

Proroga del termine per la messa in esercizio di un impianto di gassificazione

T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 26 gennaio 2022, n. 45 - Passoni, pres.; Balloriani, est. - Comune di Città Sant'Angelo (avv. Silvetti) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Proroga del termine per la messa in esercizio di un impianto di gassificazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Considerato che:

-il Comune ricorrente ha impugnato il provvedimento del 16 settembre 2020 con il quale la Regione Abruzzo ha concesso una proroga ai sensi dell'articolo 45 comma 7 della legge regionale 45 del 2007 per il compimento delle opere necessarie alla realizzazione di un impianto di gassificazione (fase R1) in Città Sant'Angelo – località Piano di Sacco, autorizzato con provvedimento del 2 marzo 2012;

- la parte ricorrente premette che, ai sensi del comma 7 dell'articolo 45 cit., richiamato sia nell'autorizzazione originaria del 2 marzo 2012 sia nel provvedimento di voltura parziale dell'8 giugno 2018, *“il provvedimento di approvazione del progetto decade automaticamente qualora, salvo diversi termini fissati nel provvedimento stesso o salvo proroga accordata su motivata istanza dell'interessato, i lavori non vengono iniziati e l'impianto non sia messo in esercizio, rispettivamente: a) entro dodici mesi, per l'inizio dei lavori ed entro ventiquattro mesi per la messa in esercizio, se trattasi di discarica; b) entro dodici mesi, per l'inizio dei lavori ed entro trentasei mesi per la messa in esercizio, in ogni altro caso”* (vigente ratione temporis in quanto abrogato dall'articolo 10, comma 7, della L.R. 30 dicembre 2020, n. 45);

-nel caso di specie, più in particolare, il provvedimento citato dell'8 giugno 2018, nel concedere anche una proroga, aveva prescritto che l'esercizio delle operazioni R1 del gassificatore dovevano iniziare entro e non oltre il 9 settembre 2019, ma sempre a opera di Terra Verde srl (come riferito infatti da Terraverde Energy srl nella propria memoria: *“La predetta voltura è stata richiesta in quanto tra Terra Verde srl e Terraverde Energy srl era intervenuto un contratto di affitto d'azienda con obbligo di acquisto della stessa; e negli accordi tra le due società era stata disposta l'immediata cessione delle attività corrispondenti alle operazioni R3 ed R13, restando subordinato il passaggio della titolarità dell'operazione R1 (il gassificatore) alla realizzazione dell'impianto. Per tale ragione, il Servizio Rifiuti della Regione, al punto 8 della predetta Determina DPC026/156 del 08.06.2018, si è riservata di rilasciare una nuova ed autonoma autorizzazione alla Terraverde Energy srl quando questa avesse iniziato la gestione dell'impianto”*);

- ciò premesso, la ricorrente evidenzia che *“Il termine del 9 settembre 2019 è spirato senza che sia stato comunicato l'inizio dei lavori da parte della Terra Verde s.r.l. (unico soggetto autorizzato a provvedervi) e, a fortiori, che sia stato avviato l'esercizio del gassificatore”*; che, infatti, *“con la nota del S.G.R. regionale in data 5 settembre 2019, prot. n. 247992/19, si manifesta adesione all'istanza per la concessione di una proroga di sei mesi avanzata da un soggetto diverso dal titolare, in quanto si fa riferimento alla richiesta presentata dall'altra impresa operante nel sito in forza della determinazione n. DPC026/156 dell'8 giugno 2018, la Terraverde Energy s.r.l., non abilitata ad avanzarne”*; che, inoltre, *“Con la nota inviata dal Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo al Comune di Città Sant'Angelo il 29 ottobre 2019 (citata nella soprastante esposizione in fatto) si precisava che la proroga allora concessa attenesse alla “attivazione dell'impianto di Gassificazione fino alla data del 07.02.2020”, siccome da computarsi dalla data di comunicazione all'istante,*

