

# Annulata l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di cogenerazione a gas naturale per carenza di titoli di detenzione dell'area oggetto d'intervento

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 9 agosto 2024, n. 285 – Modica de Mohac, pres.; Busico, est. - Comune di Paluzza (avv.ti Mainardis e Marpillero) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv.ti Pisani e Massari) ed a.

**Ambiente - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di cogenerazione a gas naturale - Carenza di titoli di detenzione dell'area oggetto d'intervento - Annullamento dell'autorizzazione.**

*(Omissis)*

1. Con ricorso notificato il 20 marzo 2023 e depositato il successivo giorno 3 aprile il Comune ricorrente ha impugnato il provvedimento in epigrafe col quale la Regione ha autorizzato la Siot, società che gestisce il tratto italiano dell'oleodotto transalpino che porta il greggio dal porto di Trieste fino in Austria e Germania, alla costruzione e servizio di un impianto di cogenerazione a gas naturale da ubicarsi nel Comune di Cercivento, con accesso dal Comune di Paluzza.

Il progetto, che a sua volta si inserisce nell'ambito di un più ampio investimento consistente nella realizzazione di quattro impianti di cogenerazione ubicati nei pressi delle stazioni di pompaggio, prevede che l'energia elettrica generata andrà ad alimentare le pompe che imprimono al greggio "la spinta" per spostarsi all'interno della condotta, mentre il calore prodotto verrà utilizzato per scaldare acqua che, a sua volta, permetterà di alzare la temperatura del greggio, rendendolo, secondo il progetto, meno viscoso al fine di farlo meglio scorrere all'interno della condotta, diminuendo la quantità di energia necessaria all'intero sistema.

Il ricorrente ha dedotto censure di violazione di legge (gli artt. 12 e 8 del "Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito dell'energia", la l. n. 50/2012, la l. n. 403/1999, gli artt. 80 e 117, comma 1, Cost., gli artt. 6, paragrafo 3, e 7 della Direttiva 92/43/CEE, l'art. 5 del d.P.R. n. 357/1997, la d.G.R. n. 1323/2014, gli artt. 5, 12 e 13 della l.r. n. 19/2012) e di eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

2. La Regione e la Siot si sono costituite in giudizio in resistenza al ricorso.

3. Con un primo atto di motivi aggiunti notificato il 2 ottobre 2023 e depositato il successivo giorno 4 il ricorrente ha dedotto nuovi motivi di illegittimità (violazione dell'art. 13, commi 4, punto 6) *bis*, lett. d), 6, 7, 8 e 12 della l.r. n. 19/2012, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione) degli atti già impugnati, emergenti dall'esame di due Avvisi della Agenzia del Demanio. Secondo la prospettazione attorea, dal loro esame, emergerebbe che Siot avrebbe erroneamente rappresentato nella propria istanza alla Regione la proprietà dei terreni destinati alla realizzazione dell'impianto.

4. La Siot e la Regione hanno resistito anche ai nuovi motivi.

5. Con un secondo atto di motivi aggiunti notificato il 29 novembre 2023 e depositato il giorno stesso il ricorrente, alla luce della nuova documentazione esaminata, ha dedotto tre ulteriori motivi di illegittimità per violazione di legge (artt. 12 e 13, commi 4, lett. d), e commi 6, 7 e 8 della l.r. n. 19/2012, anche in combinato disposto con l'art. 21 della l.r. n. 19/2009) ed eccesso di potere (per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto di motivazione).

6. Nelle more del giudizio, con provvedimento del 27 dicembre 2023, la Regione ha disposto la convalida dell'A.U. del 19 gennaio 2023, impugnata con i precedenti gravami, reputando fondati alcuni profili di doglianza fatti valere, anche nel presente giudizio, in relazione alla titolarità dell'area d'intervento da parte della Siot.

Il successivo 25 gennaio 2023 la Regione ha disposto la voltura alla società Project X s.r.l. della stessa autorizzazione come convalidata.

7. Con un terzo atto di motivi aggiunti notificato il 23 febbraio 2024 e depositato il successivo giorno 29 il ricorrente ha indi esteso l'impugnativa ai provvedimenti sopravvenuti.

Il ricorrente ha riproposto le doglianze già avanzate avverso gli atti in precedenza impugnati, adducendo altresì nuovi motivi di censura avverso il provvedimento di convalida per violazione di legge (artt. 3, 7, 21-*nonies*, comma 2, della l.n. 241/1990, artt. 12 e ss. della l.r. n. 19/2009, artt. 2 e ss. del d.P.R. n. 296/2005, degli artt. 119 e ss. del r.d. n. 1775/1933 e degli artt. 1027 e ss. e 1032 e ss. cod.civ.) ed eccesso di potere.

Il ricorrente ha poi dedotto l'illegittimità derivata dell'impugnata voltura della A.U..

8. Si è costituita in giudizio la Project X s.r.l. per resistere all'impugnativa.

9. Le parti hanno presentato memorie.

10. All'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2024 la causa è passata in decisione.

11. L'impugnativa è fondata nei soli sensi e limiti appresso indicati.

11.1. Introduttivamente sembra opportuno rilevare che l'avvenuta convalida dell'autorizzazione non determina l'improcedibilità dell'originario ricorso e dei primi due atti di motivi aggiunti. Infatti, il decreto di convalida del 27

dicembre 2023, per come strutturato, si salda inscindibilmente all'autorizzazione in un *unicum*. La formale impugnativa anche dell'atto di convalida fa quindi conservare l'interesse del ricorrente alla decisione delle censure in precedenza dedotte, peraltro comunque anche formalmente riproposte nei successivi atti di motivi aggiunti.

11.2. Sempre in via preliminare occorre respingere le eccezioni pregiudiziali formulate dalle convenute.

11.3. Quanto alla dedotta inammissibilità del gravame per difetto del contraddittorio, si osserva che la notifica del ricorso alla sola Regione – e non anche a tutte le altre amministrazioni invitate alla conferenza di servizi (e, in particolare, il Comune di Cercivento e l'Arpa) – è corretta, atteso che l'art. 41 cod.proc.amm. identifica l'amministrazione cui deve essere notificato il ricorso introduttivo del giudizio esclusivamente in quella che ha emesso l'atto impugnato.

