

Publicato il 07/11/2022

**N. 09738/2022REG.PROV.COLL.**  
**N. 01914/2022 REG.RIC.**  
**N. 01940/2022 REG.RIC.**  
**N. 02558/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1914 del 2022, proposto dalla società Terra Verde s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Emilia Pulcini e Luigi Guerrieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Emilia Pulcini in Roma, via Dora, 1;

***contro***

il Comune di Città Sant'Angelo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Silvetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

della Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

della società Terra Verde Energy s.r.l., non costituitasi in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1940 del 2022, proposto dalla società Terra Verde Energy s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Annalisa D'Urbano e Roberto Santi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima, in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

***contro***

il Comune di Città Sant'Angelo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Silveti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

della Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

della società Terra Verde s.r.l., non costituitasi in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 2558 del 2022, proposto dalla Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

il Comune di Città Sant'Angelo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Silveti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

delle società Terra Verde s.r.l. e Terra Verde Energy s.r.l., non costitutesi in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, n. 45 del 2022.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Città Sant'Angelo e della Regione Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 2022 il consigliere Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti. come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

*Appello n. 1914 del 2022.*

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r, per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, il Comune di Città Sant'Angelo impugnava il provvedimento del 16 settembre 2020 con il quale la Regione Abruzzo aveva concesso alla società Terra Verde s.r.l. una proroga ai sensi dell'articolo 45, comma 7, della legge regionale 45 del 2007 per il completamento delle opere necessarie alla realizzazione di un impianto di gassificazione (operazione R1 dell'Allegato C alla parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006), in Città Sant'Angelo – località Piano di Sacco, autorizzato con provvedimento del 2 marzo 2012.

2. Il Comune articolava in primo grado quattro mezzi di gravame (da pag.6 a pag.18).

2.1. In particolare, l'Amministrazione deduceva la violazione e falsa applicazione, sotto diversi profili, dell'art. 45, comma 7, della legge della Regione Abruzzo n. 45 del 19 dicembre 2007, in quanto le due proroghe antecedenti a quella impugnata - ovvero quelle del 5 settembre 2019 e del 6 marzo 2020 (non impuginate a suo tempo, né indicate tra gli atti presupposti)

– sarebbero state prive di effetti in quanto richieste da un soggetto (Terra Verde Energy) non titolare dell'intervento R1.

Pertanto, la proroga del 16 settembre 2020 sarebbe stata illegittima in quanto intervenuta successivamente allo spirare del termine del 9 settembre 2019, concesso con il provvedimento del 6 marzo 2018, fissato nell'unica proroga richiesta dal soggetto legittimato (Terra Verde), non potendo validamente computarsi nella successione degli atti di dilazione i termini concessi dalla Regione Abruzzo alla società Terraverde Energy.

3. Nella resistenza della Regione e con l'intervento *ad opponendum* della società Terra Verde Energy, il T.a.r. ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento impugnato, e compensato tra le parti di spese di lite.

4, La sentenza è stata impugnata, in primo luogo, dalla società Terra Verde s.r.l.

Nello specifico, la società ha dedotto:

I. *Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso di primo grado.*

Come già evidenziato nell'ordinanza cautelare di questo Consiglio, n. 792 del 22 febbraio 2021, i provvedimenti di proroga precedentemente concessi dalla Regione hanno spiegato i loro effetti poiché non sono stati impugnati. Inoltre, a seguito della determinazione n. DPC026/309 del 9 dicembre 2021 – anch'essa rimasta inoppugnata – la società Terraverde Energy è oggi l'unica titolare delle fasi R1, R3 e R13 dell'impianto.

La società sottolinea, peraltro, che il Comune è stato sempre messo nella condizione di poter muovere rilievi di legittimità in ordine a tutti gli atti della procedura autorizzatoria, nonché di presentare istanze di adozione di atti in autotutela alla Regione e di agire davanti al giudice amministrativo per sindacare tempestivamente gli eventuali vizi degli atti autorizzatori e delle proroghe concesse.

