

# Regione contro Soprintendenza

**IL CASO DI UN INTERVENTO IN MOLISE, PRIMA AUTORIZZATO POI BLOCCATO, CHE NASCONDE UN CONFLITTO DI COMPETENZE. E DAL QUALE ESCE RIDIMENSIONATO IL RUOLO DELLA CONFERENZA DEI SERVIZI**

**A**nche sulle pagine di questa rivista, chi scrive ha spesso avuto modo di apprezzare l'operato dei Giudici Amministrativi nell'ambito dei giudizi concernenti la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In più occasioni è stato infatti rimarcato che i Giudici Amministrativi, con le loro pronunce, hanno consentito che il favor che il legislatore riserva agli impianti di questo genere potesse trovare concreta attuazione, rimuovendo gli ostacoli di carattere giuridico illegittimamente frapposti dalle amministrazioni pubbliche alla realizzazione di tali impianti.

In particolare alcune pronunce hanno correttamente valorizzato il ruolo centrale della Conferenza di Servizi prevista dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Una recente decisione del Consiglio di Stato (Sezione VI, 10 marzo 2014, n. 1144, in tema di realizzazione di impianti eolici), pur ribadendo in astratto la centralità del ruolo della Conferenza di Servizi, ha invece attribuito un rilievo decisivo a valutazioni operate dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici al di fuori della Conferenza stessa.

Gli eventi che hanno condotto alla pronuncia del Consiglio di Stato possono essere sintetizzati nei termini seguenti.

Su istanza di una società che opera nel settore, la Regione Molise aveva autorizzato la realizzazione del progetto relativo ad un impianto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, a norma del citato articolo 12 D.Lgs. n. 387/2003.

Tale autorizzazione era stata adottata nonostante il motivato dissenso espresso dalla Soprintendenza per i beni paesaggistici del Molise nella Conferenza di Servizi convocata su impulso della Regione Molise per il rilascio del titolo abilitativo.

Successivamente la società, pur avendo ottenuto il titolo richiesto, presentava una variante al progetto, uniformandosi ai rilievi che avevano indotto la Soprintendenza ad esprimersi negativamente sull'istanza di autorizzazione.

A questo punto la Regione Molise convocava una nuova conferenza di servizi per l'esame del nuovo progetto, alla quale la Soprintendenza, benché regolarmente invitata, non prendeva parte.

Peraltro, il giorno precedente alla data di convocazione della Conferenza di Servizi, la Soprintendenza adottava un decreto con il quale inibiva, ai sensi dell'art. 150 del D.Lgs. n. 42 del 2004, l'avvio dei lavori ed esprimeva rinnovato dissenso alla realizzazione del progetto anche nella versione di cui al progetto di variante.

Cionondimeno la Regione Molise rilasciava una nuova autorizzazione unica per la realizzazione dell'impianto sul rilievo che il dissenso manifestato dalla Soprintendenza sul progetto in variante non fosse stato ritualmente reso in sede di Conferenza di Servizi e dunque fosse da considerare tamquam non esset.

Ne sortiva un contenzioso al TAR Molise nell'ambito del quale la società impugnava il decreto recante l'interdizione al compimento dei lavori adottato dalla Soprintendenza, mentre quest'ultima, per il tramite del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, chiedeva l'annullamento della autorizzazione unica da ultimo rilasciata dalla Regione nonostante il dissenso della Soprintendenza stessa.

Con la sentenza 4 giugno 2013, n. 397, il TAR Molise accoglieva il ricorso della società e respingeva



il gravame del Ministero sul rilievo che, ove avesse inteso effettivamente impedire il compimento dell'opera, la Soprintendenza avrebbe dovuto partecipare alla Conferenza di Servizi indetta dalla Regione a seguito della presentazione del progetto di variante da parte della società richiedente. Avverso questa sentenza proponeva ricorso in appello al Consiglio di Stato il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e tale ricorso veniva accolto dal Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 1144/2014.

