinia Rinnovabili S.r.l. impugna: [i] il parere contrario, espresso ai sensi degli artt. 216 e 217 del TULS n. 1265/1934, dal sindaco del comune di Pontinia nella conferenza di servizi del 27 gennaio 2009; [ii] la nota della provincia di Latina prot. n. 7843 del 5 febbraio 2009 di trasmissione, alla Segreteria della Conferenza permanente per i Rapporti Stato - Regione per le determinazioni di competenza, degli atti della predetta conferenza relativa all'istanza di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una centrale elettrica.

2 Prima esaminare le eccezioni e le censure, va riprodotto il quadro normativo di riferimento.

3 Secondo il D. Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59: [a] si definisce “autorizzazione integrata ambientale: il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti del presente decreto. Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per uno o più impianti o parti di essi, che siano localizzati sullo stesso sito e gestiti dal medesimo gestore;” (articolo 2, comma 1, lettera l); [b] per il successivo articolo 5: “10. L'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, può convocare apposita conferenza dei servizi ai sensi degli articoli 14, 14 - ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14 - quater

della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, alla quale invita le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, della salute e delle attività produttive.”; “11. L'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, acquisisce, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell'annuncio di cui al comma 7, trascorsi i quali l'autorità competente rilascia l'autorizzazione anche in assenza di tali espressioni, ovvero nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 10, le prescrizioni del sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché il parere dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici per gli impianti di competenza statale o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente negli altri casi per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.”; “14. L'autorizzazione integrata ambientale, rilasciata ai sensi del presente decreto, sostituisce ad ogni effetto ogni altra autorizzazione, visto, nulla osta o parere in materia ambientale previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione, fatte salve le disposizioni di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e le autorizzazioni ambientali previste dalla normativa di recepimento della direttiva 2003/87/CE. L'autorizzazione integrata ambientale sostituisce, in ogni caso, le autorizzazioni di cui all'elenco riportato nell'allegato II.”.

3.1 La legge 7 agosto 1990, n. 241, poi prevede: [i] all'articolo 14 - ter: “1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica.”; “2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione

della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.”; 2 - bis. Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14 - bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto.”; “2 - ter. Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.”; “3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14 - bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6 - bis e 9 del presente articolo.”; “6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.”; “6 - bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.”; “7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione

rappresentata.” “8. 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.”; “9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6 - bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.”; [ii] all'articolo 14 - quater: “1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.”; “ 3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico -territoriale, del patrimonio storico - artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.”.

3.2 Da quanto riprodotto, emerge che in ipotesi del genere va impiegato un particolare modulo - la conferenza dei servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 - funzionale alla confluenza in un unico ambito dell'apporto di tutte le amministrazioni interessate, apporto che ove concorde, determina al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale che “sostituisce, in ogni caso, le autorizzazioni di cui all'elenco riportato nell'allegato II.”, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 14, del D. Lgs. 59/2005 che, richiamando gli articoli 14 - ter

e 14 - quater della legge 241/1990, disciplina anche le modalità di espressione del dissenso, la valutazione dello stesso da parte dell'autorità procedente e le relative conseguenze.

4 Ciò posto, occorre ora esaminare le eccezioni in rito.

4.1 Una prima eccezione di inammissibilità si appunta sulla supposta natura infraprocedimentale e della nota provinciale di trasmissione degli atti alla Segreteria della Conferenza permanente per i Rapporti Stato - Regione e del parere del sindaco del comune di Pontinia reso ai sensi degli articoli 216 e 217 del T.U.L.S. Entrambe le eccezioni devono essere disattese. Quanto alla prima, infatti, deve rilevarsi che ai sensi dell'articolo 14 - ter, comma 6 - bis, della legge 241/1990, "All'esito dei lavori della conferenza, ..., l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede."; il successivo articolo 14 - quater, per il caso di dissenso manifestato da una autorità "preposta alla tutela ... della salute e della pubblica incolumità", prevede poi l'attivazione di un'ulteriore fase che attinge ad un diverso livello di competenza a decidere sulla richiesta di autorizzazione integrata ambientale. Nella fattispecie, il parere negativo reso dal sindaco, ha sostanziale connotazione di dissenso correlato alla tutela di un interesse sensibile ed implica la conclusione del procedimento avviato dalla provincia che, con la nota impugnata, ha doverosamente preso atto di siffatta evenienza così interessando la conferenza permanente. La nota provinciale pertanto si colloca oltre la fase infraprocedimentale perché chiude il procedimento con modalità contestate dalla ricorrente che oppone l'insussistenza dei presupposti legittimanti il rinvio della questione ad altra autorità, quindi il persistente obbligo per la provincia di proseguire e concludere l'iter, disattendendo il detto parere e rilasciando la richiesta autorizzazione. Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi quanto

all'eccepcionata inimpugnabilità del menzionato parere sindacale; ed, infatti, posto che nel caso non vi è spazio per un apporto collaborativo dovendosi fornire le "prescrizioni" necessarie all'insediamento, la preclusione dallo stesso derivante, proprio in ragione dei descritti effetti, assume non solo indubbia ma anche autonoma portata lesiva. In conclusione, entrambi gli atti impugnati rivestono indubbia portata lesiva, il che legittima la loro impugnazione.

