

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'adozione di una determinazione esplicita e conclusiva in margine al procedimento di annullamento d'ufficio di un'autorizzazione per il trattamento di rifiuti

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 10 novembre 2021, n. 3059 - Lento, pres. f.f.; Zafarana, est. - Vincenzo D'Angelo S.r.l. (avv. Casarrubia) c. Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ed a. (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Società specializzata nel trattamento di rifiuti - Annullamento d'ufficio dell'autorizzazione - Silenzio dell'Amministrazione - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.1. Con ricorso notificato il 31/08/2021 e depositato il 09/09/2021 la società ricorrente ha esposto di essere una società specializzata nel trattamento di rifiuti con impianto in Alcamo, autorizzato per la prima volta alla gestione dei rifiuti con ordinanza commissariale n. 415 del 28.04.2006, poi negli anni sempre ritualmente rinnovata.

Premette la ricorrente che l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità (Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti) con il D.D.S. 192/2017 - senza incrementare la capacità di trattamento giornaliera per cui la ricorrente era già autorizzata (600 tonnellate/giorno, da suddividere tra R12, sui CER 20 01 08, 20 02 01, 20 03 02, e D14/D15 sul CER 20 03 01) - precisava che l'operazione D14 si doveva intendere come "trattamento fisico" composta da fasi di triturazione/deferrizzazione/vagliatura/selezione di frazioni recuperabili ricorrendo a idoneo "trito vagliatore", "quale modifica migliorativa" da inserire nell'area dedicata all'area di trasferimento ("idonea allo scopo"); e che il D.D.S. in questione approvava tutte le modifiche richieste, qualificandole espressamente come "modifiche non sostanziali".

Espone poi, la ricorrente, che con nota prot. n. 44603 dell'11.11.2020 il D.A.R. (Dipartimento Acque e Rifiuti - Servizio 8) comunicava, ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/1990, l'apertura del procedimento volto all'annullamento d'ufficio del D.D.S. n. 192 del 22.02.17, "giacché non sono state espletate le necessarie procedure di valutazione ambientale".

La comunicazione di avvio del procedimento veniva riscontrato dalla ricorrente che presentava osservazioni.

Peraltro con istanza di pari data alla comunicazione sopra indicata, la ricorrente aveva attivato una nuova procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per una capacità di trattamento ancora più ampia (passando, per le operazioni D15/D14 da 180 a 200 tonnellate/giorno), tale da includere (e dunque superare) ogni questione relativa ai limiti attuali; oltre che per inserire una nuova operazione di smaltimento (D8, intesa come attività di biostabilizzazione della frazione umida dei rifiuti urbani non pericolosi, ottenuta dall'attività di tritovagliatura) per completare il ciclo di lavorazione.

Riferisce poi la ricorrente che in data 12.02.2021 si svolgeva, presso il D.A.R., un tavolo tecnico su quanto dedotto dalla ricorrente nelle proprie osservazioni difensive e che in data 21.02.2021 l'Arpa Sicilia eseguiva anche un'ispezione all'impianto.

Con nota di parte del 4.03.2021, la ricorrente, tenuto conto degli esiti dell'ispezione di Arpa, sollecitava l'archiviazione del procedimento di annullamento d'ufficio del D.D.S. 192/2017 ovvero, ma "in via subordinata", la prosecuzione dell'attività ex art. 29, co. 3, d. lgs. n. 152/2006 .

Tuttavia, riferisce la ricorrente, l'Amministrazione imponeva ulteriori aggravii istruttori sull'istanza (peraltro rimasta sempre subordinata) di prosecuzione dell'attività ex art. 29, co. 3, d. lgs. n. 152/2006, con ripetuta reiterazione di pareri ed avvisi.

Con nota del 10.06.2021, la società rinunziava all'istanza in questione ma, considerato il lasso di tempo già trascorso, chiedeva all'Amministrazione di concludere il procedimento amministrativo avviato d'ufficio per l'annullamento del D.D.S. 192/2017 con la nota D.A.R. 44603 dell'11.11.2020; e successivamente con nota del 29.06.2021, la ricorrente diffidava nuovamente il D.A.R. a provvedere alla definizione del procedimento in parola.

Con nota prot. 26718 del 08.07.2021, il D.A.R. riscontrava la diffida della ricorrente rappresentando che "*in tempi brevi sarà definito il procedimento di secondo grado relativo all'annullamento del D.D.G. n.192/2017*".

Tuttavia, stante la perdurante inerzia dell'Amministrazione, in data 31/08/2021 la ricorrente ha notificato il ricorso per la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione.

1.2. L'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, pur ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

In data 13/09/2021 - pur non essendo stati intimati dalla società ricorrente - si sono invece costituiti in giudizio l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente e la Presidenza della Regione Siciliana, depositando atto di costituzione di mera forma.

1.3. All'udienza camerale del 4 novembre 2021, presente il solo difensore di parte ricorrente, il ricorso è stato trattenuto



in decisione.

2. Preliminarmente va dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente e della Presidenza della Regione Siciliana in quanto amministrazioni non intimamente in giudizio e nemmeno legittimate a provvedere sull'istanza della ricorrente, volta a compulsare l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità (Dipartimento Acque e Rifiuti) a concludere il procedimento di annullamento del D.D.S. n. 192 del 22.02.17, avviato d'ufficio con nota prot. n. 44603 dell'11.11.2020.

