

N. 01976/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00635/2014 REG.RIC.



## REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **635** del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Serraenergy Srl Società Agricola, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Casetta, Carlo Galvagno, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Casetta in Torino, via Morgari, 31;

contro

Comune di Palazzo Canavese, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso il suo studio, in Torino, via Paolo Sacchi, 44;  
Provincia di Torino, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Silvana Gallo, Nicoletta Bugalla, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura Provinciale, in Torino, corso Inghilterra, 7/9;  
Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (Arpa), non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

Germano Fasano, Riccardo Giuseppe Petitti, rappresentati e difesi dall'avv. Mattia Crucoli, con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR, in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

con il ricorso principale

del provvedimento prot. n. 0840/2014/U.T. in data 20.3.2014, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Palazzo Canavese, di invito alla ricorrente a ripresentare alla Provincia di Torino una nuova richiesta di autorizzazione unica;

del provvedimento prot. n. 1010/2014/U.T. in data 8.4.2014 del Comune di Palazzo Canavese, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico;

degli atti tutti antecedenti, preordinati e consequenziali, tra cui l'atto del Consiglio Comunale del Comune di Palazzo Canavese in data 18.3.2014, avente ad oggetto "approfondimenti e osservazioni al progetto di impianto di produzione energia".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Palazzo Canavese e della Provincia di Torino;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Germano Fasano, Riccardo Giuseppe Petitti,

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2014 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

1) La società SerraEnergy SRL ha presentato in data 26.7.2011, domanda, ai sensi dell'art 12 del D. Lgs. 387/2003, per la realizzazione e la gestione di un impianto di produzione di energia elettrica, di potenza pari a 700 Kw, alimentato da gas di sintesi, prodotto da pirogassificazione di biomasse legnose.

L'impianto avrebbe dovuto essere collocato su un'area acquistata dalla società, a tale scopo, nel comune di Palazzolo Canavese.

In data 22.8.2011 la società accettava il preventivo di allacciamento alla rete elettrica formulato dal gestore, il c.d. TICA.

L'autorizzazione veniva rilasciata dalla Provincia in data 2.4.2013, a conclusione della conferenza di servizi, con ampie prescrizioni, tra cui l'obbligo di realizzare le opere in conformità al T.U. edilizia e di comunicare le date di inizio e termine al Comune.

In data 9.4.2013 la Provincia concedeva una proroga di 4 mesi per l'avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto, fissando al 2.8.2013 la data di inizio dei lavori.

In data 12.7.2013 veniva presentata una s.c.i.a. per la realizzazione delle opere, indicando come data di inizio lavoro l'1 agosto 2013.

Il successivo 8 agosto veniva presentata la fidejussione alla Provincia di Torino a garanzia dell'esecuzione degli interventi di ripristino dello stato dei luoghi.

Veniva poi inoltrata una domanda di variante, in data 10.11.2013, per poter apportare modifiche tecnologiche all'impianto; su indicazione della Provincia veniva quindi presentata dapprima una s.c.i.a. in data 16.7.2013 e quindi una p.a.s. (procedura abilitativa semplificata), in data 21.11.2013, a cui era allegata una dichiarazione sottoscritta dal tecnico che attestava la conformità delle opere agli strumenti urbanistici, il rispetto delle norme di sicurezza, la conformità al regolamento edilizio.

Veniva altresì allegato un atto di impegno a mantenere la destinazione d'uso del costruendo impianto a servizio dell'attività agricola ai sensi dell'art 25 L.R. n. 56/1977.

Il Comune con il provvedimento impugnato, dopo aver accertato una serie di carenze documentali, invitava la società a ripresentare una nuova richiesta in quanto riteneva l'autorizzazione scaduta per decorrenza dei termini.

La Provincia, con atto del 1 aprile 2014, contestava la decisione del Comune, ripercorrendo l'iter del procedimento e ritenendo che l'autorizzazione non fosse scaduta, essendo la data di conclusione dei lavori fissata al 1 agosto 2015.

Seguivano quindi due provvedimenti, il primo del Comune (prot. N. 1010/2014/UT), con cui si ribadiva la non procedibilità delle opere, ed il secondo dell'ASL (nota del 23.4.2014), in cui si affermava che la potenzialità dell'impianto non è tale da giustificare l'avvio della procedura di VIS (valutazione impatto sulla salute) e che i controlli sull'impianto sono di competenza dell'Arpa.