Essendo l'A.U. impugnata un atto regionale (ex art. 2, comma 1, lett. e), della l.r. n. 19/2012), il contraddittorio è stato correttamente instaurato nei confronti della Regione, dovendosi escludere che l'atto introduttivo del giudizio debba essere notificato anche ad amministrazioni od enti che a diverso titolo abbiano avuto modo di partecipare al procedimento.

Più in particolare – con speciale riguardo alle posizioni delle amministrazioni che, secondo la controinteressata, dovevano essere chiamate in giudizio - si deve aggiungere che, da un lato, nessuna censura è stata rivolta dal ricorrente al contributo procedimentale del Comune di Cercivento nella conferenza di servizi, mentre le censure relative alle considerazioni dell'Arpa riguardano un parere di natura endoprocedimentale che, quindi, non è autonomamente impugnabile. È solo per l'impugnazione di un atto a rilevanza esoprocedimentale, autonomamente impugnabile e lesivo della sfera giuridica del ricorrente, che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto la legittimazione passiva dell'Amministrazione che lo ha reso in seno alla conferenza di servizi (cfr. Cons. di Stato, n. 6803/2021).

11.4. Quanto all'eccezione di inammissibilità dell'impugnativa per carenza di legittimazione a ricorrere - sul rilievo che il Comune non aveva espresso, in seno alla conferenza di servizi, le stesse doglianze qui proposte - si osserva che il presente caso è profondamente diverso da quello esaminato nella sentenza n. 564/2022 di questo T.A.R., ampiamente richiamata negli scritti difensivi delle convenute.

Nella presente fattispecie, il Comune di Paluzza, contrariamente a quanto sostenuto dalla Siot e diversamente dal richiamato precedente, ha inequivocabilmente e da subito espresso il proprio motivato dissenso all'autorizzazione e, più in generale, alla realizzazione dell'impianto.

Il Comune ricorrente ha infatti argomentato, per iscritto e in dettaglio, anche in relazione ai profili di censura afferenti della presente azione, la propria posizione di dissenso, mantenendola ferma e chiara per tutto il procedimento, senza incorrere in comportamenti procedurali o processuali contraddittori o ambigui.

Peraltro, il dissenso formalmente espresso non ha riguardato secondari e limitati aspetti di dettaglio del progetto, ma ha coinvolto - *ab imis* e nella sede procedimentale propria - valutazioni complessive di ampio respiro circa la radicale contrarietà dell'ente locale alla realizzazione dell'impianto.

Ciò si evince sia dall'esame dell'inequivocabile e argomentato dissenso comunale trasfuso nella nota del 29 agosto 2022, sia dalla lettura della dichiarazione scritta del Sindaco alla conferenza di servizi del 4 gennaio 2023 (doc. 13 della produzione allegata al ricorso), sia dal verbale della medesima conferenza - nel quale risultano specifiche considerazioni da parte regionale sui rilievi del Comune – che, infine, dal testo dell'autorizzazione stessa.

Non è quindi oggettivamente predicabile, nel caso di specie, quella obbiettiva “*contraddizione fra l'iniziativa processuale e la condotta tenuta dalla parte nel procedimento amministrativo*” tale da sanzionare con l'inammissibilità la presente impugnativa.

Si deve pure aggiungere che, nella presente fattispecie, il Comune, oltre a rivendicare la propria legittimazione quale amministrazione dissenziente, ha espressamente argomentato le proprie doglianze anche quale ente esponenziale della comunità locale, dotato, sotto questo profilo, di una concorrente e autonoma legittimazione sufficiente a rendere ammissibile il ricorso.

11.5. Ciò posto, si può passare all'esame dei singoli motivi.

12. Tutte le censure del ricorso sono infondate o inammissibili.

13. Col primo motivo il ricorrente ha dedotto la violazione della “*Convenzione della Alpi*” e del “*Protocollo Energia*” – in tesi, applicabili nell'ordinamento interno sia come diritto interno che come diritto internazionale – nella parte in cui la Regione ha omissso di sottoporre il progetto alla valutazione di impatto ambientale.

13.1. Il motivo è infondato.

13.2. Occorre preliminarmente ribadire, come già affermato nella sentenza n. 564/2022 da questo T.A.R., che anche l'impianto di cogenerazione per cui è causa non rientra in alcuna delle fattispecie di cui agli allegati II e II-bis alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 (in quanto avente potenza pari a 17,1 MW) e pertanto, come correttamente ritenuto nel parere del 29 aprile 2022 del competente servizio regionale, esso è stato legittimamente escluso dall'assoggettamento a VIA.

13.3. In questa sede si deve solo aggiungere che, dall'esame dei parametri sovranazionali invocati dal ricorrente, non si ricava affatto l'obbligo di sottoposizione a VIA.

Come correttamente rilevato dalle difese delle convenute, per gli impianti termici a combustibili fossili per la produzione di energia elettrica e/o di calore, l'art. 12 del “*Protocollo Energia*” richiede in effetti l'attivazione della procedura di VIA non “sempre e comunque”, ma solo “*conformemente alle legislazioni nazionali vigenti*” e, cioè, “nei casi e nei modi”

previsti dal diritto interno.

Non si può infatti condividere l'interpretazione del ricorrente secondo la quale l'art. 12 citato introdurrebbe un aggiuntivo obbligo generalizzato di sottoposizione a VIA di qualsiasi impianto a combustibili fossili, a prescindere dalle sue dimensioni e potenza, sol perché ubicato nel territorio alpino.

Ciò perché, così letta, la previsione condurrebbe all'assurda conseguenza che perfino l'istallazione di un impianto assai ridotto o di modestissime dimensioni e capacità produttive, con impatti ambientali all'evidenza complessivamente trascurabili o irrisori, dovrebbe essere sottoposto a VIA.

