

È responsabile il consorzio della rimessione in pristino dello stato dei luoghi per lo stoccaggio compiuto dai consorziati di materiale atto ad alimentare un impianto di biogas

Cons. Stato, Sez. IV 17 luglio 2023, n. 6956 - Lamberti, pres.; Conforti, est. - Consorzio Agea Energie (avv. Fantusati) c. Comune di Perugia (avv. Zetti).

Ambiente - Allocations di alcuni silobgas in area diversa da quella oggetto di autorizzazione ottenuta a mezzo di procedura abilitativa semplificata - Rimessione *in pristino* dello stato dei luoghi - Difetto di legittimazione passiva - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Consorzio Agea Energie avverso la sentenza del T.a.r. per l'Umbria (Sezione Prima) n. 743 del 30 novembre 2017.
2. Risulta controversa la legittimità del provvedimento prot. n. 2015/0214033 del 10 dicembre 2015, con cui il Comune di Perugia ha ordinato al Consorzio, da un lato, la rimessione *in pristino* dello stato dei luoghi, a seguito dell'allocatione di alcuni silobgas in area diversa da quella oggetto di autorizzazione ottenuta a mezzo di procedura abilitativa semplificata e, dall'altro, ha disposto il pagamento della correlata sanzione amministrativa pari ad € 5.000,00.
3. In data 12 settembre 2012, il Consorzio Agea Energie ha conseguito dal Comune di Perugia l'autorizzazione, attivata a mezzo della procedura abilitativa semplificata (PAS), per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da biogas, operante in assetto cogenerativo della potenza termica nominale di 354 kw ed elettrica di 300 KW in località Sant'Egidio di Perugia.
- 3.1. In data 7 agosto 2015, alcuni partecipanti al Consorzio hanno comunicato al Comune di Perugia, l'intenzione di procedere temporaneamente allo stoccaggio di *"prodotti agricoli, sotto forma di silobags"* sulla particella di loro esclusiva proprietà e cioè quella censita al catasto terreni del Comune di Perugia foglio 261 numero 889, sulla quale insiste il predetto impianto di produzione di energia.
- 3.2. In data 15 ottobre 2015, il Comune ha effettuato un sopralluogo nel corso del quale ha accertato l'avvenuto effettivo stoccaggio dei silobags *"contenenti il materiale atto ad alimentare l'impianto"* di biogas, in area diversa da quella indicata nella Tavola 2 allegata alla PAS.
- 3.3. Il Comune di Perugia ha diffidato il Consorzio e i singoli consorziati dal compimento del suddetto intervento.
- 3.4. Successivamente, con il provvedimento prot. n. 2015/0214033 del 10 dicembre 2015 ha ordinato al Consorzio ricorrente, da un lato, la rimessa in pristino dello stato dei luoghi e, dall'altro, ha disposto il pagamento della correlata sanzione amministrativa pari ad € 5.000,00.
4. Il provvedimento è stato impugnato dal Consorzio che ha formulato due distinti motivi di ricorso.
- 4.1. Si è costituito il Comune che ha resistito al ricorso.
5. Con la sentenza n. 743/2017, il T.a.r. ha respinto il ricorso e ha condannato il Consorzio al pagamento delle spese di lite.
- 5.1. Si riporta integralmente la motivazione della sentenza di primo grado:
"5. Nel merito il ricorso è infondato.
5.1. Dalla documentazione versata in atti risulta infatti che le imprese proprietarie dei terreni fanno parte del Consorzio Agea Energie e che il materiale ivi ammassato (silobags) è destinato all'alimentazione dell'impianto a biogas funzionale alle esigenze del Consorzio medesimo.
5.2. Appare pertanto evidente che lo stoccaggio del materiale suddetto nelle aree oggetto dell'impugnato ordine di rimessa in pristino dello stato dei luoghi, è unicamente finalizzato ad eludere le previsioni progettuali e le condizioni di esercizio dell'impianto di proprietà del Consorzio ricorrente, come assentite con determina del Comune di Perugia n. 74 del 12 settembre 2012.
6. Le considerazioni che precedono impongono il rigetto della domanda di annullamento del provvedimento impugnato e della connessa domanda di accertamento del diritto del Consorzio ricorrente e dei soggetti privati proprietari delle aree interessate, ad allocare senza ulteriori autorizzazioni i silobags in questione in prossimità dell'area in cui è stato assentito l'impianto di biogas.
7. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nella somma indicata in dispositivo."
6. Il Consorzio ha proposto appello avverso la sentenza, formulando un unico motivo di appello, articolato in due censure.
- 6.1. Con la prima censura, il Consorzio ripropone criticamente la censura di *"difetto di legittimazione passiva"*. Secondo