Con il presente ricorso, vengono impugnati gli atti del Comune, indicati in epigrafe, rispetto ai quali si muove la critica di assumere un comportamento noto come NIMBY "not in my back Yard" (non nel mio cortile), per i seguenti motivi:

1) violazione dell'art 7 L. 241/90; violazione degli artt. 10 e 11 L. 241/90; eccesso di potere e violazione del diritto di difesa, in quanto nessun atto è mai stato preceduto dalla prescritta comunicazione di avvio del procedimento;

2) violazione dell'art 12 terzo comma del D. Lgs. 387/93, incompetenza, violazione dell'art. 3 L. 241/90, eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, illogicità e contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti: i provvedimenti sono adottati sul presupposto che l'autorizzazione unica sia decaduta; tuttavia la Provincia, soggetto titolare del potere di rilasciare detta autorizzazione, ha dichiarato che non vi sono i presupposti per dichiarare la decadenza dall'autorizzazione;

3) violazione dell'art 12 D. lgs. 387/93, violazione dell'art 2 comma 159 L. 244/2007, dell'art 15 comma 1 del d. lgs. 79/1999, violazione dell'art 3 L. 241/90, eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti, mancata considerazione degli elementi essenziali: il Comune ha ritenuto che non fosse stato rispettato il termine di inizio delle opere; in realtà l'avvio della realizzazione di un impianto alimentato da fonti rinnovabili è disciplinata dall'art 2 comma 159 L. 244/90, che considera come atti validi l'acquisizione delle aree, l'accettazione di preventivi di allacciamento alla rete elettrica, nonché ulteriori attività ed opere che il Comune non ha preso in considerazione;

4) violazione dell'art 3 L. 241/90, eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti, mancata considerazione degli elementi essenziali: con il provvedimento del 8.4.2014 viene affermata la non procedibilità delle opere, per la mancanza di documentazione adeguata, senza tuttavia specificare quale sia la documentazione necessaria;

5) violazione dell'art 3 L. 241/90, eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti, mancata considerazione degli elementi essenziali: il comportamento del Comune pare illogico, poiché in sede di conferenza di servizi ha attestato la conformità dell'impianto, mentre ha poi cercato di opporsi alla realizzazione dell'impianto;

6) violazione dell'art 12 d. lgs. 387/2003, violazione dell'art 159 comma 2 L. 244/2007, violazione dell'art 15 L. R. 56/77; violazione dell'art 3 L. 241/90, eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti, mancata considerazione degli elementi essenziali: ogni questione relativa al titolo edilizio è stata esaminata in sede di Conferenza di Servizi, per cui le richieste dell'Amministrazione comunale non possono condizionare il rilascio del provvedimento.

La società lamenta altresì di aver subito danni, ma si riserva di chiedere il risarcimento con un successivo giudizio.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, chiedendo il rigetto del ricorso.

In data 23 giugno 2014 è stato depositato un atto di intervento ad opponendum di due cittadini, residenti in prossimità dell'impianto; detto intervento viene qualificato anche come ricorso incidentale avverso l'autorizzazione provinciale n. 56 del 2.4.2012, la proroga del termine di inizio lavori del 9.4.2013, nonché il provvedimento del Dirigente provinciale del 1.4.2014, con cui si dichiara che non vi sono elementi per contestare alla società il mancato rispetto del termine per l'inizio lavori.

L'intervento ad opponendum è stato notificato anche alla Provincia di Torino, che si è costituita in giudizio, sollevando una serie di eccezioni preliminari e chiedendo il rigetto del ricorso incidentale.

Con ordinanza n. 253 del 27/06/2014 il Collegio, in applicazione all'art 55 comma 10 del c. p.a., ha fissato la trattazione del ricorso all'udienza del 23 ottobre 2014.

Con motivi aggiunti depositati in data 12 settembre 2014, parte ricorrente, dopo aver preso visione dopo il deposito documentale da parte del Comune, del verbale della delibera del Consiglio comunale di n. 1 del 18.3.2014, con cui è stato conferito mandato all'Ufficio tecnico di inoltrare specifiche richieste di approfondimento e chiarimenti relativamente alla costruzione dell'impianto, ha proposto la seguente censura:

7) violazione dell'art 12 terzo comma d. lgs. N. 387/2003; violazione dell'art 3 L. 241/90, eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti, mancata considerazione degli elementi essenziali: il Consiglio Comunale ha chiaramente manifestato la volontà di impedire la costruzione dell'impianto.

