

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00052/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 52 del 2025, proposto da
Electra Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dagli avvocati Elisabetta Patelli, Ambrogio Martinoli, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ferrara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato
e difeso dall'avvocato Giuliano Onorati, con domicilio eletto presso il suo studio in
Ferrara, via borgo Leoni 16;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale
dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege in Bologna, via A. Testoni, 6;

nei confronti

Hera Comm S.p.a., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensiva

- del provvedimento di rigetto, prot. n. GE 0218713/2024, adottato dal Comune di Ferrara in data 28 novembre 2024 e trasmesso alla ricorrente a mezzo pec in data 2 dicembre 2024, sull'istanza di autorizzazione alla realizzazione e gestione di un'infrastruttura di ricarica, presentata da Electra Italia S.r.l.;
- di ogni provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto, compresa ove occorrer possa la "Delibera di Giunta GC 2021-350" e il connesso avviso pubblico, menzionati nel provvedimento impugnato e non noti né disponibili sul sito istituzionale del Comune.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ferrara e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Espone Electra Italia s.r.l. odierna ricorrente, in sintesi, di non potere realizzare infrastrutture di ricarica che intenderebbe installare nel Comune di Ferrara, come indicato nell'istanza depositata il 12 novembre 2024 su quelle che la società ha individuato come aree pubbliche idonee per la possibile collocazione "nel territorio comunale - in particolare in via Ravenna, in via Eva e Adamo, nonché all'interno del centro commerciale "Diamante""- e ciò "nel quadro della programmazione dell'attività della Società, connessa alla partecipazione alle misure di incentivazione di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), a valere sulle risorse assegnate all'Italia nell'ambito dell'iniziativa "Next Generation EU" che ha previsto lo stanziamento di 741 milioni di Euro per la realizzazione di 7500 punti di ricarica sulle autostrade e oltre 13000 nei centri urbani.

La società precisa anche di avere presentato, contestualmente alla presentazione di tale istanza, anche domanda di ammissione ai contributi per il PNRR.

L'Amministrazione comunale ha riscontrato l'istanza dando atto di avere proceduto ad individuare, già nel 2021, attraverso un avviso pubblico diretto ad acquisire una manifestazione di interesse, le zone sulle quali collocare le colonnine e, ad esito della procedura, i due operatori selezionati hanno proceduto alla relativa installazione.

La società ricorrente ha impugnato il richiamato atto comunale di rigetto del 28 novembre 2024 oltre che "per quanto occorrer possa" la delibera G.C. n. 350/2021, deducendo motivi così riassumibili:

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 57, COMMI 8 E 14-BIS, D.L. N. 76/2020, CONVERTITO IN LEGGE N. 120/2020. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE. IRRAGIONEVOLEZZA: risulterebbe violata la normativa di riferimento la quale tra l'altro richiede la pubblicazione da parte del Comune della proposta pervenuta, nel quadro dell'incentivazione della diffusione sul territorio nazionale di stazioni di ricarica per veicoli elettrici in ossequio agli obiettivi del "green deal"; la gara bandita dall'Amministrazione non sarebbe l'unica modalità per l'assegnazione delle aree, potendo il confronto concorrenziale muovere dall'iniziativa del privato.

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 41 COST. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COMUNITARI DI CUI ALLA DIRETTIVA 2006/123/CE. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E TRAVISAMENTO DEI FATTI. IRRAGIONEVOLEZZA: gli atti gravati avrebbero compresso la libera iniziativa economica in violazione anche della Direttiva 2006/123/CE "Bolkestein" e della normativa primaria nazionale di recepimento, non sussistendo "motivi imperativi di interesse generale" tali da contingentare l'attività di installazione di colonnine di ricarica; la valutazione del fabbisogno effettuata dal Comune risale a considerazioni sviluppate oltre tre anni fa e non sarebbe pertanto più attuale. Chiede infine la ricorrente, ove il citato art. 57

venga interpretato nel senso sostenuto dal Comune di Ferrara ovvero di imposizione di un contingentamento numerico, di sollevare questione di legittimità costituzionale per contrasto tra tale norma e le norme costituzionali (41 Cost.) e comunitarie (Direttiva 2006/123/Ce).

Si è costituito in giudizio il Comune di Ferrara eccependo l'irricevibilità del ricorso quanto all'impugnativa della deliberazione G.C. 350/2021 e la necessità della integrazione del contraddittorio con gli altri operatori economici partecipanti alla selezione del 2021. Nel merito ha evidenziato l'infondatezza della pretesa azionata avendo l'Amministrazione già effettuato la programmazione, possibile a suo dire anche sotto un profilo urbanistico, e non dovendo quindi procedere alla pubblicazione come vorrebbe la ricorrente di ogni istanza proveniente dagli operatori economici operanti nel settore.