3. Il ricorso è fondato e va accolto nei sensi e per le considerazioni che seguono.

3.1. Il giudizio camerale previsto dall'art. 21-bis della L. 1034/71, introdotto dall'art. 2 della L.205/2000, ed oggi codificato all'art. 31 cod. proc. amm., finalizzato alla decisione dei ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, è legato alla previsione dell'art. 2, comma 1, della L.241/90, ovvero dell'art. 2, comma 1, della L.R. n. 10/91, il quale ha sancito l'obbligo per ogni Amministrazione, nel caso in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, di concluderlo "mediante l'adozione di un provvedimento espresso".

Vale a dire che, nelle fattispecie di silenzio, il giudice è chiamato ad accertare la sussistenza di un obbligo dell'Amministrazione a provvedere sull'istanza dell'interessato, a fronte di una sua posizione qualificata a chiedere un certo provvedimento.

3.2. Il ricorso, dunque, risulta ammissibile nella parte in cui denuncia l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e reclama l'obbligo dell'amministrazione di adottare una determinazione esplicita e conclusiva in ordine al procedimento amministrativo di annullamento del D.D.S. 192/2017, avviato d'ufficio in data 11.11.2020 e poi seguito dalle plurime diffide della ricorrente del 4.03.2021, del 10.06.2021 e del 29.06.2021; obbligo certamente non adempiuto nei confronti della ricorrente con la nota del D.A.R. prot. 26718 del 08.07.2021.

3.3. Con detta nota, infatti, il D.A.R. ha soltanto rappresentato che *"in tempi brevi sarà definito il procedimento di secondo grado relativo all'annullamento del D.D.G. n.192/2017"*.

Si tratta, tuttavia, di una nota dal contenuto meramente soprassessorio, atteso che l'obbligo di pronunciarsi è previsto dalla legge sul procedimento amministrativo la quale all'art. 2, comma 1, prevede che *"ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le Pubbliche Amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso"*.

D'altra parte *"l'obbligo di provvedere sulle istanze dei privati sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia ed equità che impongano l'adozione di un provvedimento espresso ovvero tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 18/05/2020, n.3120).

Nel caso in esame la ricorrente ha rappresentato che a far data dalla comunicazione del procedimento di annullamento in autotutela essa opera in uno stato di completa incertezza:

- incertezza economica, atteso che l'autorizzazione posseduta, da un lato, è sottoposta a un procedimento di annullamento d'ufficio oramai pendente da un anno, con ricadute negative sulla spendibilità del titolo nel mercato, considerato che, *rebus sic stantibus*, non si possono programmare rapporti commerciali per l'operazione di tritovagliatura;

- incertezza giuridica, posto che l'Amministrazione resistente, fintantoché non si conclude il procedimento di secondo grado, *"ribadisce, comunque, che la prosecuzione delle attività autorizzate con il predetto decreto potrà essere consentita dall'autorità competente in materia ambientale, così come previsto all'art.29 comma 3 del d.lgs.152/2006"*; posizione rispetto alla quale la ricorrente ha sempre, in via principale, contestato il presupposto, considerato che la norma in questione trova applicazione *"nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA"*.

3.4. Alla stregua dei surrichiamati principi di diritto e del canone del *"clare loqui"*, sussiste l'obbligo dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, in applicazione dell'art. 2 della legge 241/1990 e s.m.i., di definire, positivamente o negativamente, il procedimento avviato d'ufficio il 11.11.2020 e sollecitato dalla ricorrente con note del 4.03.2021, del 10.06.2021 e del 29.06.2021.

4. Va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con correlata declaratoria dell'obbligo del medesimo ente di adottare una determinazione esplicita e conclusiva sul procedimento di annullamento in autotutela iniziato d'ufficio: al quale fine appare congruo assegnare, per l'adempimento, il termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza.

5. Per l'ipotesi di persistente inottemperanza alla scadenza del termine predetto, come da richiesta espressamente formulata in impugnativa, viene nominato fin d'ora Commissario ad acta il Segretario Generale della Presidenza della Regione Siciliana, con facoltà di delega, il quale provvederà, in via sostitutiva, nei successivi 30 (trenta) giorni, a tutti i necessari adempimenti, con spese a carico dell'Amministrazione inadempiente.

6. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in

epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto:

a) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente e della Presidenza della Regione Siciliana;

b) dichiara l'illegittimità del silenzio impugnato e ordina all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità (Dipartimento Acque e Rifiuti) di adottare una determinazione esplicita e conclusiva in margine al procedimento avviato con la nota prot. n. 44603 dell'11.11.2020, di annullamento d'ufficio dell'autorizzazione D.D.S. 192/2017, nel termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione a cura di parte, se anteriore;

c) per l'ipotesi di persistente inottemperanza alla scadenza del termine predetto, viene nominato fin d'ora Commissario ad acta il Segretario Generale della Presidenza della Regione Siciliana, con facoltà di delega, il quale provvederà, in via sostitutiva, nei successivi 30 (trenta) giorni, a tutti i necessari adempimenti, con spese a carico dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità;

d) condanna l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di giudizio, che liquida complessivamente in € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre oneri ed accessori come per legge.

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

(Omissis)