Anche rispetto ai motivi aggiunti si è costituito il Comune, sollevando l'eccezione di tardività del ricorso e chiedendone nel merito il rigetto.

Previa rinuncia dei termini a difesa sui motivi aggiunti, alla pubblica udienza del 23.10.2014 la causa è stata trattenuta per la decisione di merito.

## DIRITTO

1) La società SerraEnergy ha impugnato gli atti del Comune di Palazzo Canavese relativi alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica, alimentato da gas di sintesi, prodotto da pirogassificazione di biomasse legnose.

Con il ricorso principale viene impugnato il provvedimento del dirigente del Comune resistente, con cui la società ricorrente è stata invitata a ripresentare alla Provincia di Torino una nuova richiesta di autorizzazione unica, unitamente agli atti presupposti, tra cui la delibera del Consiglio Comunale di Palazzo Canavese n. 1 in data 18.3.2014, avente ad oggetto "approfondimenti e osservazioni al progetto di impianto di produzione energia".

Con detta delibera, il Consiglio Comunale ha disposto che "l'ufficio tecnico provveda ad inoltrare alla Società, le richieste di chiarimenti, approfondimenti e osservazioni al progetto Nuovo impianto di produzione di energia elettrica", secondo una serie di prescrizioni approvate dall'organo consiliare.

Il provvedimento dirigenziale, seguendo quindi le indicazioni derivanti dal Consiglio, oltre a richiedere una serie di documenti e l'effettuazioni di verifiche ulteriori sull'impianto, ha ritenuto che fosse intervenuta la decadenza dall'Autorizzazione unica, per decorrenza dei termini, in quanto i lavori non erano stati avviati nei termini previsti.

Le censure proposte nel ricorso principale possono essere distinte in due ambiti: quelle relative alla violazione delle garanzie partecipative nonché quelle in cui si censura la violazione dell'art 12 terzo comma del D, lgs. 387/2003, laddove il Comune sostiene la decadenza della autorizzazione.

Ad avviso del Collegio il provvedimento è illegittimo, poiché si fonda sull'erronea tesi della decadenza dall'autorizzazione provinciale, "sostituendosi" all'autorità competente a pronunciare la decadenza.

La realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ivi compresi, gli impianti a biogas per la generazione di energia sono assoggettati al previo rilascio dell'autorizzazione unica, come previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 2003 n.387 all'art.12.

Detta autorizzazione viene rilasciata, in base all'art 12 commi 1 e 3 del citato decreto legislativo, "a seguito di un procedimento unico", nell'ambito di un procedura di semplificazione nella quale si dà corso all'istruttoria e alla definizione dei vari aspetti coinvolti nella autorizzabilità e fattibilità di detti impianti".

In particolare, il provvedimento finale (appunto l'autorizzazione unica) costituisce l'esito di un procedimento nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive e delle espropriazioni.

Per espressa previsione legislativa, l'autorizzazione de qua assume una sua specialità in ragione della quale non è equiparabile tout court ai singoli atti riguardanti il settore di appartenenza anch'essi intervenuti nel procedimento unico (pur essendo di ciascuno di esso espressione) dal momento che reca disciplina, effetti e modalità di attuazione suoi propri.

Con riferimento all'ambito edilizio, l'autorizzazione rilasciata assorbe l'assenso di carattere edilizio, ma reca un regime del tutto autonomo che non consente, una equiparazione tra autorizzazione unica e permesso di costruire, il che esclude che all'autorizzazione possano applicarsi i criteri di cui all'art. 15 del DPR n.380/2001 in tema di decadenza dal titolo per l'inosservanza del termine annuale per l'inizio dei lavori.

In materia di inizio dei lavori per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'art 2 comma 159 della L. 24/12/2007 n.244 prevede infatti una disciplina ad hoc, stabilendo espressamente che la dimostrazione di aver concretamente avviato i lavori di costruzione di tali impianti può essere fornita anche dalla prova di aver svolto le attività dal comma 1 dell'art.15 del dlgs n.79 del 16 marzo 1999, costituite, queste ultime, dall'acquisizione della disponibilità delle aree destinate ad ospitare l'impianto, dall'accettazione del preventivo di allacciamento alla rete elettrica, dalla stipulazione dei contratti di acquisto dei macchinari.