L'assenza di specifiche dimensionali all'interno del testo del Protocollo induce, gioco forza, a ritenere che l'art. 12 cit. rimetta alla normativa interna non solo le modalità e le procedure della valutazione di impatto ambientale, ma anche l'individuazione dei casi nei quali il progetto è da sottoporre a valutazione.

La *ratio* della previsione del Protocollo non è infatti quella di aggiungere nuove ipotesi dell'obbligo di sottoposizione a VIA di progetti di impianti altrimenti esclusi, ma, più limitatamente, quella di rafforzare la cogenza delle previsioni nazionali (peraltro recettive di obblighi europei) facendole assurgere ad impegni transfrontalieri e, quindi, obblighi internazionali.

Siccome, come si è già detto, la legislazione nazionale vigente non prevede la sottoposizione del progetto in parola alla procedura di VIA, allora l'art. 12 citato non è utilmente invocabile nel caso di specie.

Nemmeno è conferente il richiamo del ricorrente all'art. 2, comma 2, del *"Protocollo Energia"* (*"Nei casi di costruzione di nuove grandi infrastrutture energetiche e di rilevante potenziamento di quelle esistenti, le parti contraenti provvedono, nel quadro istituzionale vigente, alla valutazione dell'impatto ambientale nel territorio alpino nonché alla valutazione dei loro effetti territoriali e socioeconomici secondo l'articolo 12, incluso il diritto di espressione di parere in ambito internazionale, quando possano esistere effetti transfrontalieri"*).

Ciò sia perché, comunque, attraverso il richiamo all'art. 12 cit., l'individuazione dei casi di sottoposizione a valutazione è rimessa alla disciplina nazionale, oltre che all'interno del *"quadro istituzionale vigente"*; sia perché, come correttamente ritenuto dal competente servizio regionale, l'impianto in questione non può qualificarsi in termini di *"grande infrastruttura energetica"*. L'impianto ha, infatti, potenza termica complessiva pari a 17,1 MW e, perciò, inferiore alla soglia più prossima di 50 MW ai fini dell'applicazione dello *screening* VIA ai sensi del punto 1, lett. a), dell'allegato II-bis alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 (che sottopone, appunto, a verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale gli *"impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 50 MW"*).

13.4. Da ciò consegue sia l'infondatezza della presente censura, sia la manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, non rilevandosi alcun contrasto delle previsioni interne applicate dalla Regione col diritto unionale o internazionale.

14. Col secondo motivo il ricorrente ha dedotto l'omissione della valutazione di incidenza adeguata (VINCA), nonostante la vicinanza dell'impianto a siti rientranti nella rete ecologica europea *"Natura 2000"*.

14.1. Il motivo è infondato.

14.2. Il parere del Servizio Biodiversità del 24 maggio 2022 ha ritenuto la non assoggettabilità a VINCA sul rilievo, invero determinante, che l'impianto è collocato ad una distanza minima di 2.600 metri dalla più vicina zona protetta (la *"ZPS Alpi Carniche"*).

Inoltre, s'è fatto notare che la ZPS in esame è collocata a più di 1000 metri di altezza rispetto all'impianto e che, nel suddetto parere, è stata altresì esclusa la rilevanza, ai presenti fini, della vicinanza all'impianto del *"torrente But"*, poiché elemento posto all'esterno del sito oggetto di tutela.

14.3. Il parere poggia su sufficienti elementi di valutazione rispetto ai quali il ricorrente si è limitato - con considerazioni astratte e sganciate dal caso concreto - a far rilevare la mancata individuazione di criteri predeterminati (dai quali poter verificare il giudizio di non interferenza funzionale), senza tuttavia censurare nel concreto la conclusione di non interferenza.

Nel criticare l'impiego del solo criterio della distanza, quale parametro della valutazione di significatività, il ricorrente non ha indicato diversi o ulteriori elementi e parametri rilevanti che, se utilmente valutati e considerati, avrebbero condotto ad una diversa valutazione dell'amministrazione.

14.4. La censura, sotto questo profilo, pecca di astrattezza; anche l'invocato principio di precauzione avrebbe comunque imposto l'individuazione, quantomeno potenziale, di un possibile elemento di incidenza funzionale che, invece, il ricorrente nemmeno ha precisamente indicato.

15. Col terzo motivo il ricorrente ha dedotto la violazione del principio di precauzione in quanto la Regione avrebbe illegittimamente omesso la VINCA, nonostante le previsioni della d.G.R. n. 1183/2022 che al punto 2.1. dell'allegato A impone, per gli impianti come quello per cui è causa, la sottoposizione a valutazione d'incidenza *"indipendentemente dalla localizzazione"*.

Il motivo è infondato.

Il parere del Servizio biodiversità è stato reso il 23 maggio 2022 in base alle previsioni allora vigenti (d.G.R. n. 1323/2014): la d.G.R. n. 1183/2022, adottata soltanto il successivo 5 agosto 2022, non è quindi applicabile *ratione*

*temporis.*

In ogni caso, non si ravvisano gli estremi della violazione, da parte della Regione, del principio di precauzione in ambito ambientale e dei nuovi criteri regionali di cui alla d.G.R. n. 1183/2022, in quanto, si ripete, la Regione ha adeguatamente analizzato, tramite l'apporto degli uffici tecnici competenti, le possibili interazioni dell'impianto con l'ambiente circostante, sufficientemente motivando le proprie valutazioni.

Al riguardo non guasta qui richiamare quel pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale il sindacato del giudice amministrativo *in subiecta materia*, come noto, è limitato al rilievo della manifesta illogicità, incongruità e travisamento o di macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria (Cons. di Stato, n. 4611/2013), vizi che nella specie non si rinvenivano affatto.

Anzi, anche in questa prospettiva di censura, il ricorrente non ha individuato specifici elementi istruttori non considerati o elementi significativi dai quali trarre, anche solo potenzialmente, l'effettiva incidenza indiretta, limitandosi a rilevare l'astratta insufficienza del criterio della distanza dal sito protetto.