Tuttavia, l'Amministrazione comunale si è sempre espressa favorevolmente e non ha avanzato alcuna contestazione di natura sostanziale, omettendo di

impugnare sia l'autorizzazione regionale del 2012 (recante l'assenso anche al gassificatore), sia le successive tre proroghe per la messa in esercizio dell'impianto concesse dalla Regione Abruzzo quale unico Ente competente.

*II. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso di primo grado. Ulteriori profili.*

Inoltre, avverso il provvedimento di proroga del 16 settembre 2020, non sono stati dedotti vizi propri, quanto delle precedenti proroghe, che ne costituiscono il presupposto.

*III. Erroneità della sentenza per non avere riconosciuto fondato il difetto di interesse e di legittimazione a ricorrere da parte del Comune.*

L'appellante sottolinea, altresì, che il Comune non si è nemmeno lamentato della eventuale lesione di proprie competenze, essendo peraltro pacifico che l'autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'Amministrazione comunale rifluiscono nella Conferenza di servizi, che rappresenta il luogo procedimentale deputato alla complessiva valutazione del progetto presentato.

*IV. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto Terraverde Energy soggetto non legittimato a ottenere le proroghe.*

Le società Terra Verde e Terra Verde Energy in data 12 ottobre 2017 hanno stipulato un contratto di affitto con obbligo di acquisto dell'azienda, subordinato all'avvenuta intestazione/voltura delle autorizzazioni.

Sulla base di tale atto, per effetto della determinazione regionale dell'8 giugno 2018, è stata disposta la voltura della titolarità del provvedimento autorizzatorio relativo alle operazioni R3 e R13 da Terra Verde a Terraverde Energy.

Le operazioni R3 e R13 riguardano la linea per la produzione di CDR/CSS (combustibile solido secondario) avente capacità di trattamento massimo di 35.000 t/anno.

L'operazione R1 riguarda la linea di recupero energetico (gassificatore), finalizzata al trattamento di massimo 10.000 t/anno del CDR/CSS prodotto e alla cessione a terzi della parte residua.

Dagli accordi intercorsi tra le società si evince che la titolarità delle operazioni R1 sarebbe rimasta in capo a Terra Verde esclusivamente fino al completamento dell'impianto medesimo, a seguito del quale si sarebbe realizzato anche il passaggio della titolarità di tale operazione alla società Terra Verde Energy.

La determina di voltura parziale, richiamando il contratto di affitto d'azienda con obbligo di acquisto che ne costituisce parte integrante e sostanziale, ha riconosciuto alla cessionaria una sorta di autorizzazione "*in fieri*" per la fase R1 relativa al c.d. recupero energetico (elettrico e termico) derivante dalla gassificazione del materiale in ingresso e lavorato presso lo stesso sito.

Viene in sostanza riconosciuto che all'interno dell'impianto autorizzato per le fasi R3-R13 e R1 sussistono e agiscono due soggetti collegati, con espressa riserva di "aggiornare" il provvedimento autorizzatorio al momento dell'avvenuto acquisto da parte di Terra Verde Energy della titolarità anche della fase R1 (cfr pag. 6 punto sub 8).

Quest'ultima società vantava pertanto un "interesse" concreto al compimento dell'impianto quale condizione imprescindibile alla quale è stato subordinato il passaggio della proprietà regolato nei sottostanti accordi negoziali.

Da ciò deriverebbe la legittimazione al conseguimento della proroga da parte della Terra Verde Energy, in qualità di soggetto interessato in solido con Terra Verde.

Il T.a.r. non si sarebbe poi avveduto che la richiesta di proroga del 28 febbraio 2020 è stata avanzata congiuntamente dalle due società, destinatarie entrambe del conseguente atto di assenso regionale erroneamente ritenuto illegittimo.

Rilevante sarebbe pure il fatto che l'art. 45, comma 7, della l.r. n. 45 del 2007, non menziona il "titolare" dell'autorizzazione rilasciata bensì il soggetto "interessato" alla proroga.

Né vale a sostenere il contrario la rinuncia all'istanza di proroga, di cui alla nota inviata da Terra Verde Energy in data 11 settembre 2020, la quale aveva il solo fine di agevolare i successivi adempimenti della Regione.