Con memoria la difesa della ricorrente ha rappresentato di non aver alcun interesse a sindacare le precedenti autorizzazioni ottenute all'esito della selezione effettuata dal Comune, concentrando il proprio interesse esclusivamente sulla doverosa valutazione della propria istanza essendo illegittimo un rigetto quale quello contestato del tutto automatico, non risultando l'attività economica in esame sottoposta a contingentamento.

Alla camera di consiglio del 30 gennaio 2025 parte ricorrente ha rinunciato alla richiesta tutela cautelare in vista di una celere fissazione dell'udienza pubblica.

Si è costituito anche il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica rappresentando come la ricorrente sia stata ammessa al beneficio ai sensi del D.D. n. 142 del 14 ottobre 2024, per la realizzazione di varie stazioni di ricarica.

Alla pubblica udienza del 27 marzo 2025, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità del provvedimento con cui il Comune di Ferrara ha rigettato l'istanza presentata dalla ricorrente il 12 novembre 2024 volta

alla realizzazione e gestione di un'infrastruttura di ricarica in area comunale.

A motivazione del diniego l'Amministrazione ha indicato di aver già a monte effettuato la programmazione degli spazi pubblici destinati alla ricarica dei veicoli elettrici ed aver selezionato due operatori economici per l'installazione, si da aver a suo dire già ottemperato alla normativa di settore di cui al decreto legge "semplificazioni" n. 76 del 2020.

La ricorrente lamenta la violazione della suindicata normativa la quale accanto al modello principale rappresentato dalla selezione tra operatori economici su iniziativa pubblica consentirebbe anche un modello secondario rappresentato dalla presentazione di istanze da parte di operatori privati le quali dovrebbero comunque essere valutate, venendo a suo dire in rilievo attività economica non soggetta a programmazione e soprattutto a contingentamento, stante l'assenza di "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi del Trattato UE e della Direttiva 2006/123/CE.

Ove infatti tale disposizione venisse interpretata come impositiva di un vincolo assoluto costituito dalla programmazione comunale essa sarebbe in contrasto con l'art. 41 Cost e con la Direttiva 2006/123/CE si da doversi sollevare questione di legittimità costituzionale.

2- Preliminarmente vanno esaminate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa comunale.

3.- Non merita adesione l'eccezione di tardività e di inammissibilità per carenza di interesse.

L'odierna ricorrente ha inequivocabilmente evidenziato di non aver alcun interesse a censurare la già svolta procedura di selezione con cui sono state rilasciate autorizzazioni all'installazione delle colonnine di ricarica bensì di aspirare unicamente alla valutazione della propria istanza, consentendo a suo dire l'art. 57 co. 8 del D.L. 76/2020 diversi modelli procedimentali nel quadro del complessivo chiaro "favor" valevole in "subiecta materia".

4.- Per le stesse ragioni non è necessaria alcuna integrazione del contraddittorio,

avendo ad oggetto il presente giudizio unicamente la legittimità del rigetto comunale dell'istanza presentata dalla ricorrente.

5.- Venendo al merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

6.- Ai sensi del citato art. 57 co. 8, D.L. 76/2020:

“Per le finalità di cui al comma 7, i comuni possono consentire, anche a titolo non oneroso, la realizzazione e gestione di infrastrutture di ricarica a soggetti pubblici e privati, anche prevedendo una eventuale suddivisione in lotti, da assegnare mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie. Resta fermo che un soggetto pubblico o privato può comunque richiedere al comune con le modalità di cui al comma 3-bis l'autorizzazione per la realizzazione e l'eventuale gestione delle infrastrutture di ricarica, anche solo per una strada o un'area o un insieme di esse. Nel caso in cui l'infrastruttura di ricarica, per cui è richiesta l'autorizzazione, insista sul suolo pubblico o su suolo privato gravato da un diritto di servitù pubblica, il comune pubblica l'avvenuto ricevimento dell'istanza di autorizzazione nel proprio sito internet istituzionale e nella Piattaforma unica nazionale di cui all'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, dal momento della sua operatività. Decorsi quindici giorni dalla data di pubblicazione, l'autorizzazione può essere rilasciata al soggetto istante. Nel caso in cui più soggetti abbiano presentato istanza e il rilascio dell'autorizzazione a più soggetti non sia possibile ovvero compatibile con la programmazione degli spazi pubblici destinati alla ricarica dei veicoli elettrici adottata dal comune, l'ottenimento della medesima autorizzazione avviene all'esito di una procedura valutativa trasparente che assicuri il rispetto dei principi di imparzialità, parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori”.

