

Silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza relativa all'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio di un nuovo impianto di gestione rifiuti non pericolosi

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 20 maggio 2022, n. 1651 - Maisano, pres.; La Greca, est. - M.S.V. s.r.l. (avv. Fiasconaro) c. Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza relativa all'autorizzazione unica alla realizzazione e all'esercizio di un nuovo impianto di gestione rifiuti non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- La ricorrente ha esposto – e documentato – di aver inoltrato alla resistente Amministrazione, in data 30 novembre 2020, istanza ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di ottenere l'autorizzazione unica per la realizzazione e per l'esercizio di un nuovo impianto di gestione rifiuti non pericolosi nel Comune di Termini Imerese (PA).

2.- A fronte del silenzio serbato dall'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana ha adito questo Tribunale al fine di ottenere una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità del silenzio e di condanna dall'Amministrazione alla conclusione del procedimento.

3.- Il predetto Assessorato regionale si è costituito in giudizio ma non ha spiegato difese.

4.- All'esito dell'udienza camerale del giorno 8 aprile 2022 è stata emessa ordinanza ai sensi dell'art. 73 c.p.a. in conseguenza della quale parte ricorrente ha depositato memoria.

5.- Il ricorso, alla stregua di quanto si dirà, deve essere dichiarato inammissibile.

6.- La disposizione che regola il procedimento instaurato dalla ricorrente (art. 208 d. lgs. n. 152 del 2006, «Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti») stabilisce – per quanto qui di interesse – che:

a) «I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto» (comma 1);

b) «Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi. Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni, la documentazione di cui al comma 1 è inviata ai componenti della conferenza di servizi. La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza» (comma 3);

c) «Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori» (comma 6);

d) «Ferma restando la valutazione delle eventuali responsabilità ai sensi della normativa vigente, ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»;

e) «L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda di cui al comma 1 con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa».

7.- Il predetto art. 5 d. lgs. n. 112 del 1998, prevede che:

«1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna



all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.

2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni" e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente».

8.- L'art. 208 d. lgs. n. 152 del 2006 ha trovato esplicito richiamo nella disciplina regionale siciliana (art. 18 l.r. sic. n. 9 del 2010) la quale ha stabilito, per quanto qui di interesse, che:

«1. Ai fini della più celere attivazione degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti, incluse le discariche, il dipartimento competente dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità adotta le procedure di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e individua, per ciascuna istanza di approvazione o autorizzazione, un responsabile unico del procedimento.

2. Entro quindici giorni dall'acquisizione dell'istanza, il responsabile del procedimento richiede a tutti i soggetti competenti il proprio parere motivato, da esprimere entro e non oltre tre mesi dalla richiesta. Trascorso infruttuosamente il predetto termine, il parere si intende favorevolmente reso.

3. Il responsabile del procedimento convoca la conferenza di servizi che deve concludere l'istruttoria entro centocinquanta giorni dalla presentazione della relativa istanza con un parere unico motivato, di assenso o diniego.

[...]

5-bis. Qualora non vengano rispettati i termini di cui ai commi 2 e 3, trova applicazione il comma 4-quater dell'articolo 2 della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5.

[...]

5-quater. La risoluzione dei conflitti tra i soggetti pubblici coinvolti nella gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati può avvenire, fermo restando il ricorso agli ordinari rimedi giurisdizionali, in via amministrativa mediante l'attivazione di un procedimento ad istanza dell'ente che ne abbia interesse. L'istanza è diretta al dirigente generale del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti che, sentite le parti ed assicurato il contraddittorio, nel termine di novanta giorni emette un proprio decreto risolutivo del conflitto. Avverso la decisione del dirigente generale del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti sono esperibili gli ordinari rimedi giurisdizionali».

8.- La previsione del potere sostitutivo di cui all'art. 5 d. lgs. n. 112 del 1998 esclude l'ammissibilità dell'*actio contra silentium* senza aver azionato quel rimedio di tipo amministrativo, ciò che – come evidenziato nell'ordinanza ex art. 73, comma 3, c.p.a. – è stato affermato dal Consiglio di Stato con sentenza sez. IV, n. 575 del 2017 – qui richiamata ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett d) c.p.a. ed alle cui conclusioni il Collegio intende dare continuità – il quale ha ritenuto «condivisibile il principio ricavabile da qualificata giurisprudenza secondo cui nella materia in oggetto è comunque preminente l'interesse alla conclusione del procedimento tanto che, si è affermato (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 11.03.2010, n. 170) «il formarsi di un silenzio inadempimento sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale per inerzia della p.a. è impedito dalla facoltà, che deve ritenersi concessa al privato, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 112 del 1998, di eccitare i poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri, previsti da tale norma»».di prte,

Per l'autorizzazione di cui trattasi il legislatore ha, peraltro, inteso mantenere la previsione già dettata per tutte le autorizzazioni integrate ambientali dall'art. 5, comma 17, d.lgs. n. 59 del 2005.

9.- Sul punto devono essere disattese le tesi di parte ricorrente, espresse in memoria, volte ad evidenziare il sostanziale carattere inconferente del richiamo al potere sostitutivo di cui si è detto, e ciò per le ragioni di seguito sinteticamente riportate:

a) quanto all'asserita mancata attivazione, di parte, del potere sostitutivo, va rilevato che la disciplina del d. lgs. n. 152 del 2008 che rinvia al d. lgs. n. 112 del 1998 è vero che pone la facoltà di attivazione dell'intervento sostitutivo ma impedisce, seppure implicitamente l'attivazione del rimedio giurisdizionale ove di quella facoltà il privato non si avvalga (cfr. Cons. Stato, cit.);

b) quanto al richiamo di parte ricorrente, ciò che non sposta i termini della questione, al potere sostitutivo ex art. 2 l. n. 241 del 1990 (e relativa omologa disciplina regionale), laddove il codice dell'ambiente abbia voluto richiamarlo lo ha fatto espressamente (cfr. art. 25, così mutando, in relazione all'istituto ivi disciplinato, la specifica previgente disciplina di rinvio al d. lgs. n. 112 del 1998); d'altronde, l'art. 18 della l.r. sic. n. 9 del 2010, in punto di procedimento, si è limitato a richiamare l'art. 2, comma 4-quater della l.r. sic. n. 5 del 2011 (*id est.*, della l.r. sic. n. 10 del 1991) che, a sua volta, si è limitato a dar conto degli effetti risarcitori del ritardo procedimentale;

c) sull'asserita assenza dei presupposti sostanziali a base dell'intervento sostitutivo di cui trattasi (accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea e pericolo di grave pregiudizio



agli interessi nazionali), l'affermazione di parte ricorrente è infondata trattandosi di materia comunque disciplinata dall'ordinamento UE rispetto alla quale l'inerzia dell'Amministrazione è sempre foriera di pregiudizio anche per lo stesso Stato membro.

10.- Il ricorso va, dunque, dichiarato inammissibile.

11.- La non completa perspicuità dell'assetto normativo di riferimento consente la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

(Omissis)