16. Col quarto motivo il ricorrente ha dedotto l'inutilità del progetto, sul rilievo che l'aumento della temperatura del greggio non genererebbe in realtà alcun effetto utile finale: secondo la prospettazione attorea, in confronto con un beneficio generale ridotto, si riscontra invece un vantaggio economico relevantissimo per l'operatore.

Il motivo è inammissibile, come già ritenuto da questo T.A.R. con la richiamata sentenza n. 564/2022 nell'esame di analoghe censure.

Si tratta invero di doglianze di carattere "meritale" afferenti a profili di discrezionalità circa il bilanciamento degli interessi concorrenti in capo all'Amministrazione procedente, rispetto ai quali deve, dunque, ritenersi ammesso il sindacato giurisdizionale nei limiti dell'irragionevolezza, illogicità e/o arbitrarietà palesi e/o del macroscopico errore fattuale, che qui non ricorrono o, comunque, non risultano in tali termini allegati e dedotti dal Comune ricorrente.

Quest'ultimo in effetti si è limitato a contestare la natura tecnologicamente innovativa del progetto, la sua capacità di efficientamento del sistema e a rilevare una scarsa e limitata "utilità pratica su un piano generale"; si tratta invero di aspetti tutti afferenti al cuore della discrezionalità tecnico-amministrativa, *in toto* rientrante nella sfera di dominio esclusivo dell'Amministrazione procedente, in questa sede non sindacabile e rispetto alla quale il ricorrente intende semplicemente sostituire, però del tutto inammissibilmente, valutazioni alternative di contenuto puramente soggettivo.

17. Col quinto motivo il ricorrente ha censurato le valutazioni dell'Amministrazione circa la compatibilità del progetto con le norme, gli obiettivi, i programmi, le azioni, gli indirizzi e le previsioni del Piano Energetico Regionale (PER).

Il motivo è infondato.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'obiettivo indicato nel PER non è limitato ai soli piccoli impianti.

La difesa regionale ha ben spiegato che la previsione enfaticamente dal ricorrente (Misura 20a: *"favorire, anche attraverso forme di credito agevolato lo sviluppo di piccoli impianti di cogenerativi nell'ottica del massimo sfruttamento delle risorse locali (biomasse) e della massimizzazione dei rendimenti di impianto con il recupero del calore di processo"*) è soltanto finalizzata a prevedere forme di incentivo ai piccoli impianti attraverso il credito agevolato per colmare il gap esistente tra settore industriale e residenziale (in ragione del fatto che *"la cogenerazione è pratica molto diffusa nel settore industriale ma lo è assai meno nel settore residenziale e terziario, dov'è ostacolata, oltre che dalla forte variabilità dei carichi, dalle oggettive difficoltà e dagli elevati costi nel realizzare reti di distribuzione del calore sufficientemente estese per gestire le elevate potenze tipiche dei cicli combinati"*).

In questo senso si è, d'altra parte, già orientato questo T.A.R. nella più volte citata sentenza n. 564/2022.

18. Col sesto motivo il ricorrente ha dedotto che l'impianto contestato costituisce in realtà un "tassello" di un complessivo progetto che andava unitariamente valutato ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA.

18.1. Il motivo è infondato.

18.2. In primo luogo si deve osservare che è rimasto del tutto indimostrato che il progetto dell'installazione dell'impianto di cogenerazione presso la stazione di pompaggio sia idoneo a modificarne la consistenza o a determinare un impatto sulle strutture dell'oleodotto già esistenti. Non trova quindi giustificazione il richiamo del ricorrente al punto 2, lett. h), dell'allegato II-bis alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, laddove si prevede la soggezione a procedura di *screening* di competenza statale per le modifiche a condutture per il trasporto di gas o petrolio o prodotti chimici.

18.3. Va pure aggiunto che l'impianto di cogenerazione non può reputarsi incorporato nella stazione di pompaggio, tanto da costituire con esso un unico impianto facente parte della più ampia e complessiva infrastruttura dell'oleodotto; si tratta invero di opere distinte e autonome, come emerge dall'esame della planimetria del progetto (cfr. doc. 19 c) della produzione documentale della Regione del 28 settembre 2023) e come puntualmente argomentato dalla difesa della Siot alle pagg. 29 e ss. della memoria depositata in giudizio il 6 ottobre 2023.

Il Collegio condivide l'asserzione regionale secondo cui la circostanza che l'impianto di cogenerazione è stato posto nelle immediate vicinanze della stazione di pompaggio non ne comporta l'automatica assimilazione e il necessario esclusivo asservimento all'infrastruttura dell'oleodotto. La ravvicinata localizzazione si spiega in ragione di intuitive valutazioni di natura economica e tecnica, in considerazione del fatto che, diversamente (collocando cioè l'impianto di cogenerazione in un luogo più lontano) si sarebbe poi dovuto trasportare l'energia elettrica e il calore, prodotti in un altro luogo, fino al punto di recapito.

18.4. Ancora, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, deve escludersi che i quattro impianti di cogenerazione progettati lungo il percorso dell'oleodotto possano costituire *“le componenti di un complessivo impianto termico per la produzione di energia elettrica...di potenza termica complessiva superiore a 50 MW”* (fattispecie di cui al punto 1, lett a) dell'allegato II-bis, parte seconda, del d.lgs. n. 152/2006).

Ciò per l'assorbente ragione che i quattro impianti sono insediati a parecchi chilometri l'uno dall'altro e non possono perciò essere oggettivamente considerati un'unica infrastruttura ai fini della valutazione degli effetti cumulativi; né la distinta valutazione degli impatti dei singoli progetti, in assenza di specifiche allegazioni di parte, può ritenersi il frutto di quell'*“artificiosa frammentazione”* che le previsioni invocate sugli impatti cumulativi di impianti connessi mirano a scongiurare.

19. Col primo atto di motivi aggiunti, poi sviluppato nel secondo atto di motivi aggiunti, il ricorrente ha dedotto l'assenza di un titolo giuridico in capo alla Siot in ordine alla disponibilità dell'area di realizzazione dell'opera.