In realtà la sentenza per gran parte enuncia principi del tutto analoghi a quelli contenuti nella pronuncia del TAR Molise, giudice di primo grado.

Il Consiglio di Stato ha infatti preso le mosse dal richiamo della disciplina procedimentale definita dal richiamato articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003, affermando che il tratto peculiare di tale disposizione, ispirata alle finalità di semplificazione e di concentrazione del procedimento, consiste nel fatto che la stessa ha individuato nella Conferenza di Servizi il modulo procedimentale ordinario essenziale alla formazione dell'autorizzazione unica regionale.

Con la conseguenza che "le amministrazioni convocate devono esprimere il proprio eventuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente e all'interno della conferenza di servizi".

Peraltro l'articolo 14-quater della legge n. 241 del 1990 stabilisce la procedura da seguire nel caso in cui, nell'ambito della Conferenza di Servizi, venga espresso dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente.

In particolare tale articolo prevede che, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, la questione è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione interessata.

In ogni caso, secondo quanto precisato dalla sentenza in esame, "la Soprintendenza del Molise avrebbe dovuto partecipare, a mezzo del proprio rappresentante, ai lavori della conferenza indetta dalla Regione Molise e avrebbe dovuto in quella sede far valere le proprie valutazioni in ordine al progetto in variante" presentato dalla società richiedente.

Sarebbe stato a questo punto lecito attendersi che il Consiglio di Stato confermasse la sentenza del TAR Molise risultata sfavorevole per la Soprintendenza.

Viceversa il Consiglio di Stato, in considerazione

della peculiarità della situazione da cui si era originato il contenzioso, è pervenuto a conclusioni opposte, accogliendo l'appello proposto dal Ministero, con conseguente annullamento dell'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione Molise a seguito della presentazione del progetto di variante.

In particolare il Consiglio di Stato ha rilevato che la Soprintendenza aveva già espresso ritualmente il proprio dissenso sul primo progetto e cionondimeno la Regione aveva illegittimamente rilasciato il primo provvedimento di autorizzazione unica, in luogo di rimettere la decisione al Consiglio dei Ministri a norma del citato articolo 14-quater della legge n. 241/1990.

Pertanto, a detta del Consiglio di Stato, la Soprintendenza non aveva preso parte alla Conferenza di Servizi convocata a seguito della presentazione del progetto di variante, avendo ritenuto che la Regione Molise avesse in realtà perso la titolarità del procedimento a favore del Consiglio dei Ministri e per questa stessa ragione aveva adottato, il giorno prima della data di convocazione della Conferenza di Servizi, il decreto con il quale vietava l'avvio dei lavori di cui al progetto di variante.

Sempre secondo quanto ritenuto nella sentenza del Consiglio di Stato, a fronte del rinnovato dissenso manifestato da un'autorità preposta alla tutela di un interesse sensibile (quale il paesaggio), la Regione Molise si sarebbe dovuta astenere dal rilasciare l'autorizzazione unica, disponendo la convocazione di un'ulteriore riunione della Conferenza di Servizi per assumere le determinazioni finali sull'istanza presentata.

E' difficile negare che questa conclusione appare in contrasto con il citato articolo 14-quater della legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla stessa sentenza, nella parte in cui stabilisce che le amministrazioni convocate "devono esprimere il proprio eventuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente e all'interno della conferenza di servizi".

E' da auspicare che comunque questa pronuncia non inauguri un filone giurisprudenziale volto a ridimensionare il ruolo della Conferenza di Servizi nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

**Riccardo Marletta**

**Avvocato in Milano**

[riccardo.marletta@studiolegalebelvedere.com](mailto:riccardo.marletta@studiolegalebelvedere.com)

[www.studiolegalebelvedere.com](http://www.studiolegalebelvedere.com)



**Riccardo Marletta,**  
avvocato in Milano