Terraverde Energy s.r.l., del provvedimento di dilazione. Anche il termine del 7 febbraio 2020 è spirato senza che sia stato avviato l'esercizio dell'impianto o che sia stata richiesta la proroga per provvedervi da parte della Terra Verde s.r.l.”; che, in ogni caso, “soltanto in data 28 febbraio 2020 il Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo ricevette una richiesta di proroga inoltrata via email nell'interesse della Terraverde Energy s.r.l. dall'avv. Alessandro Buccieri, che, però, non ricopriva il ruolo di rappresentanza legale della Terraverde Energy s.r.l., né (per quanto risulta) allegò procura in ordine alla presentazione della richiesta di proroga”; che, per di più, tale istanza tardiva “è stata espressamente rinunciata dal legale rappresentante della Terraverde Energy s.r.l. con la nota del 3 settembre 2020, mediante la quale si è, apertis verbis, riconosciuta la carenza della titolarità di una situazione giuridica soggettiva abilitante alla realizzazione ed alla messa in esercizio dell'impianto di gassificazione e, quindi, alla presentazione di istanze di proroga del termine perentorio stabilito, ai sensi dell'art. 45, comma 7, della L.R. n. 45/2007, con la determinazione dirigenziale n. DPC026/156 dell'8 giugno 2018”; che difatti “Il Servizio Gestione Rifiuti e Bonifiche della Regione Abruzzo, con atto adottato alla medesima data di quello che si impugna con il presente ricorso, richiamata in premessa l'evenienza della presentazione dell'istanza di proroga in data 28 febbraio 2020, ha comunicato alla Terraverde Energy s.r.l., che aveva dichiarato di rinunciarvi, quanto segue: “che le opere necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1 spettano in via esclusiva alla Terra Verde Srl ai sensi della D.D.n. DR4/27/12 della D.D. n. DPC026/156/18 e s.m.i. e non, come erroneamente richiesto dalla Terraverde Energy Srl con note assunte ai prot.li regionali nn.ri 0059634 del 28.02.2020 e 02322189 del 09.09.2019,” “pertanto il SGRB – dpc026 con la presente accoglie la richiesta di archiviazione del procedimento””; che la sola istanza di proroga presentata da Terra Verde s.r.l. è rappresentata dalla nota dell'11 settembre 2020, richiamata nel provvedimento impugnato, ad oltre un anno dallo spirare del termine di decadenza; che pertanto quest'ultima non avrebbe potuto giovare di richieste di proroga presentata da una società del tutto distinta e autonoma da essa; che, in ogni caso, anche a voler ipotizzare una legittimazione della Terraverde Energy s.r.l. a richiedere una proroga per conto della Terra Verde s.r.l., la richiesta del 28 febbraio 2020 sarebbe comunque tardiva rispetto al termine prorogato al 21 febbraio 2020; che, essendo scaduto il termine della precedente autorizzazione, il soggetto interessato avrebbe dovuto produrre una nuova istanza sulla quale si sarebbe dovuto convocare una conferenza di servizi prevista dall'art. 208 D. Lgs. n. 152/2006 alla quale avrebbe dovuto partecipare anche il Comune di Città Sant'Angelo che in tal modo è stato invece estromesso da tale necessaria ulteriore fase procedimentale; l'eccesso di potere sarebbe inoltre palese attesa la evidente contraddittorietà tra “l'archiviazione della richiesta di proroga del 28 febbraio 2020 e l'accoglimento della richiesta di proroga presentata per la prima volta dalla Terra Verde s.r.l. l'11 settembre 2020”; che inoltre la motivazione della proroga, prevista espressamente dal comma 7 cit., non sarebbe sufficiente e adeguata a giustificarla; che inoltre al 9 settembre 2019 sarebbe ormai già scaduto non solo il termine per la messa in esercizio ma anche quello per l'inizio dei lavori, atteso che “Il titolare dell'autorizzazione alla realizzazione ed alla messa in esercizio del gassificatore è unicamente la Terra Verde s.r.l.”, mentre l'unico soggetto ad aver presentato una Scia per la realizzazione delle opere edili del gassificatore è stata la Terraverde Energy s.r.l. il 6 agosto 2019;

- con ordinanza 361 del 2020, il Tribunale ha accolto la istanza cautelare, e con ordinanza 729 del 2021 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare, rilevando che “Nel merito della richiesta volta alla riforma dell'ordinanza cautelare impugnata, la Sezione ritiene allo stato favorevolmente scrutinabili le prospettazioni difensive articolate dalle società appellanti, con particolare riferimento al profilo attinente all'asserito consolidamento degli effetti della precedente proroga, rimasta pacificamente inoppugnata, rispetto a quella che costituisce l'oggetto dell'odierna materia del contendere, fermo restando l'integro giudizio del giudice di primo grado nella naturale sede di merito”;
- alla udienza del 10 dicembre 2021 la causa è passata in decisione;

- il ricorso è fondato;