le deduzioni di parte appellante, il T.a.r. non si sarebbe avveduto che il Comune avrebbe errato nell'individuazione del destinatario dell'ordine di rimozione che avrebbe dovuto essere rivolto nei confronti dei singoli consorziati, non essendo il Consorzio proprietario del suolo dove sono stati allocati i "silobags".

6.2. Con la seconda censura, il Consorzio ripropone il secondo motivo di ricorso di primo grado, il cui esame è stato completamente omesso dal T.a.r.

Segnatamente, secondo il Consorzio, la circostanza che i silobags sono stati allocati in un'area diversa da quella indicata nella tavola 2 allegata alla PAS non avrebbe alcuna rilevanza o conseguenza giuridica, in quanto il progetto approvato con la suddetta autorizzazione rappresenterebbe soltanto *"una situazione esemplificativa, rispetto all'allocazione dei silobags"*.

6.3. Il 2 marzo 2018, si è costituito, il Comune di Perugia, resistendo all'appello, ed eccependo, in via pregiudiziale, l'inammissibilità di alcune deduzioni dell'appellante, riguardanti il mancato conferimento delle particelle interessate al Consorzio, per violazione dell'art. 104 c.p.a., trattandosi di fatti rilevanti ai fini del giudizio non dedotti in primo grado.

6.4. In data 12 aprile, 2023 il Comune di Perugia ha depositato alcuni documenti e, in data 2 maggio 2023, una memoria difensiva.

6.5. Il 5 maggio 2023, anche l'appellante Consorzio ha depositato una sua memoria.

6.6. Il 17 maggio 2023, il Comune ha depositato le repliche.

7. All'udienza dell'8 giugno la causa è stata trattenuta in decisione.

8. *In limine litis*, in applicazione del criterio della ragione più liquida, il Collegio ritiene che non sia necessario procedere alla disamina dell'eccezione pregiudiziale di inammissibilità per violazione dell'art. 104 c.p.a., formulata dal Comune appellato, bensì che si possano esaminare direttamente i motivi di impugnazione, essendone palese la loro infondatezza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.).

9. Il provvedimento impugnato ha disposto l'ordine di riduzione in pristino e ha applicato la sanzione pecuniaria, in applicazione dell'art. 44, comma 3, d.lsg. del 3 marzo 2011 n. 28 e dell'art. 11, comma 3, del regolamento regionale n. 7/2011, individuando come destinatario il Consorzio appellante.

9.1. Risulta utile riportare la normativa rilevante ai fini della decisione dell'odierna controversia.

9.1.1. L'art. 44, comma 3, d.lgs. n. 28/2011 dispone che: *"Fatto salvo l'obbligo di conformazione al titolo abilitativo e di ripristino dello stato dei luoghi, la violazione di una o più prescrizioni stabilite con l'autorizzazione o con gli atti di assenso che accompagnano la procedura abilitativa semplificata di cui all'articolo 6, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari ad un terzo dei valori minimo e massimo di cui, rispettivamente, ai commi 1 e 2, e comunque non inferiore a euro 300. Alla sanzione di cui al presente comma sono tenuti i soggetti di cui ai commi 1 e 2."*

9.1.2. Il comma 2 rimanda per l'individuazione dei *"soggetti tenuti"* al pagamento della sanzione al comma 1, il quale dispone che al pagamento della sanzione pecuniaria: *"sono tenuti in solido il proprietario dell'impianto, l'esecutore delle opere e il direttore dei lavori"*.

