

Sul silenzio inadempimento dell'Amministrazione rispetto ad una istanza per il rinnovo dell'AIA

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 9 dicembre 2022, n. 2226 - Pennetti, pres.; Gaglioti, est. - Co.Gi.Fe. Ambiente S.r.l. (avv.ti A. e D. Monci) c. Regione Calabria (avv. Talarico) ed a.

Ambiente - Impianto di trattamento di rifiuti pericolosi e non - Rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale - Istanza - Silenzio inadempimento - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1- Con atto ritualmente notificato il 9.8.2022 e depositato il 16.8.2022 la Co.Gi.Fe. Ambiente ha esposto quanto segue:

-) la ricorrente è proprietaria di una installazione IPPC “impianto di trattamento di rifiuti pericolosi e non” sito in loc. San Sago del Comune di Tortora, autorizzato con Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) DDG n. 1576/2009;
-) in data 24.8.2020 essa presentava istanza di riesame con valenza di rinnovo AIA ai sensi dell'art. 29 octies, comma 3, d.lgs. 152/06;
-) con nota prot. n. 0295354/SIAR del 16.09.2020, il Dipartimento Ambiente e Territorio della Regione Calabria le richiedeva di presentare istanza di Valutazione d'Incidenza (VINCA) presso la Regione Basilicata, significando altresì l'interruzione dei termini di cui all'art. 29 ter e ss d.lgs. n. 152/06;
-) in data 29.04.2021 la Regione Basilicata Dipartimento Ambiente ed Energia – Ufficio di Compatibilità Ambientale, con nota n. 10204, trasmetteva alla Regione Calabria la determinazione dirigenziale n. 23AB.2021/D00370 del 23.04.2021, ad oggetto “DPR n. 357/1997 (e s.m.i.) Valutazione d'Incidenza – Fase di screening. Parere favorevole di Valutazione d'Incidenza, fase di screening relativo a impianto di eliminazione rifiuti pericolosi e non sito in loc. San Sago del Comune di Tortora. Proponente Co.Gi.Fe. Ambiente S.r.l.”
-) ottenuto il suddetto parere, precedentemente richiesto come *step* procedimentale dall'Autorità procedente Regione Calabria, essa sollecitava la prosecuzione del procedimento di riesame AIA, con pec del 04.05.2021 e del 04.06.2021;
-) con nota prot. n. 368885/SIAR del 30.8.2021, la Regione Calabria le comunicava, in ottemperanza all'art. 29-octies, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 152/06 e art. 7 l. n. 241/90, l'avvio del procedimento in oggetto, indicando per la conclusione il termine di 150 giorni
-) in data 25.01.2022, l'amministrazione procedente fissava un'audizione con il tecnico incaricato dalla ricorrente e della quale si redigeva verbale, nella quale si impegnava il tecnico alla trasmissione di documentazione integrativa nel termine di 15 giorni, salvo diversa richiesta del tecnico, sospendendo nelle more l'istruttoria della pratica di AIA;
-) sebbene la documentazione richiesta fosse già in possesso dell'amministrazione procedente, con pec dell'11.2.2022 la stessa veniva trasmessa;
-) persistendo l'inerzia immotivata dell'amministrazione procedente, il 23.4.2022 la ricorrente sollecitava la Regione a convocare la conferenza dei servizi e definire il procedimento de quo;
-) il Dipartimento Territorio e Tutela dell'Ambiente -Regione Calabria, dapprima con nota prot. n. 203472 del 29.4.22 riscontrava detto sollecito rappresentando la complessità del procedimento la cui definizione avrebbe potuto conseguirsi solo a conclusione della conferenza dei servizi e con nota prot. n. 212772 del 04.05.22 la necessità di eseguire un sopralluogo *in situ*;
-) in data 13.05.22 si svolgeva il suddetto sopralluogo, redigendo relativo verbale;
-) decorsi ulteriori 45 giorni senza ulteriori riscontri, il 27.6.2022 la ricorrente trasmetteva alla Regione Calabria formale richiesta ad adempiere ex art. 328, comma 2, codice penale, all'adozione del parere della Struttura Tecnica di Valutazione, alla convocazione della Conferenza dei Servizi e all'adozione delle determinazioni conclusive del procedimento ex 29 octies, 29 ter, 29 quater e ss. d.lgs. n. 152/06;
-) in riscontro alla succitata diffida, con nota prot. n. 304684 del 30.6.2022 il Dipartimento Territorio e Tutela dell'Ambiente lamentava la situazione degli uffici -interessati da alcune riorganizzazioni- nonché le numerose osservazioni/ricieste del Comune di Tortora e comunicava che il parere tecnico, adottato nella seduta del 28.6.2022 sarebbe stato allegato alla convocazione della conferenza dei servizi prevista, senza però fornire alcuna indicazioni sulla tempistica;
-) alle ore 10:14:10 del 6.7.2022 la ricorrente notificava alla Regione Calabria ricorso ex art. 117 c.p.a. per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio/inerzia serbato nel procedimento in questione;
-) con pec inviata alle ore 12:36:10 di pari data il Dipartimento Territorio e Tutela dell'Ambiente trasmetteva alla ricorrente l'atto prot. n. 312792 del 5.7.2022 di convocazione della conferenza dei servizi decisoria ex art. 14 ter legge n. 241/90 e ss.mm.ii. in forma simultanea ed in modalità sincrona in videoconferenza, fissandone la seduta per la prima