Si deduce quindi che ai fini dell'avvio della realizzazione e dell'attività connesse agli impianti del genere qui in

discussione gli adempimenti hanno uno specifico contenuto ed è in relazione a tali adempimenti che si deve valutare se i lavori sono stati iniziati o meno, senza che si possa fare applicazione all'art.15 del DPR n.380/01.

Nel caso di specie, si deve osservare che i termini posti nell'autorizzazione sono stati rispettati, come tra l'altro confermato dall'Autorità provinciale competente, con la nota del 1.4.2014, inviata al Comune di Palazzo Canavese.

Da quanto sin qui evidenziato, si deduce l'insussistenza del presupposto per dichiarare la decadenza dall'autorizzazione provinciale, con la conseguente illegittimità del provvedimento dirigenziale impugnato.

Il provvedimento concreta l'ipotesi di scuola del vizio di eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica: il Comune adotta un provvedimento di natura edilizia, con la finalità di incidere sull'efficacia di un'autorizzazione, rilasciata a conclusione della conferenza di servizi a cui lo stesso Comune ha partecipato, senza fare rilevare alcuna opposizione.

Solo in una fase successiva, l'Amministrazione Comunale ha cercato di ostacolare la realizzazione dell'impianto, solo per la "scomoda" collocazione nel proprio territorio: come ha correttamente affermato parte ricorrente un tipico fenomeno di Nimby, che ha portato, tra l'altro, il Comune di Palazzo Canavese, ad adottare una condotta non conforme al principio di leale collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, invadendo la sfera di competenza della Provincia.

Il ricorso va quindi accolto, con conseguente annullamento del provvedimento prot. n. 0840/2014/U.T. in data 20.3.2014, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Palazzo Canavese.

2) Nel presente ricorso sono intervenuti due cittadini, abitanti nella zona limitrofa, chiedendo il rigetto del ricorso.

L'intervento contiene anche il ricorso incidentale avverso l'autorizzazione unica della provincia n. 56-11981/2012 del 2.4.2012, la proroga del termine di inizio lavori concessa con provvedimento prot. 64250 del 9.4.2013, nonché il provvedimento del Dirigente provinciale del 1.4.2014, con cui si dichiara che non vi sono elementi per contestare alla società il mancato rispetto del termine per l'inizio lavori.

L'impugnazione avverso i primi due provvedimenti è tardiva, in quanto si tratta di provvedimenti pubblicati all'Albo Pretorio, per i quali l'impugnazione decorreva dalla scadenza del termine di pubblicazione, non essendovi i presupposti per applicare il criterio della conoscenza personale.

Rispetto al provvedimento del Dirigente provinciale del 1.4.2014, con cui si dichiara che non vi sono elementi per contestare alla società il mancato rispetto del termine per l'inizio lavori, le censure proposte sono infondate, per le medesime ragioni indicate nel punto precedente.

3) I motivi aggiunti sono tardivi, in quanto proposti avverso il verbale della delibera del Consiglio comunale n. 1 del 18.3.2014, che costituisce parte integrante della delibera e quindi il termine decorre dalla scadenza della pubblicazione.

In ogni caso si osserva come la delibera, quale atto presupposto, non sia lesiva, dal momento che contiene, quale oggetto del deliberato, solo l'invito al Dirigente di effettuare verifiche e una istruttoria.

4) In conclusione il ricorso principale va accolto con conseguente annullamento del provvedimento prot. n. 0840/2014/U.T. in data 20.3.2014 a firma del Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Palazzo Canavese.

Il ricorso incidentale va dichiarato in parte irricevibile e in parte infondato.

I motivi aggiunti vanno respinti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, accoglie il ricorso principale e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara il ricorso incidentale in parte irricevibile e in parte inammissibile.

Dichiara irricevibili i motivi aggiunti.

Condanna il Comune di Palazzo Canacese e i Sigg. Germano Fasano e Riccardo Giuseppe Petitti a liquidare a favore della società ricorrente la somma di € 2.000,00 (duemila) ciascuno, per un totale di € 4.000,00 (quattromila), oltre oneri di legge.

Compensa per il resto.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)