In sostanza, delle quattro proroghe concesse, tre sono state richieste proprio da Terra Verde (quella del 28 febbraio 2020, congiuntamente a Terra Verde Energy), mentre solo una (quella del settembre 2019), mai impugnata né contestata, solo da Terra Verde Energy.

La Regione ha concesso le proroghe compiendo una valutazione sulla fondatezza delle relative istanze e delle ragioni che hanno impedito il rispetto dei termini (tra cui il sequestro dell'area e la mancanza di materiali necessari per completare l'opera), ritenendo sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi per il rilascio delle stesse.

*V. Erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene essere intervenuta la soluzione di continuità del rapporto per il mancato ottenimento in tempo utile di una proroga dell'autorizzazione. Mancata considerazione della proroga legale dei termini ex art. 3, comma 2 del D.L. 18/2020.*

Tutte le proroghe sono intervenute prima dello spirare del relativo termine e non vi è stata soluzione di continuità.

Il T.a.r. non ha considerato, inoltre, che la proroga richiesta il 28 febbraio 2020, come quella richiesta l'11 settembre 2020 e concessa il 16 settembre 2020, non erano neppure necessarie in ragione del congelamento dei termini dei procedimenti amministrativi disposto dal legislatore nazionale a causa dell'emergenza sanitaria connessa al Covid – 19 (art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020, modificato, da ultimo, dalla l. n. 159 del 2020 di conversione del d.l. n. 25 del 2020).

4. Si è costituito, per resistere, il Comune di Castel Sant'Angelo che ha riproposto, altresì, le censure il cui esame è stato assorbito dal T.a.r.

5. Si è costituita, altresì, per resistere, la Regione Abruzzo.

6. Le parti hanno depositato ulteriori memorie: in data 4 aprile 2022, 22 luglio 2022 e 9 settembre 2022, la società Terra Verde; in data 27 agosto 2022, il

Comune.

*Appello n. 1940 del 2022*

7. La sentenza è stata impugnata anche dalla società Terra Verde Energy s.r.l., attraverso l'articolazione di quattro mezzi di gravame (da pag.17 a pag. 38), aventi contenuto sostanzialmente analogo a quelli dell'appello n. 1914 del 2022.

8. Si è costituito, per resistere, il Comune di Castel Sant'Angelo, il quale ha riproposto, altresì, i motivi di ricorso il cui esame è stato assorbito dal T.a.r.

9. Si è costituita per resistere, altresì, la Regione Abruzzo.

10. Le parti hanno presentato ulteriori memorie: in data 22 luglio 2022 e 9 settembre 2022 la Terra Verde Energy; in data 27 agosto 2022 il Comune.

*Appello n. 2558 del 2022.*

11. La sentenza è stata impugnata anche dalla Regione Abruzzo.

L'appello della Regione è affidato ai seguenti motivi.

*I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 45, comma 7, della L.R. 45/2007 – erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che l'istanza di proroga dell'autorizzazione sia stata proposta quando i termini dell'art. 45, comma 7, della L.R. 45/2007 erano scaduti – motivazione apodittica.*

Secondo la Regione, le disposizioni di cui in rubrica si interpreterebbero nel senso che, nel caso in cui nel provvedimento rilasciato non sia previsto un termine specifico di decadenza o non vi sia un provvedimento di proroga, il provvedimento di approvazione del progetto decade automaticamente solo ove ricorra il doppio presupposto rappresentato dal mancato inizio dei lavori e dalla mancata messa in esercizio dell'impianto.

Al riguardo, sarebbe rilevante il fatto che con comunicazione protocollata in entrata in data 13 marzo 2015 prot. 66297 la Terra Verde s.r.l. abbia dichiarato di aver intrapreso l'iter per l'installazione del gassificatore *“realizzando i prescritti presidi complessivi per l'antincendio e la gestione delle acque meteoriche, ed avendo attivato la comunicazione al GSE”*.



II. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 45, comma 7, della L.R. 45/2007 – erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che la proroga dell'autorizzazione sia illegittima in quanto le precedenti proroghe erano state rilasciate a soggetto diverso da quello titolare dell'autorizzazione – travisamento dei fatti – motivazione apparente e perplessa.*

Anche la Regione ha sottolineato che le proroghe autorizzate in favore della Terra Verde Energy s.r.l., rimaste inoppugnate, hanno tenuto conto degli accordi contrattuali in essere tra le parti;

III. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 103, comma 2, del D.L. 18/2020 (convertito con legge n. 27/2020, nell'ambito della legislazione emergenziale per il Covid - 19), come da ultimo modificato dalla Legge n. 159/2020 di conversione del Dl n. 125/2020.*

La pronuncia impugnata non considera, altresì, che durante l'iter procedimentale è intervenuto l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18/2020 (convertito con legge n. 27/2020), come da ultimo modificato dalla l. n. 159/2020 di conversione del d.l. n. 125/2020, che ha prorogato i termini degli atti autorizzativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, i quali conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

Sulla base di tali disposizioni dovrebbe ritenersi ancora vigente (e resterà tale per ulteriori 90 giorni dopo la fine dello stato di emergenza, attualmente prevista per il 31 marzo 2022) la proroga precedente rilasciata con provvedimento del 5 settembre 2019, in base alla quale l'autorizzazione era stata prorogata fino al 5 marzo 2020.

12. Si è costituito, per resistere, il Comune di Città Sant'Angelo, il quale ha in primo luogo eccepito la tardività dell'appello della Regione (notificato in data 25 marzo 2022), poiché nella fattispecie si applicherebbe, a suo dire, il rito abbreviato di cui all'art. 119, comma 1, lett. l, c.p.a.; ne deriverebbe che, in considerazione della data di notifica della sentenza all'Avvocatura distrettuale

dello Stato (il 27 gennaio 2022), l'appello avrebbe dovuto essere notificato entro il 28 febbraio 2022.

Né la Regione potrebbe giovare delle regole inerenti all'impugnazione incidentale tardiva, secondo quanto disposto dall'art. 334 c.p.c., poiché le stesse trovano applicazione in relazione all'appello incidentale in senso stretto, proveniente cioè dalla parte contro la quale è stata proposta l'impugnazione principale.

13. Le parti hanno depositato ulteriori memorie, rispettivamente in data 6 settembre 2002 la Regione e in data 27 agosto 2022 il Comune.

14. Gli appelli infine sono passati in decisione alla pubblica udienza del 22 settembre 2022.

15. In via preliminare, va disposta la riunione degli appelli in epigrafe, in quanto proposti avverso la medesima sentenza

16. Per ragioni di ordine logico, occorre prendere in esame, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità dell'appello della Regione Abruzzo dedotta dal Comune di Castel Sant'Angelo sul rilievo che, nella fattispecie, troverebbero applicazione i termini dimidiati di cui all'art. 119 c.p.a. non ha fondamento.

Nello specifico, secondo il Comune, la controversia in esame rientrerebbe tra quelle indicate al comma 1, lett. 1, di tale disposizione (*“le controversie comunque attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione in materia di impianti di generazione di energia elettrica di cui al decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55, comprese quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti”*).

16.1. L'eccezione non ha fondamento.

I provvedimenti impugnati riguardano infatti l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione Abruzzo ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 *“per la realizzazione e la gestione di un impianto recupero di rifiuti speciali non pericolosi, operazioni R13 – R3 e R1 dell'allegato C alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152/06 per la produzione di Combustibile Solido Secondario CSS (precedentemente denominato CDR) con avvio a recupero di parte del CSS prodotto nell'impianto di gassificazione in loco e parte ceduto a terzi [...]”* (cfr. punto 7 del dispositivo della DGR DR4/27 del 2 marzo 2012).

L'art. 119, comma 1, lett. l) riguarda invece gli impianti di generazione di energia elettrica disciplinati dal d.l. n. 7 del 2002, nonché gli ulteriori impianti ivi specificamente indicati e soggetti ad autorizzazione in sede statale in ragione del loro rilievo ai fini dell'efficienza della rete elettrica nazionale.

La natura derogatoria della disposizione rispetto alla disciplina del rito ordinario ne impedisce, altresì, qualsivoglia forma di interpretazione estensiva, analogica o teleologica (cfr. la decisione dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio n. 16 del 2022, par. 3.2).

16.2. L'applicazione del rito ordinario comporta, altresì, l'inammissibilità delle memorie di replica depositate dalle società appellanti in data 9 settembre 2022.

Il deposito di tali memorie è infatti avvenuto in violazione del termine di venti giorni liberi, prescritto dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

17. Nel merito, gli appelli sono fondati e debbono essere accolti.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

18. L'autorizzazione unica disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 consente la costruzione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni dettate dall'autorizzazione medesima.

Il comma 11 della richiamata disposizione individua il contenuto “minimo” di tali prescrizioni tra cui «[...] d) *la localizzazione dell'impianto autorizzato* [...]; g) *le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al*

*momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto [...]; h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; [...]*».

Ai sensi del comma 12 *“Salva l'applicazione dell'articolo 29-octies per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile. [...]”*,

18.1. Come già osservato dalla Sezione (sentenza n. 4091 del 2018), l'assenza di disposizioni normative puntuali in ordine al termine di avvio e di completamento dei lavori, non rappresenta necessariamente una lacuna ma riflette una scelta del legislatore statale il quale, in relazione alla peculiarità degli impianti in esame e alla complessità del procedimento di autorizzazione, ha rimesso la fissazione dei termini alla stessa Amministrazione procedente, su impulso della Conferenza di servizi, secondo valutazioni da effettuarsi caso per caso e fatto salvo il termine finale di scadenza dell'autorizzazione medesima.

18.2. Nella Regione Abruzzo, all'epoca dei fatti per cui è causa, era tuttavia vigente una specifica disciplina secondo la quale *“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”* (art. 45, comma 7, della l.r. n. 45 del 2007).

18.3. Nella fattispecie in esame, in data 8 giugno 2018, con determinazione prot. n. DPC026 /156, la Regione:

- ha preso atto del contratto con cui la Terra Verde s.r.l. ha concesso in affitto, con obbligo di acquisto, alla Terra Verde Energy s.r.l., *“l’azienda corrente in Città Sant’Angelo [...] limitatamente all’esercizio dell’attività di trattamento e gestione dell’impianto di recupero dei rifiuti speciali non pericoli, operazioni R13 – R3 dell’Allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/06”*;
- ha precisato che dall’istanza di voltura parziale si evince che in capo alla società Terra Verde *“rimangono solo le operazioni R1 sino al completamento dell’opera, così come già autorizzata e con le prescrizioni indicate, avendo la stessa già sottoscritto un contratto con il fornitore, predisposto dei presidi per l’antincendio e la gestione delle acque meteoriche e, soprattutto, avendo comunicato al GSE la volontà di beneficiare delle tariffe incentivanti per le quali 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 società Terra Verde Energy s.r.l.”*;
- ha precisato altresì che, per effetto dell’atto di affitto di azienda *“sussistono e agiscono all’interno dell’impianto [...] due soggetti”*;
- ha pertanto ritenuto di *“aggiornare”* l’autorizzazione rilasciata nel 2012, da un lato, accordandone la voltura parziale in capo a TVE, dall’altro, confermando la determinazione del Servizio di Gestione Rifiuti del 6 marzo 2018 di proroga dell’attivazione della fase R1, la cui autorizzazione era rimasta in capo alla società TV.

18.4. Successivamente, la Regione ha provveduto ad accordare tre ulteriori proroghe del termine di ultimazione dei lavori dell’impianto di gassificazione, rispettivamente in data 5 settembre 2019, 6 marzo 2020 e 16 settembre 2020. La prima proroga è scaturita da un’istanza della sola TVE mentre la seconda risulta indirizzata ad entrambe le società.

La terza proroga accordata dalla Regione è stata richiesta specificamente dalla TV mentre la TVE ha presentato un’istanza di *“archiviazione”* della propria

precedente richiesta del 28 febbraio 2020, ritenendosi detta società priva di legittimazione in quanto non ancora proprietaria dell'impianto di gassificazione.

Preso atto di tali istanze la Regione ha accolto l'istanza di proroga di TV, concedendo ad essa *“un'ulteriore proroga fino al compimento delle operazioni necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1”*.

19. L'annullamento disposto dal T.a.r. ha riguardato il terzo provvedimento di proroga e si basa sulla considerazione che titolare del rapporto con l'Amministrazione in relazione all'impianto di gassificazione è rimasta la società Terra Verde che sarebbe pertanto l'unica legittimata a chiedere la proroga del termine di ultimazione dei lavori.

In tale ottica *“i provvedimenti precedenti e non impugnati”* non sono stati ritenuti *“preclusivi dell'odierna impugnazione perché nei confronti di Terra Verde srl non vi è stata alcuna utile proroga prima del 19 settembre 2020”*, epoca in cui i suddetti termini dovevano ritenersi, ormai, scaduti.

Non sarebbe, altresì, rilevante nemmeno il provvedimento del 6 marzo 2020 perché *“pur riferendosi a entrambe le società”* esso sarebbe *“meramente soprassessorio”* essendosi l'Amministrazione riservata di provvedere a seguito del riesame disposto dal Comune della S.c.i.a. presentata da TVE per la realizzazione di un locale tecnico; inoltre, *“la relativa istanza del 28 febbraio”* è stata *“archiviata su richiesta della stessa Terraverde Energy srl”*.

20. Le statuizioni del primo giudice non possono essere condivise.

20.1. In primo luogo, come già rilevato in sede cautelare, la sentenza impugnata non ha tenuto conto del fatto che i provvedimenti di proroga del 5 settembre 2019 e del 6 marzo 2020 non sono stati mai annullati né revocati dalla Regione.

Gli effetti prodotti da tali atti, pertanto, si sono consolidati.

Ciò vale anche per il provvedimento del 6 marzo 2020 perché, sia pure condizionandone l'efficacia alla definizione *“del procedimento di riesame da*

*parte del Comune*” della S.c.i.a. edilizia presentata da TVE, la Regione ha ritenuto che non vi fossero motivi ostativi ad accordare una proroga di ulteriori 6 mesi ai fini della realizzazione dell’impianto.

Come già evidenziato inoltre, sulla richiesta di “archiviazione” ovvero “rinuncia” all’istanza di proroga del 28 febbraio 2020 da parte di TVE, la Regione ha provveduto contestualmente alla concessione di una ulteriore proroga alla TV, alla quale era stata comunque indirizzata anche la precedente proroga del 6 marzo 2020.

Va sottolineato, altresì, che è parimenti rimasto inoppugnato il provvedimento del 9 dicembre 2021 di voltura (totale) dell’autorizzazione unica in favore di TVE.

Tale provvedimento non è meramente consequenziale alle proroghe del termine per la messa in esercizio dell’impianto via via intervenute, bensì presuppone un’autonoma, rinnovata valutazione da parte della Regione della permanente validità ed efficacia dell’autorizzazione originaria e quindi (implicitamente) anche della sussistenza dei presupposti per la proroga dei termini previsti dalla disciplina regionale.

20.2. In tal senso, non può nemmeno trascurarsi che le proroghe del 6 marzo 2020 e del 16 settembre 2020 non erano neppure necessarie, in ragione della proroga automatica dei termini delle autorizzazioni e degli altri atti abilitativi disposta dal legislatore nazionale a causa dell’emergenza sanitaria connessa al Covid – 19.

Secondo l’art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020 (come modificato, da ultimo, dal d.l. n. 125 del 2020, conv, in l n. 159 del 2020) *“Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all’articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da*

*COVID-19 conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza”.*

Come noto, la cessazione dello stato di emergenza, è intervenuta soltanto a far data dal 31 marzo 2022.

Pertanto, nella fattispecie, la proroga accordata dalla Regione a TVE il 5 settembre 2019 è rimasta in vigore fino a novanta giorni dopo la cessazione dello stato di emergenza.

20.3. Deve rilevarsi, inoltre, che i provvedimenti di proroga – disapplicati dal T.a.r. - sono stati comunque disposti nei confronti di un soggetto che era legittimato a richiederli.

Si è visto infatti che, in occasione del provvedimento di voltura parziale dell'8 giugno 2018, la Regione ha preso atto del contratto di affitto, con obbligo di acquisto dell'azienda, intervenuto tra le due società odierne appellanti in data 12 ottobre 2017.

Da tale assetto negoziale (cfr. in particolare l'art. 4) risulta che, per quanto concerne l'impianto di gassificazione (cd. Fase R1), l'affittuaria TVE si era impegnata ad eseguire, con oneri a proprio carico, tutta la progettazione esecutiva, la costruzione dell'impianto e la gestione dello stesso *“entro e non oltre la data del 9 marzo 2018 fatte salve eventuali proroghe dell'autorizzazione che le parti si impegnano sin da ora a richiedere”.*

La delibera di voltura ha poi espressamente riconosciuto che, all'interno dell'impianto autorizzato per le fasi R3-R13 e R1, operavano due soggetti collegati, con espressa riserva di “aggiornare” il provvedimento autorizzatorio al momento dell'avvenuto acquisto da parte di Terra Verde Energy anche dell'impianto di gassificazione che essa stessa si era impegnata a progettare e realizzare.

Deve pertanto ritenersi che TVE fosse titolare non già di una aspettativa di mero fatto - come sostenuto dal Comune - bensì di un interesse giuridicamente rilevante alla realizzazione dell'impianto di gassificazione, comune e convergente con quello di TV.



Pertanto, come previsto dal contratto intervenuto tra le parti, la società TVE ha agito anche per conto e nell'interesse della propria dante causa.

21. Vanno a questo punto esaminati i due motivi del ricorso di primo grado, il cui esame è stato assorbito dal T.a.r.

21.1. Il primo motivo verte sul difetto di motivazione della proroga accordata a TV in data 11 settembre 2020.

Al riguardo, la società ha allegato l'esistenza di circostanza obiettive il cui apprezzamento da parte della Regione, non appare illogico o irragionevole.

Si tratta infatti di eventi che hanno indubbiamente rallentato l'esecuzione dei lavori, quali il sequestro preventivo penale dell'area – intervenuto tra il 24 ottobre e il 19 dicembre 2019 – e, successivamente, il contenzioso intercorso con il Comune per effetto dell'ordinanza di sospensione dei lavori in cantiere, adottata in data 7 febbraio 2020.

21.2. Il Comune ha poi dedotto che – in ragione del fatto che la l.r. n. 45 del 2017 stabiliva termini di decadenza sia per l'inizio dei lavori sia per la messa in esercizio degli impianti autorizzati – eventuali provvedimenti di proroga avrebbero comunque dovuto indicare a loro volta un termine di durata predeterminata, mentre, nella fattispecie, la proroga è stata concessa, *“fino al compimento delle opere necessarie per la realizzazione dell'impianto riferito alla fase R1”*,

21.3. Anche queste deduzioni sono infondate, in quanto prive di base normativa.

L'art. 45, comma 7, della l. n. 45 del 2017, non prevede(va) che l'eventuale proroga dei termini di inizio e fine dei lavori dovesse necessariamente indicare un termine di scadenza, fermo restando, ovviamente, quello decennale di efficacia dell'autorizzazione unica, stabilito dall'art. 208, comma 12, del d.l.gs n. 152 del 2006.

Come si è visto, inoltre, la fonte primaria statale non reca alcuna specifica disposizione in ordine al termine di avvio e di completamento dei lavori, che

non è considerato di natura essenziale, a differenza, invece, di quello di durata complessiva dell'autorizzazione.

22. In definitiva, per le ragioni sin qui indicate, gli appelli debbono essere accolti.

Ne consegue che, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere respinto.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti di cui in premessa, nn. 1914 del 2022, 1940 del 2022 e 2558 del 2022, li accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso instaurato in primo grado.

Condanna il Comune di Castel Sant'Angelo alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida, complessivamente, in euro 3.000,00 (tremila/00), in favore di ciascuna delle tre parti appellanti, oltre IVA, CPA e spese generali al 15%, come per legge, nonché al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Lopilato**

## IL SEGRETARIO