

Necessaria una nuova AIA in caso di modifiche sostanziali ad un impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 24 settembre 2021, n. 2667 - Ferlisi, pres.; Zafarana, est. - Profineco S.p.A. (avv. Rae) c. Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Regionale Acqua e Rifiuti (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Attività di stoccaggio e trattamento rifiuti - Modifiche sostanziali - Impatti negativi sulle matrici ambientali - Nuova AIA - Necessità.

(Omissis)

FATTO

1.1. Con ricorso notificato il 18/09/2020 e depositato il 25/09/2020 la Profineco S.p.A. - premesso di essere una società titolare di piattaforma industriale, con sede nel conglomerato industriale di Termini Imerese che sin dal 2003 svolge attività di stoccaggio e trattamento rifiuti regolarmente assentita dagli organi competenti - ha esposto:

- che con nota prot. 168 del 31.10.2019 comunicava alla competente Autorità Amministrativa (Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità - Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti - Servizio Autorizzazioni Impianti Gestione Rifiuti A.I.A.), ai sensi e per gli effetti dell'art.29 nonies primo comma D.lgs.152/2006, di voler procedere ad alcune modifiche "non sostanziali" esplicitate nella nota medesima, nella quale illustrava altresì, con puntuali motivazioni tecniche in relazione allo stato dell'impianto come già autorizzato con i provvedimenti richiamati ed alla normativa applicabile, la natura non sostanziale delle modifiche comunicate;
- che l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti Servizio Autorizzazioni Impianti Gestione Rifiuti A.I.A., restava inerte non riscontrando la nota;
- che in assenza di qualsivoglia riscontro sarebbe decorso il termine di sessanta giorni - scadente il 31 dicembre 2019 (sessanta giorni dal 31.10.2019) - previsto dal primo comma dell'art. 29 nonies D.lgs. 152/2006 e si sarebbe a suo avviso formato, il silenzio assenso previsto dalla norma;

Espono ancora la ricorrente che nel corso di interlocuzioni informali volte a sollecitare l'aggiornamento formale dell'AIA l'Amministrazione aveva fatto presente di non avere riscontrato nella pratica la "Relazione Generale" e la "Relazione di Processo", e pertanto con nota prot. n. 51 del 4/3/20, dopo avere evidenziato che nella PEC inviata il 31.10.2019 erano comprese sia la Relazione Generale che la Relazione di Processo (come attestato dalla ricevuta di consegna della PEC del 31.10.2019) inviava nuovamente detti documenti;

- che in data 6.5.2020, si teneva una videoconferenza su richiesta della P.A. nel corso della quale l'Amministrazione invitava la ricorrente ad attivare il procedimento previsto dall'art.6 comma 9 del Codice dell'Ambiente, ritenendo non corretto il procedimento intrapreso dalla ricorrente per definire l'istruttoria del procedimento;
- che la ricorrente, con nota prot. n. 108 del 27.5.2020, ribadiva che sulla comunicazione 31.10.2019 di modifica non sostanziale si era formato il silenzio assenso ai sensi dell'art. 29 nonies primo comma D.lgs. n. 152/2006, insistendo nella richiesta di aggiornamento dell'AIA;

- che la P.A. restava inerte e, pertanto, con nota prot. 124 del 24.6.2020 la ricorrente diffidava la P.A. ad aggiornare l'AIA; Infine con l'impugnata nota prot.27091 del 7.7.2020, il Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti, ha negato essersi formato silenzio assenso ai sensi dell'art.29 nonies, primo comma, D.lgs.152/2006 sull'istanza di modifica non sostanziale della Profineco S.p.A. comunicata in data 31.10.2019, dichiarando "sospesa l'istruttoria degli atti relativi alla modifica presentata nelle more che la Profineco produca la valutazione preliminare di cui all'art.6 comma 9 D.lgs.152/2006".

Inoltre la P.A. ha concluso avvertendo che "L'ulteriore mancato riscontro determinerà, da parte di questa Amministrazione, l'attivazione di quanto previsto dall'art.29 octies del D.lgs.152/2006". In altre parole, la P.A. ha preannunciato che, in mancanza di attivazione della procedura da essa indicata (art. 6 comma 9) da parte della ricorrente, procederà al riesame dell'AIA.

1.2. In data 28/09/2020 si è costituito in giudizio l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità con atto di mera forma; successivamente la difesa erariale ha depositato documenti.

1.3. In data 15/10/2020 l'Amministrazione resistente ha depositato una memoria difensiva e in data 19/10/2020 anche la ricorrente.

1.4. Con ordinanza n.1025 del 23/10/2020 questa Sezione ha rilevato "che dall'esame del ricorso e della successiva memoria depositata dalla ricorrente non emerge con immediata evidenza la fondatezza delle questioni dedotte, avuto riguardo sia al termine iniziale di computo del presunto perfezionamento del silenzio assenso ai sensi dell'art.29 nonies, primo comma, D.lgs.152/2006 sull'istanza di modifica non sostanziale di un impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti presentata dalla Profineco S.p.A. in data 31.10.2019, sia in margine alla stessa qualificazione di dette modifiche come

“non sostanziali”; ha pertanto accolto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente ai soli fini della fissazione dell’udienza pubblica di trattazione, ex art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

1.5. Nessun altro scritto difensivo risulta depositato dalle parti.

1.6. Alla pubblica udienza in videoconferenza dell’8 luglio 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

2. L’art.29 nonies, comma 1, del D.lgs.152/2006 stabilisce che *“Il gestore comunica all’autorità competente le modifiche progettate dell’impianto, come definite dall’articolo 5, comma 1, lettera l). L’autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l’autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente 8 articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate.”*.

Assume la ricorrente che il 31 dicembre 2019 sarebbe decorso il termine di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione della domanda (31.10.2019) e si sarebbe così a suo avviso formato il silenzio assenso previsto dal primo comma dell’art. 29 nonies D.lgs. 152/2006.

Nega inoltre, la ricorrente, che sia applicabile alla fattispecie il primo comma della disposizione in parola sicché, in sintesi, l’Amministrazione non potrebbe attivare il procedimento volto al rinnovo dell’AIA perché le modifiche progettuali proposte avrebbero connotazione “non sostanziale”.

3. Quanto alla qualificazione delle modifiche dell’impianto, che la ricorrente assume essere “non sostanziali”, va premesso che l’art. 5 comma 1, lett. d) e lett. l bis), d.lg. n. 152 del 2006 definisce:

- *“modifica: la variazione di un piano, programma, impianto o progetto approvato, compresi, nel caso degli impianti e dei progetti, le variazioni delle loro caratteristiche o del loro funzionamento, ovvero un loro potenziamento, che possano produrre effetti sull’ambiente”;*

- *“modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto: la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera o dell’infrastruttura o del progetto che, secondo l’autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull’ambiente”*.

Ai sensi dell’art. 29 nonies, d.lg. n. 152 del 2006, in caso di modifica sostanziale occorre che il gestore presenti una nuova istanza di autorizzazione integrata ambientale, mentre per le modifiche non sostanziali è sufficiente la comunicazione dello stesso gestore, a seguito della quale l’autorità competente può procedere o meno all’aggiornamento dell’autorizzazione.

Ciò premesso sostiene la ricorrente che la natura “non sostanziale” delle modifiche sarebbe dimostrata dalla stessa memoria dell’Avvocatura Stato la quale dopo aver elencato 52 codici CER conclude affermando che *“La sommatoria dei vari codici CER destinati a trattamenti D8 o D9 in Ton/g = 00”*. In altre parole, l’amministrazione ammetterebbe che, rispetto a quanto già autorizzato, la modifica richiesta non comporta alcuna modifica delle quantità trattate con modalità D8 e D9 di rifiuti pericolosi già assentite e, quindi, che la modifica non è sostanziale perché non ha nessuna incidenza negativa sull’ambiente o sulla salute umana, nemmeno ipotetica perché le quantità e le modalità di trattamento restano immutate

4. La tesi della ricorrente è infondata.

4.1. Sotto un primo profilo appare rilevante quanto sottolineato dall’Amministrazione nel provvedimento impugnato circa la ricaduta delle modifiche sull’ambiente, ove è stato rilevato:

- *“come le autorizzazioni all’esercizio dell’impianto di c.da Canne Masche — che inizialmente è stato autorizzato con l’A.I.A. D.R.S. n. 615 del 25.06.2008 emesso dal Servizio 2 dell’A.R.T.A., riesaminata con il D.D.S. n. 24 del 22.01.2016 emesso dal Servizio 7 del D.R.A.R. e modificata (non sostanzialmente) con i DD.D.S. n. 1956 del 22.12.2017 e 315 del 17.04.2019 sempre del Servizio Autorizzazioni del D.R.A.R. — facessero riferimento solo ed esclusivamente al giudizio di compatibilità ambientale positivo di cui al D.R.S. n. 644 del 03.06.2003”;*

- che *“il sommarsi di tante nuove implementazioni, dal punto di vista dell’incidenza ambientale, necessitassero di una conferma rispetto a quanto acclarato con il citato D.R.S. 644/2003”*.

Ritiene al riguardo il Collegio che a fronte delle plurime modifiche apportate nel tempo all’originaria Autorizzazione, appare del tutto legittima la pretesa dell’Amministrazione di attivare quanto previsto dall’art. 6 comma 9 del Codice dell’Ambiente, al fine di superare ogni possibile perplessità circa gli impatti negativi sulle matrici ambientali venutisi a determinare nel corso di oltre 15 anni di attività.

4.2. Sotto altro profilo va poi rilevato che l’art. 29 ter, comma 1, stabilisce che *“ai fini dell’esercizio delle nuove installazioni di nuovi impianti, della modifica sostanziale e dell’adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti alle disposizioni del presente decreto, si provvede al rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale di cui all’articolo 29-sexies”*.

Va osservato che tra le informazioni che devono essere contenute nella domanda di rilascio di autorizzazione integrata ambientale, l’art. 29 ter, comma 1 lett. b), Codice dell’Ambiente include anche la descrizione delle materie prime e



ausiliarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'installazione (lettera b) e la descrizione delle fonti di emissione dell'installazione (lettera c); sicché, non vi è dubbio che anche la modifica e variazione delle stesse per come indicate nella domanda di autorizzazione ben può configurarsi come una modifica nel funzionamento dell'impianto, idonea a produrre effetti sull'ambiente o addirittura come una modifica sostanziale nel funzionamento dell'impianto, tale da produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente, con conseguente insorgenza degli obblighi di cui all'art. 29 nonies, commi 1 e 2, Codice dell'Ambiente.

4.3. Nel caso in esame, peraltro, la modifica che parte ricorrente ha richiesto riguarda l'introduzione di ben 52 codici CER aventi caratteristiche di rifiuti pericolosi, come stabilito dall'art. 184 comma 4) del D.Lgs. 152/2006.

In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, si intende sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa.

In definitiva le modifiche progettuali proposte dalla ricorrente si connotano come sostanziali, ed appare pertanto legittimo che, in sede di rilascio dell'atto ampliativo, l'Amministrazione rivaluti sul piano tecnico e del bilanciamento degli interessi quanto l'interessato propone di effettuare.

5. Quanto, invece, alla pretesa formazione del silenzio assenso sull'istanza del 31/10/2019 deve rilevarsi quanto segue.

5.1. L'Amministrazione ha rilevato in punto di mero fatto che l'istanza trasmessa in origine era incompleta, mancando di un elemento essenziale qual è la relazione di progetto, sicché mai avrebbe potuto formarsi il silenzio assenso invocato dalla società ricorrente.

Al riguardo ha riprodotto in seno alla memoria la schermata della piattaforma informatica che attesta la documentazione che la ricorrente aveva inviato unitamente all'istanza del 31/10/2019 e da cui è possibile evincere che tra gli allegati è appunto assente la relazione generale, documento indispensabile per vagliare il progetto e, soprattutto, se la modifica che la parte propone assuma o meno connotato sostanziale.

5.2. La ricorrente, da parte sua, contesta detto assunto producendo invece la ricevuta di invio della PEC del 31.10.2019 nella quale è indicato anche l'allegato in parola. Contesta poi il contenuto della nota prot. 9220 del 4.3.2020 depositata dall'Amministrazione resistente con la quale si dà atto che la Profineco SpA, messa a conoscenza della mancata acquisizione del documento in parola nel corso dell'incontro tenutosi in data 4.03.2020, ha finalmente inviato la relazione Generale significativamente confessando: *“per mero disagio non allegata alla nota prot. interno n. 168 del 31 ottobre 2019”*.

La nota in parola, deduce la ricorrente, non assumerebbe alcun valore confessorio atteso che sarebbe sottoscritta dall'ing. Mario Allegretti che, però, non avrebbe alcun potere di rappresentanza e/o di spendita del nome della ricorrente.

5.3. Rileva il Collegio che indipendentemente dalla controversa completezza della documentazione allegata alla istanza, l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla vicenda odierna è esclusa dalla disciplina generale contenuta nel comma 4 dell'art. 20, l. 241/90, che non prevede l'operatività del detto meccanismo ad atti e procedimenti riguardanti l'ambiente, materia nella quale rientra a pieno titolo il procedimento in esame.

Inoltre la sostanzialità delle modifiche apportate esclude a priori la formazione del silenzio assenso.

Come detto in sede di rilascio dell'atto ampliativo, l'Amministrazione è tenuta a rivalutare sul piano tecnico e del bilanciamento degli interessi quanto l'interessato propone di effettuare, sicché il provvedimento non può che assumere forma espressa.

5.4. In disparte il precedente ed assorbente rilievo, non appare ultroneo osservare che nemmeno il dato testuale della norma in esame depone nel senso voluto dalla ricorrente.

La disposizione in esame prevede soltanto che in caso di modifiche ritenute sostanziali dall'Amministrazione, questa ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini dei previsti adempimenti di legge e che decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate; con ciò rilevandosi che la formulazione della norma contempla, semmai, la mera facoltà per il richiedente di procedere con le modifiche progettate, senza però prevedere alcuna perentorietà del termine concesso all'Amministrazione, e senza prevedere in termini inequivoci che decorso detto termine l'autorizzazione richiesta debba intendersi resa.

Trattasi, peraltro, di una facoltà non fruita dalla ricorrente la quale ha dichiarato che *“per prudenza, non ha dato corso alla modifica progettata”* sicché – in mancanza di una inequivoca previsione di legge – deve ritenersi ancora integro il potere dell'amministrazione di ritenere sostanziali le modifiche anche oltre il termine indicato, e di procedere al riesame dell'AIA.

6. Conclusivamente, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso è infondato e va rigettato.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)