4.2 Altre eccezioni di inammissibilità sono state rapportate: [a] alla mancata notifica del ricorso all'Avvocatura, adempimento ritenuto necessario per quanto prospettato dalla ricorrente secondo la quale il sindaco opererebbe, nel caso, in qualità di ufficiale di governo; [b] alla maturazione del termine massimo previsto, per il rilascio dell'autorizzazione, dall'articolo 12 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 ed alla mancata evocazione della regione. Anche dette eccezioni sono destituite di fondamento: [i] quanto alla prima deve opporsi, che nel caso il "parere" del sindaco del comune di Pontinia deriva da attribuzioni proprie e non delegate; [ii] quanto alla seconda che con essa si propone in via di eccezione ciò che avrebbe invece dovuto costituire oggetto di impugnazione in quanto, ad ammettere l'applicabilità della norma richiamata, la nota provinciale illegittimamente avrebbe trasmesso gli atti alla conferenza permanente, invece che prendere atto della maturazione del termine massimo di conclusione del procedimento; [iii] quanto infine, alla ravvisata necessità di evocare in giudizio anche la regione, la stessa, in assenza di ulteriori specificazioni, va disattesa perché la provincia, in forza di D.R.G. n. 1116 del 13 dicembre 2005 (cfr. pagina 8 dell'atto introduttivo), è stata individuata come autorità competente al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

5 Con un primo motivo di diritto la ricorrente deduce l'illegittimità del parere negativo reso dal sindaco in sede di conferenza in quanto contrastante con la precedente delibera di giunta (n. 149 del 25 ottobre 2004) non revocata, con la

quale il comune si era espresso favorevolmente; in via subordinata argomenta la competenza del dirigente comunale.

5.1 Il motivo è nel complesso infondato, opponendosi al suo accoglimento il dato normativo. Ed, infatti, il D. Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 all'articolo 5, comma 11, prevede testualmente che: "L'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, acquisisce, ..., ... nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 10, le prescrizioni del sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché il parere dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici per gli impianti di competenza statale o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente negli altri casi per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.". Da tale dato emerge l'attribuzione di una competenza nominativamente specificata, particolarmente rilevante quanto al valore da attribuire ad eventuali precedenti avvisi ed alle disposizioni che ordinariamente concernono la distribuzione e la titolarità dei poteri amministrativi. In altri termini la riprodotta disposizione assegna al sindaco, e solo a questi, in un ambito ben individuato, il potere di dettare le "prescrizioni" di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; dal che deriva l'irrilevanza, anche a prescindere dall'effettivo contenuto e/o dalla mancata revoca, del richiamo alla precedente delibera giuntale; quanto invece, all'aspetto che involge l'indicata competenza dirigenziale, sfugge alla ricorrente che detta espressa assegnazione, risulta coerente con il sistema delineato dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 265, il quale oltre che ad attribuire ogni potere gestorio alla dirigenza comunale, testualmente prevede all'articolo 107, comma 4, che "Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative."

6 Con gli altri motivi la ricorrente oppone che: [i] per effetto della normativa,

statale e regionale, la competenza ad autorizzare in via preventiva gli insediamenti produttivi sarebbe della ASL che si è già espressa favorevolmente, quella del sindaco invece sarebbe solo successiva e connessa per il caso di insalubrità degli impianti produttivi; [ii] il parere negativo del sindaco del comune di Pontinia non sarebbe poi di ostacolo al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, stante la collocazione nella conferenza di servizi a carattere istruttorio, connotazione che implicherebbe la possibilità di superare detto parere e di rilasciare la richiesta autorizzazione; da tanto l'ulteriore doglianza di illegittimità della nota di trasmissione degli atti alla conferenza permanente, perché adottata sull'erroneo presupposto della natura "decisoria" della conferenza. Anche dette censure vanno respinte.

6.1 Ed, infatti, al primo profilo deve obiettarsi che le autorità richiamate e presenti in conferenza si esprimono a tutela dell'ambiente, nel mentre le prescrizioni di cui ai citati articoli 216 e 217 sono espressamente richieste ed oggetto di una previsione che si aggiunge e che si inserisce nella fase antecedente al rilascio. In realtà ancora una volta, alla tesi della ricorrente si oppone l'articolo 5, comma 14, del D. Lgs. 59/2005 il quale, oltre a prevedere l'acquisizione delle "prescrizioni" del sindaco, testualmente contempla che "L'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, acquisisce, ..., ... il parere ... delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente negli altri casi per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.". L'impostazione qui disattesa in definitiva, oltre che ad essere contrastata dal dato positivo, comporterebbe una non condivisibile duplicazione, da escludersi perché la citata normativa ascrive a competenze diverse la tutela di distinti interessi (alla ASL quella correlata alle emissioni; al sindaco quella rapportata al possibile "pericolo o danno per la salute pubblica").

6.2 Infondata è anche l'ulteriore censura in quanto, dal dato positivo, si desume

che l'autorità procedente deve comunque concludere nei termini fissati i lavori della conferenza e che, per il caso di dissenso manifestato dal titolare di attribuzioni inerenti ad un cd. interesse sensibile, alla stessa è preclusa la possibilità di assumere una determinazione favorevole collocandosi la competenza ad un distinto livello. Il che si è verificato nella fattispecie nella quale il dissenso, veicolato dal parere sindacale negativo, investe un interesse sensibile (quello "alla tutela della salute e della pubblica incolumità" di cui agli articoli 14 - quater, comma 3, legge 241/1990 e 217 R.D. 1265/1934); dissenso che, in quanto tale, non poteva essere superato e/o composto nella citata sede ed è stato correttamente presupposto dalla provincia al fine di attivare la conferenza permanente.

7 Il ricorso in definitiva deve essere respinto. La particolarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Staccata di Latina -, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del 23 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Francesco Corsaro, Presidente

Santino Scudeller, Consigliere, Estensore

Roberto Maria Bucchi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/09/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO