

IMPIANTO AUTORIZZATO EX ART. 208 D.LGS. N. 152/2006: LA LEGITTIMAZIONE ALLA PROROGA E I TERMINI PER L'ESECUZIONE E LA MESSA IN ESERCIZIO DELL'IMPIANTO

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 7 novembre 2022, n. 9738 – Pres. Lopilato, Est. Martino – TV s.r.l. (Avv.ti Cerulli Irelli, Pulcini e Guerrieri), TVE s.r.l. (Avv.ti D'Urbano e Santi) e Regione Abruzzo (Avv. Gen. Stato) c. Comune di Città Sant'Angelo (Avv. Silvetti)

Il soggetto portatore di un interesse concreto e sostanziale alla realizzazione e messa in esercizio di un impianto autorizzato ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 è legittimato a richiedere la proroga dei termini per il completamento delle relative opere anche se formalmente non è titolare dell'autorizzazione.

I termini previsti dall'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 per l'inizio e l'ultimazione dei lavori non si applicano agli impianti di trattamento rifiuti, salvo espresso richiamo ad essi contenuto nell'autorizzazione ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006.

La fattispecie concreta.

Con la sentenza in esame, il Consiglio di Stato si occupa dei provvedimenti di proroga che la Regione Abruzzo ha concesso per consentire il completamento e la messa in esercizio di un gassificatore in corso di realizzazione nel Comune di Città Sant'Angelo.

La vicenda si era aperta nel 2012, con il rilascio da parte della Regione di un'autorizzazione ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 per la costruzione e la gestione di un impianto di trattamento rifiuti articolato su due linee produttive: una linea destinata alla produzione di CDR/CSS (operazioni R3 e R13 dell'Allegato C alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006) e l'altra destinata al recupero energetico del CDR/CSS lavorato nello stesso sito, ma all'interno di un gassificatore (operazione R1 dell'Allegato C alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006).

Nel 2017 la società titolare dell'autorizzazione (TV) aveva stipulato un contratto di affitto di azienda in base al quale la società cessionaria (TVE) si era impegnata ad acquistare l'intero impianto nel momento in cui fosse stato completato anche il gassificatore, destinato all'operazione R1.

Nel 2018, in considerazione dei rapporti contrattuali intercorrenti tra TV e TVE, la Regione aveva disposto la voltura parziale dell'autorizzazione ex art. 208, trasferendone la titolarità alla seconda società limitatamente però alle uniche operazioni già attivate nell'impianto (operazioni R3 e R13).

In base alla normativa regionale allora vigente in Abruzzo, se i lavori per l'esecuzione del gassificatore non fossero stati iniziati e l'impianto non fosse stato messo in esercizio entro termini determinati, l'autorizzazione ambientale rilasciata a TV nel 2012 sarebbe automaticamente decaduta¹. In considerazione di questa previsione normativa, dato che il gassificatore non era stato ancora completato, nel tempo le due società avevano chiesto diverse proroghe alla Regione, sia congiuntamente che disgiuntamente.

Nel giudizio di primo grado, il Comune di Città Sant'Angelo aveva impugnato la proroga richiesta dalla sola società cessionaria: secondo il Comune la proroga era stata chiesta da un soggetto non legittimato in quanto TVE all'epoca non era ancora titolare dell'autorizzazione ambientale nella sua interezza e, in particolare, non era ancora titolare dell'operazione R1, da svolgere nel gassificatore in corso di costruzione.

Il TAR Abruzzo aveva accolto il ricorso del Comune e, di conseguenza, aveva dichiarato la decadenza dell'autorizzazione ambientale per scadenza dei termini previsti dalla normativa regionale per l'inizio e il completamento delle opere.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha integralmente riformato la pronuncia di primo grado, riconoscendo validità ed efficacia a tutte le proroghe concesse dalla Regione alle due società per la realizzazione del gassificatore.

I principi affermati dal Consiglio di Stato.

Nella sentenza in esame il Consiglio di Stato ha affermato che il provvedimento di proroga, annullato dal TAR Abruzzo per carenza di legittimazione della società cessionaria che l'aveva richiesto, è legittimo in quanto la Regione lo ha adottato tenendo conto degli accordi negoziali con i quali le due società avevano disciplinato la realizzazione e la gestione dell'impianto. In base a questi accordi – riconosciuti espressamente dalla Regione già nella voltura parziale dell'autorizzazione disposta nel 2018 – le due società operavano all'interno dell'impianto in modo collegato. In particolare, la società cessionaria si era impegnata a progettare e realizzare il gassificatore, assumendo anche l'obbligo di acquistarlo al momento del suo completamento, cui avrebbe fatto seguito la voltura totale a suo favore dell'autorizzazione ambientale ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 (così come peraltro effettivamente accaduto nel 2021).

Alla luce di queste premesse di fatto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che – seppur non ancora titolare dell'operazione R1 al momento della richiesta di proroga – la società cessionaria fosse comunque legittimata a presentare la relativa istanza in quanto già portatrice di un interesse giuridicamente rilevante rispetto al completamento del gassificatore e allo svolgimento al suo interno dell'operazione R1.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha quindi considerato preminente l'interesse sostanziale della società cessionaria, interesse che il Collegio ha dedotto dalla ricostruzione complessiva della vicenda, prescindendo invece dalla titolarità formale dell'autorizzazione all'operazione R1. Più precisamente, il Consiglio di Stato ha privilegiato una lettura prettamente sostanzialistica della posizione di interesse legittimo, fondando la legittimazione della società

cessionaria a richiedere la proroga sul suo interesse materiale a completare l'opera per diventarne poi proprietaria e acquisire l'autorizzazione a svolgervi l'operazione R1ⁱⁱ.

*

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato è inoltre intervenuto sul tema del rapporto tra autorizzazione ambientale ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 e previsione della data di inizio e fine lavori, imposta a pena di decadenza dall'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001. In particolare, il Consiglio di Stato ha sottolineato che la normativa statale non contiene disposizioni puntuali in ordine al termine di avvio e di completamento dei lavori per la realizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti e che ciò corrisponde a una scelta precisa del legislatore, il quale *“in relazione alle 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”*.

In questa prospettiva, il termine di avvio e di conclusione delle opere non è considerato un termine essenziale nell'ambito della disciplina in materia di autorizzazione ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006: il provvedimento autorizzatorio ambientale è infatti il riferimento principale sia per i soggetti pubblici (le P.A. che partecipano al procedimento autorizzatorio, compreso quindi il Comune cui competono le funzioni in materia edilizia), sia per i soggetti privati (i soggetti gestori, per i quali l'autorizzazione è la “guida operativa” per la gestione dell'impianto).

Di conseguenza, in mancanza di prescrizioni che, all'interno della singola autorizzazione ambientale, colleghino la validità e l'efficacia del provvedimento al rispetto di termini perentori per l'avvio e la conclusione dei lavori, le previsioni di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 non sono applicabili e il termine finale per il completamento dell'impianto corrisponde a quello dettato per la durata dell'autorizzazione ambientale.

Nell'assumere questa posizione, il Consiglio di Stato si è allineato al prevalente orientamento giurisprudenziale secondo il quale i termini di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 non si applicano ai lavori per l'esecuzione di impianti di gestione dei rifiuti, salvo che essi siano espressamente richiamati nella specifica autorizzazione ambientaleⁱⁱⁱ.

ⁱ Cfr. art. 45, comma 7, L.R. Abruzzo n. 45/2007, poi abrogato dall'art. 10, comma 7, L.R. Abruzzo n. 45/2020.

ⁱⁱ Sul tema della natura sostanziale dell'interesse legittimo e, in generale, sulle caratteristiche del rapporto tra P.A. e amministrati, cfr. R. Greco, *“Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale”*, in *Il Diritto Amministrativo.it*, n. 1, gennaio 2023.

ⁱⁱⁱ In questo senso cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2022, n. 6808; 4 luglio 2018, n. 4091; 3 agosto 2011, n. 4662; TAR Puglia – Lecce -, 20 ottobre 2017, n. 1642; TAR Umbria, 31 ottobre 2012, n. 452.