19.1. Le censure argomentate nei due atti di motivi aggiunti sono state esaminate dalla Regione che ha ritenuto, da un lato di convalidare l'A.U., prendendo atto dell'esistenza di risalenti titoli giuridici di disponibilità dell'area d'intervento, e, dall'altro lato, ha provveduto a volturare l'A.U. in favore della Project X s.r.l..

19.2. Sotto questo profilo, pertanto, l'interesse del Comune ricorrente si è spostato sull'esame delle censure trasfuse nel terzo atto di motivi aggiunti col quale sono stati impugnati il provvedimento di convalida e la voltura, riproducendo anche le stesse doglianze già rappresentate nei precedenti atti. Ne consegue che l'esame delle doglianze può concentrarsi su quelle proposte con il terzo atto di motivi aggiunti, mentre le censure del primo e secondo atto di motivi aggiunti restano superate e assorbite dalla successiva attività provvedimentale della Regione.

19.3. Può quindi passarsi all'esame del terzo atto di motivi aggiunti.

20. Per ragioni di priorità logica occorre partire dall'esame del quarto motivo con il quale il ricorrente ha censurato il provvedimento di convalida nella parte in cui la Regione ha ritenuto la disponibilità in capo alla Siot dell'area d'intervento in virtù di un titolo del 1975, poi prorogato nel 2004.

20.1. Il motivo è fondato.

20.2. Occorre preliminarmente respingere l'eccezione di difetto di interesse/legittimazione a proporre la presente censura, sul rilievo che si tratta di aspetti non relativi ad un interesse di cui il Comune è portatore.

L'interesse e la legittimazione al ricorso devono essere valutate in relazione al complessivo contenuto dell'impugnativa e al suo oggetto - oltre che alla concreta utilità che potrebbe derivare dall'annullamento del provvedimento lesivo - e non già con riguardo ai singoli profili di censura.

L'interesse quindi sussiste tutte le volte in cui possa discendere dall'annullamento del provvedimento impugnato un effetto concretamente utile per il ricorrente e non meramente emulativo (cfr. Cons. di Stato, Ad. Plen., n. 22/2021), a prescindere dallo specifico interesse giuridico presidiato dalla norma o dal parametro evocato (ambientale, edilizio, urbanistico, ecc.).

Nel caso specifico, l'interesse del Comune di Paluzza è in effetti caratterizzato dalla *“prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato”* (v. Cons. St., Ad. plen. n. 4/2018, al punto 16.8).

Lungi dall'agire per la sola legalità dell'azione amministrativa a mo' di un'inammissibile azione popolare, il Comune ha precisamente chiarito il proprio interesse a far valere l'assenza di un titolo di legittimazione della Siot a realizzare l'impianto contestato.

Da un lato, la lesione concreta ed attuale della sfera giuridica comunale risiede, come detto, nell'attitudine dei provvedimenti impugnati ad autorizzare la realizzazione di un impianto potenzialmente incidente sui profili di tutela ambientale e della salute, più volte segnalati da parte comunale come incidenti sul suo territorio e a possibile danno della popolazione ivi residente.

Se poi dal pregiudizio si passa all'utilità, si deve considerare ancora come l'accoglimento del ricorso condurrebbe all'annullamento dell'autorizzazione e della convalida, il che produrrebbe, oltre all'effetto giuridico legato al venir meno retroattivamente del titolo, conseguenze al momento non prevedibili poiché legate, per quel che si dirà, alle valutazioni dell'Amministrazione in relazione ai titoli di legittimazione delle società istanti conseguiti nel luglio-settembre 2023.

20.3. Anche l'eccezione di tardività della censura è infondata.

Con il provvedimento di convalida la Regione ha infatti riconosciuto e definitivamente accertato il difetto di istruttoria e motivazione nel quale era incorsa, rimuovendo l'errore di aver ritenuto la proprietà della Siot.

La stessa società proponente, d'altra parte, ha ammesso il proprio evidente *“errore materiale”* nel compilare la domanda di autorizzazione unica, vantandosi erroneamente proprietaria del terreno censito al foglio 8, mappale 58 del NCT di Cercivento.

Alla luce del riconosciuto e incontestato dato che la Siot non era e non è proprietaria dell'area d'intervento, si deve concludere che la questione della tempestività delle censure al riguardo svolte nei primi due atti di motivi aggiunti è superata insieme ad esse.

La diversa censura del quarto motivo del terzo atto di motivi aggiunti, che qui viene in rilievo, è invece tempestiva perché con essa s'impugna il provvedimento di convalida, in tesi, erroneamente assunto sul rilievo da parte della Regione della

sussistenza di titoli legittimanti in realtà non idonei.

La ritenuta legittimazione della Siot in base ai titoli del 1975 è una evidenza emersa soltanto con l'atto di conferma che, quindi, il Comune non poteva contestare né all'interno della conferenza di servizi né con l'impugnazione dell'autorizzazione unica, ma soltanto – come è stato correttamente fatto - con la tempestiva proposizione di motivi aggiunti.

20.4. Nel merito, come preannunciato, il motivo in esame è fondato.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6, della l.r. n. 19/2012 *“l'autorizzazione unica di cui all'articolo 12, comma 1, lettere a) e a bis) [...] è rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree. [...] Sono atti definitivi attestanti la titolarità delle aree quelli che legittimano l'ottenimento del permesso di costruire ai sensi della vigente normativa edilizia regionale”*.

L'art. 21 della l.r. n. 19/2009, per quel che qui rileva, prevede che *“1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività sono presentate dal proprietario dell'immobile o da altri soggetti nei limiti in cui è loro riconosciuto il diritto di eseguire le opere.*

*[...] 2. Si considerano tra i soggetti a cui è riconosciuto il diritto di eseguire opere edilizie ai sensi del comma 1, oltre il proprietario:*

*a) il titolare di diritti di superficie, usufrutto, uso e abitazione e di altri diritti reali;*

*b) l'affittuario di fondo rustico;*

*c) il concessionario di beni demaniali;*

*d) il titolare di diritti edificatori riconosciuti in un contratto o in altro atto giuridico riconosciuto dalla legge;*

*e) il destinatario di ordini dell'autorità giudiziaria o amministrativa aventi a oggetto l'intervento”*.

20.5. Ciò posto in linea generale, nel caso di specie, con l'atto del 27 dicembre 2023 la Regione ha convalidato l'A.U. rilevando:

a) che la Siot nella modulistica a corredo della propria istanza di avvio del procedimento si era qualificata, quale titolo legittimante l'istanza ex art. 12 della l.r. n. 19/2012, come proprietaria dell'area di intervento censita al foglio 8, mappale 58 del NCT di Cercivento;

b) che l'A.U. era stata rilasciata *“in base alle informazioni fornite dall'istante in ordine alla sussistenza della titolarità dell'area interessata”*;

c) che, alla luce della presente e di altre parallele impugnative, sono emersi elementi di criticità circa la titolarità dell'area d'intervento;

d) che la Siot, interessata dalla Regione, ha integrato la documentazione producendo un atto del 1975 di costituzione di una servitù di oleodotto in suo favore e un successivo provvedimento del 5 marzo 2004 di proroga della concessione per la gestione dell'oleodotto;

e) che, alla luce dei due documenti prodotti, è risultata confermata in capo alla Siot la disponibilità dell'area non già, come erroneamente ritenuto in origine, sulla base di un titolo proprietario, ma in virtù dei titoli indicati al precedente punto, con scadenza al 24 settembre 2025;

f) che l'annullamento d'ufficio dell'A.U. sarebbe stato inopportuno perché avrebbe comportato un inutile regressione procedimentale con la riproposizione della medesima istanza (emendata dall'errore riscontrato) e la reiterazione della stessa attività amministrativa *“con sua conseguente ridondante duplicazione”* in spregio al principio di economicità;

g) che, sussistendone l'interesse pubblico, il decreto del 19 gennaio 2023 è pertanto soltanto da *“correggere”*, sotto questo specifico e unico profilo relativo al titolo di legittimazione della Siot, con conseguente convalida dell'A.U. ai sensi dell'art. 21-*nonies* della l.n. 241/1990.

20.6. Il Collegio non può condividere le valutazioni istruttorie e i passaggi motivazionali che, essendo frutto di un evidente travisamento dei fatti, hanno erroneamente condotto la Regione a convalidare il decreto del 19 gennaio 2023 per *“sanare”* il riconosciuto difetto di istruttoria e motivazione che lo affliggeva, in relazione alla titolarità dell'area di intervento.

Ciò per l'assorbente ragione che i titoli indicati dalla Regione nel decreto del 27 dicembre 2023 non dimostrano affatto la piena e legittima disponibilità dell'area d'intervento in capo alla Siot..

20.7. L'Atto del 1975 è un *“contratto per la costituzione della servitù di oleodotto con le relative Stazioni di Pompaggio su terreni appartenenti al Demanio Patrimoniale dello Stato”* dal quale non si evince la disponibilità del terreno censito al foglio 8, mappale 58 del NCT di Cercivento.

All'art. 2 del contratto si *“dà in affitto alla SIOT”* un terreno non meglio specificato e individuato soltanto attraverso il rinvio ad una planimetria, in origine allegata al contratto, che, però, non è stata prodotta né in sede procedimentale né nella presente sede processuale.

Non solo. Il successivo art. 3 chiarisce che *“l'affittanza ha per oggetto l'attraversamento con tubazioni di oleodotto”* e relativi cavi e *“la costruzione di due stazioni di pompaggio sulle aree demaniali descritte sulla relazione e sulla planimetria”*, essendo indimostrato invece che il contratto avesse ad oggetto anche i terreni e l'area relativi all'intervento autorizzato.

Anzi, lo stesso art. 10 del contratto circoscrive espressamente il contenuto dell'*“affittanza dei terreni interessati dalla stazione di pompaggio”* al *“diritto per la SIOT di impiantare ed esercitare sui terreni [...] una stazione costituita da un*

*serbatoio metallico [...], da una piazzola con gruppi di elettropompe, da una cabina di controllo, da una sottostazione elettrica e da una seconda stazione”, senza alcun riferimento ad aree diverse o alla possibilità di utilizzarne altre per realizzare ulteriori impianti.*

Anche il provvedimento del 5 marzo 2004 non dimostra l'estensione della disponibilità dell'area; dallo stesso si evince tutt'al più la proroga dell'autorizzazione all'esercizio dell'oleodotto, mentre alcun riferimento è fatto alla disponibilità di ulteriori terreni.

20.8. La carenza di titoli di detenzione dell'area oggetto d'intervento della Siot è d'altra parte confermata dallo stesso comportamento negoziale della società e della Project s.r.l., società incaricata della progettazione, realizzazione e mantenimento in esercizio dell'impianto.

Successivamente al rilievo dell'insussistenza di un titolo di proprietà, per come emerso dalle censure del primo atto di motivi aggiunti - peraltro dedotte proprio alla luce dell'esame di due “avvisi di intendimento” emessi dall'Agenzia del Demanio di cui si dirà nel prosieguo - le odierne controinteressate, per procurarsi titoli idonei a dimostrare la disponibilità dell'area di intervento, hanno chiesto all'Agenzia del Demanio la cessione del terreno censito al foglio 8, mappale 58 del NCT di Cercivento (cfr. le note del 16 luglio 2023 richiamate nelle premesse dei contratti di locazione del 31 luglio 2023 e del primo settembre 2023, di cui si dirà).

È bene subito rilevare al riguardo che le predette richieste, datate 16 luglio 2023, anche relative all'area dell'intervento per cui è causa, sono ben successive al rilascio dell'A.U. da parte della Regione.

Nel riscontrare le richieste, l'Agenzia ha indi ritenuto di pubblicare due “avvisi di intendimento” (prot. n. 6333 e n. 6334 del 3 luglio 2023) entrambi relativi al mappale 58, distinguendo due porzioni; l'una di 594 mq lordi destinata proprio alla realizzazione dell'impianto di cogenerazione già autorizzato con l'A.U., l'altra di 8.730 mq a servizio della stazione di pompaggio e “attualmente occupata”. Gli avvisi recano la precisa indicazione che *“laddove pervenga anche una sola manifestazione di interesse, la D.R. procederà ad affidare la locazione a mezzo di gara”*.

Non essendo prevenute concorrenti manifestazioni d'interesse, l'Agenzia del Demanio ha indi stipulato due distinti contratti di locazione: con Siot per il lotto di terreno da 8.730 mq e con la Project X s.r.l. per l'area di sedime del realizzando impianto di cogenerazione.

Risulta pertanto *ex actis* che soltanto in data primo settembre 2023 la Siot, attraverso la stipula del contratto di locazione della durata di un anno con l'Agenzia del demanio regionale, avente ad oggetto proprio una parte del foglio 8, mappale 58 del NCT di Cercivento, per il canone annuo di € 40.000, ha ottenuto la disponibilità della porzione del mappale 58 non destinata all'intervento per cui è causa.

Ma quel che più rileva, ai presenti fini, è invece che anche la Project X s.r.l. ha ottenuto la formale disponibilità dell'area di sedime del realizzando impianto di cogenerazione soltanto con la stipula del contratto di locazione del 31 luglio 2023, per la durata di sei anni e per il canone annuo di € 6.700.

Si tratta quindi di due contratti di locazione, successivi all'A.U. del 19 gennaio 2023 e precedenti al decreto di convalida del 27 dicembre 2023, dai quali non può che ragionevolmente trarsi che la stessa Siot e la Project X s.r.l. hanno di fatto riconosciuto l'inesistenza di pregressi titoli legittimanti l'occupazione dei terreni in questione, provvedendo a procurarsi soltanto dopo il rilascio dell'A.U..

Non può infatti condividersi la tesi della Siot secondo la quale coi due contratti si sarebbe puramente e semplicemente “confermata” la pregressa disponibilità. Ciò sull'assorbente rilievo che dei precedenti titoli, in tesi “confermati”, il contratto di locazione non fa alcuna menzione; né la conferma sarebbe compatibile con la volontà dell'Agenzia del Demanio di procedere all'assegnazione, nell'eventualità, poi non verificatasi, di concorrenti manifestazioni d'interesse, attraverso una pubblica gara. L'astratta possibilità, espressamente prevista dai due “avvisi di intendimento”, di attribuzione delle aree a terzi mediante gara è del tutto incompatibile con una semplice formalizzazione della conferma del precedente rapporto.

La stipula del contratto di locazione per l'area di sedime dell'impianto di cogenerazione neppure si spiega per la semplice necessità della Siot di ottenere un titolo per volturare l'autorizzazione in favore della Project X s.r.l.. Ciò perché, da un lato, l'operazione non spiega comunque la stipula dell'altro contratto per la più vasta porzione del mappale 58 tra l'Agenzia del Demanio e la Siot e, dall'altro lato, nemmeno dà ragione dell'assenza della Siot – in tesi, già titolare dell'intero mappale in virtù di una concessione opponibile ai terzi – nella stipula del contratto con la Project X s.r.l..

Tirando le fila del discorso allora, se, come erroneamente ritenuto dalla Regione, le due società avessero conseguito la titolata disponibilità dell'area già dal 1975 e fino al 2025, allora i due contratti di locazione del luglio-settembre 2023, che peraltro nemmeno menzionano precedenti e valide ragioni o titoli della Siot, sarebbero privi di causa o comunque si porrebbero in aperta ed insanabile contraddizione, giuridica e di fatto, rispetto a quanto accertato e ritenuto nel provvedimento regionale di convalida circa la disponibilità del mappale 58.

20.9. Non solo. L'indisponibilità delle aree in questione è pure plasticamente rappresentata dalla circostanza che l'Agenzia del Demanio, in parallelo alla stipula dei contratti appena richiamati, ha richiesto e ottenuto dalla Siot il pagamento dell'indennizzo per l'occupazione *sine titolo* dei terreni in parola per la complessiva somma di € 378.877,16 per il periodo dal primo giugno 2013 al 31 maggio 2023, pari al periodo decennale (di prescrizione) anteriore al rilievo dell'insussistenza dei titoli legittimanti l'occupazione del mappale 58 (cfr. la nota del demanio *sub* doc. 28 della produzione della Regione

del 22 dicembre 2023 e gli F24 *sub* doc.ti 29 e 30).

Come s'è visto, poi, la stessa Agenzia ha d'altronde rilevato come fosse necessaria, perché evidentemente non ancora avvenuta, la formalizzazione dell'occupazione attraverso una trasparente procedura che, potenzialmente, attraverso la precisa indicazione dell'eventualità di una gara, poteva addirittura esitare nell'assegnazione dei lotti a soggetti terzi concorrenti.

20.10. È allora sulla base di questi precisi e concordanti elementi che si deve ritenere in radice smentito l'assunto regionale, posto alla base del provvedimento di convalida, secondo il quale le aree oggetto dell'intervento fossero nella formale disponibilità della Siot già in base al titolo del 1975, poi prorogato con efficacia fino al 24 settembre 2025.

Nell'iter procedurale per il rilascio dell'A.U. la Regione ha quindi dapprima erroneamente ritenuto la legittimazione della Siot a richiedere l'autorizzazione in virtù di un inesistente titolo di proprietà (soltanto dichiarato e mai accertato) e ha poi illegittimamente convalidato il proprio provvedimento incorrendo nell'evidente travisamento di fatto di ritenere comunque acquisita - dal 1975 e fino al 2025 - la disponibilità dell'area in capo alla Siot ai fini della valutazione della legittimazione a proporre l'istanza *ex art.* 12 l.r. n. 19/2009.