9.1.3. L'art. 11 del regolamento regionale del 29 luglio 2011 n. 7 prevede che il Comune e la Regione esercitano le funzioni di vigilanza e controllo in materia di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e, al comma 4, ribadisce che *"Al pagamento della sanzione sono tenuti in solido il proprietario dell'impianto, l'esecutore delle opere e il direttore dei lavori"*.

9.2. Dal quadro normativo enucleato consegue l'infondatezza della prima censura articolata dall'appellante, per dedurre l'esclusiva responsabilità dei singoli imprenditori rispetto all'ordine di ripristino impartito dal Comune.

9.3. Si evidenzia infatti che l'art. 44 individua quale soggetto responsabile delle violazioni dell'autorizzazione il *"proprietario dell'impianto"*, a prescindere dal titolo di godimento dell'area su cui esso è allocato, e tale risulta essere il Consorzio Agea che, da quanto risulta dagli atti di causa, è il soggetto giuridico che ha chiesto l'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione dell'impianto.

In proposito, si evidenzia che il Consorzio Agea, pur non presentando autonoma personalità giuridica, presenta comunque una sua distinta soggettività, trattandosi di consorzio a rilevanza esterna (cfr. doc. 9 depositato dal Consorzio in primo grado e, in particolare, la clausola n. 2 dell'atto costitutivo del consorzio, repertorio n. 122189, raccolta n. 39458, a firma del Notaio Giuseppe Brunelli).

9.4. Rispetto a quanto sin qui evidenziato, risulta inconferente la deduzione secondo cui lo stoccaggio in violazione della PAS sarebbe avvenuta su iniziativa dei singoli imprenditori consorziati e su di un terreno di proprietà degli imprenditori consorziati (e, dunque, su di un'area che, in tesi, secondo la prospettazione dell'appellante Consorzio, non sarebbe nella sua disponibilità), in quanto risulta dagli atti (e, in particolare, dalla nota del 14 ottobre 2015, indirizzata al Comune dal legale del Consorzio per conto di quest'ultimo e acquisita al protocollo comunale in data 20 ottobre 2015) che il Consorzio è titolare del diritto di superficie dell'area e ne vanterebbe l'uso. La circostanza in questione evidenzia che il Consorzio avrebbe potuto impedire il deposito delle silobags sull'area nella sua disponibilità.

9.5. Inoltre, non rileva neppure la circostanza che la comunicazione del 7 agosto 2015 proverrebbe dai soli consorziati. Questa comunicazione, infatti, pur risultando scritta in nome dei consorziati e presentando la loro firma, risulta essere stata inviata dalla casella di posta elettronica certificata del Consorzio alla casella di posta elettronica certificata del

Comune di Perugia, il che conferma il coinvolgimento del Consorzio nella presente vicenda.

10. Parimenti infondata è la seconda censura proposta con il motivo di appello.

10.1. Si evidenzia che è rimasto incontestato tra le parti che la PAS, che ha autorizzato il progetto presentato dal Consorzio, ha previsto una precisa parte dell'area che ospita l'impianto allo stoccaggio della biomassa, così come riportato nella relazione di accompagnamento all'istanza di autorizzazione (*"nel progetto è prevista la realizzazione di apposite aree di stoccaggio avente superficie rullata e spianata, realizzata con misto granulare, sulla quale verranno posizionati i silobags"* cfr. pagina 18 della relazione tecnica descrittiva dell'impianto, prodotta in primo grado dal Comune di Perugia, in data 27 settembre 2017).

10.2. Il mancato rispetto di quanto autorizzato legittima l'ente a irrogare le relative sanzioni.

11. In definitiva, per le motivazioni suesposte, l'appello va respinto.

12. Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio, fermo restando che il contributo unificato è da porsi a carico integrale ed esclusivo di parte appellante.

(Omissis)