Inoltre, l'articolo 32-ter della Legge n.108 del 29 luglio 2021, di conversione del Decreto legge n.77 del 31 maggio 2021 (cd. Decreto semplificazioni bis), aggiornando il contenuto dell'articolo 57 del Decreto legge 76/2020, prevede che “l'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici ad accesso

pubblico non è soggetta al rilascio del permesso di costruire ed è considerata attività di “edilizia libera” e prescrive inoltre che, nel caso di installazioni su suolo pubblico, “Ai fini della semplificazione dei procedimenti, il soggetto che effettua l'installazione delle infrastrutture per il servizio di ricarica dei veicoli elettrici su suolo pubblico presenta all'ente proprietario della strada l'istanza per l'occupazione del suolo pubblico e la realizzazione dell'infrastruttura di ricarica e per le relative opere di connessione alla rete di distribuzione concordate con il concessionario del servizio di distribuzione dell'energia elettrica competente. Le procedure sono soggette all'obbligo di richiesta semplificata e l'ente che effettua la valutazione, come previsto dall'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, rilascia entro trenta giorni un provvedimento di autorizzazione alla costruzione e all'occupazione del suolo pubblico per le infrastrutture di ricarica, che ha una durata minima di dieci anni, e un provvedimento di durata illimitata, intestato al gestore della rete, per le relative opere di connessione.”

Il suindicato ottavo comma, invero dal contenuto non perspicuo, prevede anzitutto all'ultimo capoverso una specifica programmazione comunale degli spazi pubblici destinati alla installazione delle colonnine di ricarica (ma non come si dirà un contingentamento vero e proprio) si da smentire la tendenziale assenza di un potere pubblico di programmazione, dovendosi semmai indagare sulla effettiva rispondenza della norma ai principi del Trattato UE in tema di tutela della concorrenza ed alla Direttiva “Bolkestein”.

Come noto in seguito alla liberalizzazione delle attività economiche contenuta nella suindicata Direttiva oltre che in numerose disposizioni nazionali ((art. 1, d.l. n. 1 del 2012, art. 31, d.l. n. 201 del 2011, nonché dell'art. 1, comma 2, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 27) divengono incompatibili i piani che sanciscono il contingentamento numerico e la programmazione con prevalente finalità economica impositiva di limiti territoriali, salvo la sussistenza di “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi del Trattato UE ovvero quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi

incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali (*ex multis* T.A.R. Piemonte sez. I, 12 dicembre 2017, n.1347; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia sez. I, 27 settembre 2018, n.307; Consiglio di Stato sez. VI, 28 ottobre 2010, n.7640; Corte giustizia UE sez. I, 14 ottobre 2004, n.299; Id. Grande Sez. 7 settembre 2022, C-391/20).

7.- Nel caso di specie la programmazione prevista dal richiamato comma 8 dell'art 57 del D.L. 76/2020 non presenta finalità economica ma di tutela dell'ambiente urbano e del razionale utilizzo delle aree pubbliche ovvero nel complesso da "motivi imperativi di interesse generale".

8.- Ciò premesso l'inciso "Resta fermo che un soggetto pubblico o privato può comunque richiedere al comune con le modalità di cui al comma 3-bis l'autorizzazione per la realizzazione e l'eventuale gestione delle infrastrutture di ricarica, anche solo per una strada o un'area o un insieme di esse" va interpretato - secondo il Collegio - nel senso che la pur legittima programmazione effettuata dall'Amministrazione comunale non esaurisce la possibilità per gli operatori economici di presentare nuove istanze di autorizzazione su suolo pubblico su specifiche aree, con obbligo a carico del Comune di pubblicazione dell'avvenuto ricevimento e di procedere alla relativa valutazione, contemperando l'interesse dell'istante con gli interessi pubblici in gioco eventualmente in comparazione con altre proposte di altri operatori a tutela del confronto concorrenziale.

Tale potere programmatico - come condivisibilmente argomentato da parte ricorrente - non può però tradursi in un vincolo di contingentamento elevato a limite assoluto per la presentazione di nuove istanze aventi ad oggetto specifiche aree, avendo invece l'Amministrazione l'obbligo di valutarle.

Nella fattispecie per cui è causa, poi, tali conclusioni appaiono avvalorate sia dalla risalezza della programmazione al 2021 e dunque dalla necessità di una sua attualizzazione sia dall'essersi la società ricorrente costituita nel mese di ottobre 2022 ovvero dopo la selezione effettuata dal Comune, oltre che dal tendenziale "favor" eurounitario per il c.d. green deal e la transizione ecologica.

9.- Alla luce delle suesposte argomentazioni il primo motivo di gravame merita adesione con conseguente fondatezza del ricorso e l'effetto dell'annullamento del provvedimento impugnato.

Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di lite attesa l'obiettivo novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, come da motivazione. Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

Jessica Bonetto, Consigliere

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO