Il ruolo degli organi tecnico-consultivi delle regioni in sede di conferenza di servizi

Nota Redazionale

Con la sentenza n. 778 del 3 febbraio 2022, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimo il diniego di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico, nella misura in cui rappresenta il frutto di un *"mero ed anodino recepimento"* del parere reso da un organo tecnico-consultivo, acriticamente assunto quale posizione pregiudizialmente ostativa.

Nel caso di specie, la società ricorrente presentava, nell'agosto del 2010, domanda di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico di potenza pari a 0,998 MWe. Dopo due anni, la Regione coinvolta (*i.e.*, la Puglia), nelle more di un ricorso giurisdizionale avverso la sua inerzia, indiceva una conferenza di servizi nell'ambito della quale le autorità intervenute si esprimevano in senso complessivamente favorevole, eccezion fatta per l'ARPA Puglia che formulava una valutazione negativa.

Data la situazione, il responsabile del procedimento disponeva un supplemento istruttorio e aggiornava la conferenza ad una nuova seduta, cui non prendeva parte l'ARPA e in seno alla quale, valutati positivamente i chiarimenti forniti dalla società, si ritenevano superati gli iniziali rilievi ostativi, in ragione della acclarata presenza, nel contesto territoriale interessato, di un solo ulteriore impianto già autorizzato (per 8MW) e di un altro ancora in fase autorizzativa.

Sennonché, dopo pochi giorni, la Regione comunicava alla società che, al termine della conferenza, l'ARPA aveva trasmesso una nota in cui evidenziava "*alcune criticità di natura ambientale e paesaggistica rilevate secondo criteri adottati dall'Agenzia per l'analisi degli impatti cumulativi*" e, per l'effetto, rappresentava, ai sensi dell'articolo 10-*bis* della l. n. 241/1990, motivi ostativi alla positiva definizione del procedimento autorizzatorio.

Ne seguiva quindi un'ulteriore fase interlocutoria, in cui l'ARPA, sollecitata a riscontrare le osservazioni della società proponente, confermava il proprio parere negativo e, a valle, la Regione si determinava a negare definitivamente l'autorizzazione richiesta.

La società, pertanto, impugnava tale determinazione, censurando sostanzialmente, da un lato, il difetto di legittimazione dell'ARPA a partecipare alla conferenza di servizi – riservata alle sole autorità amministrative *"direttamente interessate al provvedimento da emanare"* – e/o comunque l'inutilizzabilità del relativo parere per come reso e da considerarsi, quindi,

tamquam non esset; dall'altro, l'irritualità dell'acquisizione e valorizzazione ostativa del parere.

Il TAR adito accoglieva in parte il ricorso, con esclusivo ed assorbente riguardo a quest'ultimo profilo, facendone discendere il solo obbligo di mera rinnovazione del procedimento conferenziale.

Nondimeno, la società interponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, lamentando l'erroneità della pronuncia in relazione alla ritenuta legittimazione dell'ARPA e mirando all'integrale accoglimento, anche sotto il profilo sostanziale, delle proprie ragioni, ossia ai più comprensivi fini dell'accertamento della fondatezza della pretesa, in virtù della posizione favorevole assunta da tutti gli Enti effettivamente competenti a decidere, e la conseguente condanna dell'Amministrazione alla diretta emanazione della richiesta misura autorizzatoria.

Orbene, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello, non ritenendo di poter giungere all'estreme conseguenze auspicate da parte ricorrente. Al contempo, però, ha reso interessanti considerazioni in tema di coinvolgimento, in sede di conferenza di servizi, di organi tecnico-consultivi, quale l'ARPA, non titolari di una posizione qualificata di ordine competenziale e sulle modalità di acquisizione e valorizzazione delle relative valutazioni.

Nello specifico, riguardo alla legittimazione alla partecipazione, il Supremo Consesso Amministrativo ha chiarito che, anche ove la legge non attribuisca a tali organi specifiche competenze in materia, ciò non esclude che

> *"la Regione non possa comunque, a fini di completezza ed adeguatezza istruttoria e, in ogni caso, con il limite del divieto di aggravio procedimentale di cui all'art. 1, comma 2 l. n. 241/1990, acquisirne e valorizzarne le valutazioni di ordine tecnico, correlate alla funzione ausiliaria di ordine consultivo (cfr. art. 16 l. n. 241/1990), facendone, all'occorrenza, proprie quale mero supporto giustificativo alle determinazioni di competenza."*

Il problema di una procedura come quella di specie non coincide, quindi, con una aprioristica preclusione a partecipare alla conferenza e, conseguentemente, a recepire le valutazioni tecniche dell'organo consultivo. Piuttosto, riguarda le concrete modalità di acquisizione e valorizzazione di tali valutazioni.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, l'illegittimità del diniego gravato non sarebbe derivato dal coinvolgimento dell'ARPA, bensì dal passivo recepimento del suo parere, acriticamente assunto quale posizione pregiudizialmente ostativa.

Al contrario, la sentenza sottolinea che

> *"nella valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici, tipica della conferenza di servizi, l'elaborazione dialettica di una "posizione prevalente" (cfr. art. 14 quater, comma 3 l .n. 241/1990) postuli il concreto esercizio di un potere discrezionale, dal tratto non acritico e non meramente notarile, orientato al ragionato bilanciamento delle ragioni manifestate in seno alla conferenza, ai fini di una verifica comparativa delle modalità del migliore soddisfacimento degli interessi in gioco (cfr., tra le tante e da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 446)".*

In sintesi, tale statuizione se, da un lato, pone in risalto la posizione e i pareri degli organi tecnico-consultivi, anche quando la legge non attribuisce loro competenze specifiche in materia di opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, dall'altro sanziona il piatto recepimento dei pareri tecnici, che svuota di valore e significato la dialettica che dovrebbe caratterizzare la conferenza di servizi.