- la Regione nella propria memoria ha specificato che: - con nota del 27.02.2018 la Terra Verde Srl ha chiesto di postergare i termini per l'avvio e messa in esercizio della fase R1 sino alla data del 9.09.2019; - con nota 6.03.2018 la Regione ha accolto la richiesta di proroga fissando la data del 9.09.2019 per la conclusione della realizzazione del gassificatore, con ciò autorizzando che le operazioni R1 avvenissero entro e non oltre tale data; - con istanza del 7.08.2019 la Terraverde Energy srl ha chiesto alla Regione una ulteriore proroga di sei mesi per l'attivazione della fase R1 e la Regione ha ritenuto di concederla, fissando la nuova scadenza al termine di sei mesi dalla data di ricezione della proroga stessa e quindi dal 5 settembre 2019 al 9 marzo 2020, *“benchè la società istante, a seguito della voltura di cui alla D.D. n. DPC026/156 del 08.06.2018, non risultasse il formale titolare dell'intervento”*, e ciò in quanto, secondo la Regione, *“È evidente infatti l'interesse in tal senso sotteso ad entrambe le società coinvolte dalla voltura, essendo lapalissiano che la condizione intimamente connessa al passaggio di proprietà di cui ai relativi accordi negoziali fosse la validità –con proroga– dell'autorizzazione di che trattasi”*; - con istanza del 28.02.2020 Terraverde Energy srl ha chiesto una ulteriore proroga di sei mesi per l'attivazione del gassificatore, alla quale è stato dato riscontro con nota del 6 marzo 2020 del SGR della Regione, che ha ritenuto di attendere, per decidere, l'esito del procedimento di riesame da parte del Comune della Scia (per l'esecuzione dei lavori inerenti la: *“Realizzazione di locale tecnico a servizio di attività produttiva”*) presentata da Terraverde Energy srl; - con ordinanza n. 6 del 07.02.2020, il Comune di Città Sant'Angelo ha disposto la sospensione in via cautelativa, ex art. 19 comma 3 L. 241/1990, del cantiere avviato dalla Terraverde Energy srl, adducendo vizi e carenze nella documentazione allegata alla SCIA del 6 agosto 2019 avente ad oggetto la realizzazione del capannone in cui collocare l'impianto di gassificazione di cui all'intervento R1; e a tal proposito la Regione sottolinea che lo stesso Comune ricorrente in occasione della presentazione della SCIA da parte della Terraverde Energy srl non ha la questione della titolarità né ha contestato ciò in occasione del rilascio della proroga del 5.09.2019 da parte della Regione stessa; - dal 9 marzo 2020 -data di scadenza della proroga del 5.09.2019 - è intervenuta la legislazione emergenziale Covid-19, che ha automaticamente prorogato l'efficacia e la validità del titolo abilitativo alla Terra Verde Srl, congelandone i termini; - con nota del 3 settembre 2020 inoltrata alla Regione, Terraverde Energy srl ha dichiarato di rinunciare all'istanza di proroga del 27 febbraio 2020 presentata erroneamente nella qualità di società affittuaria del ramo d'azienda, chiedendo dunque di archiviarne *“il procedimento che, nei fatti, era rimasto sospeso nelle more della definizione del procedimento inteso all'annullamento della SCIA”*; - con nota del 11.09.2020 la Terra Verde Srl ha evidenziato come praticamente sia stata impossibilitata a dare seguito alle operazioni necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1 (per sequestro penale dell'impianto e per l'ordinanza di sospensione dei lavori da parte del Comune, come già comunicato nella mail del 28.02.2020) e ha chiesto una ulteriore e ultima proroga, sino al completamento delle opere concernenti la realizzazione del Comparto Recupero Energetico (degassificatore), a decorrere dalla data di presentazione di tale richiesta; - con nota del 16.09.2020, la Regione, vista la richiesta di archiviazione manifestata dalla Terraverde Energy Srl nella richiamata nota dell'11.09.2020 e tenuto conto che le operazioni necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1 spettano in via esclusiva alla Terra Verde Srl (giusta D.D. n. DR4/27/12 e DD.n. DPC026/156/18), ha accolto la richiesta di archiviazione del procedimento di cui alla nota del 6.03.2020, contestualmente concedendo, in accoglimento della istanza del 16.09.2020, una ulteriore proroga fino al compimento delle opere necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1;

- dalla stessa ricostruzione operata dall'Amministrazione resistente, in sostanza, emerge che tutte le proroghe dei termini per l'avvio e messa in esercizio della fase R1 sono state richieste dalla Terraverde Energy srl, mentre la Terra Verde srl ha presentato istanza di proroga solo in data 16.09.2020, quanto i termini di cui al comma 7 dell'articolo 45 della legge regionale 45 del 2007, erano ormai abbondantemente scaduti, e ciò anche a voler ritenere valida ed efficace la proroga concessa fino al

9 settembre del 2019 in occasione della voltura parziale;

- la stessa Regione ha proceduto all'archiviazione di una di queste istanze di proroga su richiesta della Terraverde Energy, concordando entrambe sul difetto di legittimazione di quest'ultima;

- la Regione, nella propria memoria, ha altresì ammesso che le operazioni necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1 spettano in via esclusiva alla Terra Verde Srl;

- ciò premesso, il provvedimento di proroga concesso a soggetto non legittimato in quanto non titolare dell'autorizzazione non abilita il reale titolare dell'autorizzazione, soggetto diverso, a realizzare le opere, dunque tali atti di proroga non avevano alcuna efficacia lesiva nei confronti del Comune odierno ricorrente, che pertanto non aveva alcun onere di impugnarli, come già specificato dal Tribunale in sede cautelare;