Ciò senza nemmeno tenere in minimo conto che, nelle more, la Siot e la Project X s.r.l. hanno ottenuto dall'Agenzia del Demanio un titolo legittimante l'occupazione, in virtù di due contratti di locazione del luglio-settembre 2023. Si ripete, infatti, che di tali ultimi atti, che smentiscono in radice l'assunto regionale circa la legittimazione dell'istante in base ai titoli del 1975, il successivo provvedimento di convalida del 27 dicembre 2023 non ha tenuto conto affatto.

20.11. Non resta in chiusura che da puntualizzare che non giova il richiamo delle parti convenute all'art. 13, comma 8, della l.r. n. 19/2012 (*"si prescinde dalla titolarità di cui al comma 6 sull'area interessata dall'impianto di cui all'articolo 12, comma 1, lettere a) e a bis), qualora la sua localizzazione sia vincolata in relazione al rilascio, da parte degli enti pubblici competenti, di specifici atti di concessione o autorizzazione relativi allo sfruttamento specificatamente localizzato di risorse energetiche rinnovabili presenti sul territorio"*) perché riferibile esclusivamente allo sfruttamento di risorse energetiche rinnovabili.

20.12. Per le anzidette ragioni, è allora fondato il quarto motivo del terzo atto di motivi aggiunti; da ciò consegue che sia la convalida che l'A.U. devono essere annullate perché viziata da difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto di motivazione, oltre che per la violazione dell'art. 13, comma 6, della l.r. n. 19/2012, sotto il solo profilo della ritenuta legittimazione della Siot a richiedere l'A.U..

Conseguentemente e in via derivata deve essere annullato anche il provvedimento di voltura in favore della Project X s.r.l. del 25 gennaio 2024, per le medesime ragioni.

Nel rieditare il potere, l'Amministrazione - esclusa la rilevanza legittimante ai sensi dell'art. 13, comma 6, cit. dei titoli indicati dalla Regione nel provvedimento di convalida - riaperta l'istruttoria, acquisiti i titoli sopravvenuti e riconvocata apposita conferenza di servizi:

a) valuterà gli effetti dei sopravvenuti contratti di locazione sul solo aspetto della legittimazione delle società interessate alla proposizione dell'istanza *ex art.* 12 della l.r. n. 19/2012;

b) in caso di ritenuta legittimazione e permanendo gli altri presupposti già in precedenza ritenuti sussistenti, valuterà se procedere al rilascio di una nuova autorizzazione unica attraverso il confezionamento di un nuovo provvedimento ad efficacia *pro futuro*.

Quanto all'aspetto *sub* lett. a), si deve precisare:

a1) che la portata legittimante dei sopravvenuti titoli di disponibilità andrà valutata dalla Regione, in sede di riedizione del potere, alla luce dei parametri normativi dell'art. 13, comma 6, della l.r. n. 19/2012 in combinato disposto con l'art. 21 della l.r. n. 19/2009;

a2) che, sebbene la questione sia stata ampiamente affrontata dalle parti nei rispettivi scritti difensivi, questo T.A.R. non può sin d'ora provvedere alla diretta valutazione dell'idoneità dei sopravvenuti titoli a fondare la legittimazione dell'istante ai sensi dei parametri normativi sopra indicati. Infatti, l'amministrazione al riguardo non ha ancora esercitato i propri poteri.

La valutazione procedimentale rimessa alla competenza dell'Amministrazione precedente si presenta quindi come un ineludibile passaggio, non essendo mai stato valutato dalla Regione l'impatto delle dette sopravvenienze di fatto sul procedimento autorizzativo per cui è causa.

Giova infatti ribadire ancora una volta che, nemmeno col provvedimento di convalida del 27 dicembre 2023, pur successivo alla stipula, la Regione ha tenuto conto dei due contratti di locazione del luglio-settembre 2023.

Quanto al profilo *sub* lett. b), per meglio circoscrivere il perimetro dell'attività di riedizione del potere, occorre puntualizzare:

b1) che, quale naturale conseguenza dell'annullamento giudiziale degli atti impugnati, i loro effetti autorizzatori vengono meno con efficacia retroattiva;

b2) che il vizio riscontrato, però, in quanto relativo ad un elemento esterno e preliminare all'attività istruttoria e valutativa già compiuta in relazione agli aspetti tecnici del progetto, consente di far salve le attività istruttorie, i pareri e le valutazioni già acquisiti nel corso del procedimento;

b3) che, anche alla luce della reiezione delle altre censure formulate dal ricorrente, l'istruttoria andrà quindi riaperta

esclusivamente per rivalutare, in seno alla conferenza di servizi, soltanto gli evidenziati profili critici circa la legittimazione dell'istante;

b4) che, ove ritenuti sussistenti i presupposti legittimanti alla luce dei sopravvenuti titoli, l'Amministrazione valuterà l'emissione di un nuovo provvedimento autorizzativo, essendo naturalmente preclusa la possibilità di una ulteriore convalida dei provvedimenti già dichiarati invalidi (Cons. di Stato, n. 2351/2017).

Il Collegio condivide infatti la considerazione regionale che una regressione dell'intero procedimento alla fase dell'iniziativa (attraverso la presentazione di una nuova istanza aggiornata) o la sanzione dell'inutilizzabilità delle acquisizioni istruttorie già apprese e delle valutazioni già effettuate nel corso del procedimento - perché non inficiate dal vizio riscontrato in questa sede - si risolverebbe in un inutile aggravio procedimentale *“con conseguente ridondante duplicazione”* di attività amministrativa, in spregio al principio di economicità.

21. Alla luce delle suesposte considerazioni e dell'effetto conformativo che ne consegue, il primo, il secondo, il terzo, il sesto e il settimo motivo del terzo atto di motivi aggiunti restano assorbiti. Il quinto motivo del terzo atto di motivi aggiunti è invece assorbito perché espressamente formulato in via gradata rispetto all'esame del quarto motivo, qui accolto.

22. In conclusione, l'impugnativa deve essere accolta nei sensi e nei limiti sopra indicati e, per l'effetto, gli atti impugnati devono essere annullati negli stessi limiti indicati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Le spese di lite, per la novità di alcune delle questioni esaminate, sono compensate.

*(Omissis)*