- non colgono nel segno i rilievi secondo cui, in virtù del contratto di affitto/cessione di azienda la Terraverde Energy srl avrebbe potuto chiedere una nuova autorizzazione a sé intestata o la voltura anche per la parte R1 (non richiesta), atteso che se il titolo resta viceversa intestato a un terzo solo quest'ultimo è titolare del rapporto con l'Amministrazione e dunque può chiederne la proroga;

- si è già esposto nella parte in fatto che il contratto avente a oggetto il ramo d'azienda intervenuto dalle due società non contemplava poteri dispositivi della concessione dell'impianto R1 in esame in favore di Terra Verde srl se non solo dopo il completamento dell'impianto stesso, quindi nessuna legittimazione poteva rinvenirsi neanche nel rapporto tra privati (cfr. la memoria di Terraverde Energy srl: *"Sulla scorta di questo accordo negoziale, le parti chiesero al Dipartimento delle Politiche Ambientali della Regione Abruzzo la volturazione del titolo autorizzatorio - ottenuto originariamente da Terra Verde srl con Det. DR4/27 del 2012 - in favore di Terraverde Energy srl, precisando tuttavia, nella istanza di volturazione che: in capo alla Soc. Terra Verde rimangono solo le operazioni R1, sino al completamento dell'opera, così come autorizzata e con le prescrizioni indicate, avendo la stessa, già sottoscritto un contratto con il fornitore, predisposto dei presidi per l'antiincendio e la gestione delle acque meteoriche e, soprattutto, avendo comunicato al GSE la volontà di beneficiare delle tariffe incentivanti per il quale è autorizzato il tutto, naturalmente, sino all'avvio dell'impianto del gassificatore; mentre le operazioni R13 – R3 a seguito dell'atto di voltura vengono autorizzate in capo alla Soc. Terraverde Energy srl"*);

- i provvedimenti di proroga precedenti e non impugnati non sono pertanto preclusivi della odierna impugnazione perché nei confronti di Terra Verde srl non vi è stata alcuna utile proroga prima del 19 settembre 2020;

- l'unica proroga concessa al soggetto titolare della autorizzazione in esame, cioè Terra Verde srl, è infatti quella qui impugnata e basata sulla istanza del 16.09.2020, quindi proposta quando ormai i termini di cui al succitato comma 7 erano ampiamente scaduti;

- anche il provvedimento del 6 marzo 2020, in realtà, pur riferendosi a entrambe le società, è meramente soprassessorio, riservandosi di provvedere a seguito del riesame della Scia da parte del Comune, e la relativa istanza del 28 febbraio è stata inoltre archiviata su richiesta della stessa Terraverde Energy srl; mentre invece il provvedimento di proroga del 5 settembre 2020 si riferisce solo a Terraverde Energy srl;

- ciò premesso, come già pure sottolineato in sede cautelare, l'applicazione dell'istituto della proroga presuppone, a differenza del rinnovo, la mancanza di soluzione di continuità nel rapporto (Consiglio di Stato sentenza 6852 del 2018; sentenza 1146 del 2020);

- l'articolo 45 comma 7 cit. si esprime in proposito richiamando in modo letterale l'istituto della proroga: *"il provvedimento di approvazione del progetto decade automaticamente qualora, salvo diversi termini fissati nel provvedimento stesso o salvo proroga accordata su motivata istanza dell'interessato, i lavori non vengono iniziati e l'impianto non sia messo in esercizio"*;

- la riferita abrogazione di tale norma, di cui si è dato conto nella parte in fatto, non incide sulla presente controversia, atteso che essa è successiva al momento di adozione degli atti di proroga in esame, e comunque successiva alla dedotta scadenza del termine di durata dell'autorizzazione ove

non prorogata, e dunque è irrilevante nella presente controversia per il principio del tempus regit actum;

- la circostanza che nelle more del giudizio il gassificatore in questione sia stato già ultimato è infine questione di mero fatto che non fa venir meno l'interesse alla decisione, atteso che le conseguenze dell'avvenuta realizzazione in difetto di una autorizzazione non legittimamente prorogata saranno oggetto di successiva azione amministrativa, sul contenuto della quale le aspettative delle parti sono ovviamente contrapposte ma nessuna delle quali allo stato preclusa nei limiti di quanto dedotto nel presente ricorso; in sostanza la discrezionalità dell'Amministrazione non è incisa se non nei limiti di dover ritenere l'opera realizzata in difetto di proroga legittima e del conseguente rinnovo partecipativo del Comune di cui pure si è fatto cenno;

- le spese possono essere compensate in ragione della complessità della questione trattata;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso.

Spese compensate.

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

(Omissis)