riunione per il giorno 28.7.2022;

-) in considerazione di ciò, la ricorrente riteneva di non depositare presso il TAR Calabria il precitato ricorso ex art. 117 c.p.a. e il 25.7.2022 comunicava alla Regione il nominativo e i contatti dei partecipanti alla conferenza per suo conto;

-) qualche ora prima della riunione della Conferenza dei Servizi in argomento il Dirigente Generale del Dipartimento Territorio e Tutela dell'Ambiente comunicava la sospensione *sine die* della conferenza e il rinvio ad altra data, stante che in data 27.7.2022 l'Autorità procedente aveva chiesto un parere all'Avvocatura regionale in ordine alla copiosa corrispondenza pervenuta sull'argomento da più parti;

-) con successive pec dell'1.8.2022 e del 2.8.2022 la ricorrente chiedeva ai sensi dell'art. 2, comma 9, 9bis e 9ter della legge n. 241/90, al Dirigente Generale della Regione Calabria e all'Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale Calabria, nello loro qualità di figure apicali dell'amministrazione, l'esercizio del potere sostitutivo;

2- Non essendo stato al momento adottato alcun provvedimento conclusivo e non essendo a tal fine equipollenti gli atti endoprocedimentali e comunque soprassessori adottati dall'Amministrazione, con l'epigrafato ricorso viene contestata la legittimità del silenzio serbato dalla Regione Calabria sul procedimento di riesame con valenza di rinnovo avviato dalla ricorrente, nonostante siano trascorsi i termini di legge, per violazione dell'art. 2 L. n. 241/1990 e dell'art. 29 cties e 29 quater d.lgs. n. 152/06, eccesso di potere per violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., violazione dei principi di buona fede e correttezza dell'azione amministrativa, sviamento e mal governo.

3- Con atto depositato il 4.10.2022 si è costituita la Regione Calabria per resistere al ricorso ed eccepire la sopravvenuta carenza di interesse -stante l'avvenuta ripresa dell'attività relativa al procedimento in questione e la convocazione della Conferenza di servizi decisoria per l'11.10.2022- nonché l'infondatezza del ricorso.

4- Con memorie depositate il 25.10.2022 e il 19.11.2022 la ricorrente ha replicato osservando che la conferenza dei servizi, originariamente convocata per l'11.10.2022, è stata rinviata al 12.10.2022 e che tale seduta si è conclusa con un ulteriore rinvio a successiva seduta e che trattandosi di atto soprassessorio -e non del provvedimento conclusivo- non viene meno l'interesse del ricorrente alla coltivazione del ricorso.

5- Alla camera di consiglio del 23.11.2022 il ricorso è stato spedito in decisione.

DIRITTO

6- Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

7- Si osserva che parte ricorrente ha anzitutto presentato istanza di riesame A.I.A.

8- L'art. 29 quater, comma 10, d.lgs. n. 152 del 2006, dopo aver delineato la procedura, comprensiva della convocazione della Conferenza di servizi, dispone che *"L'autorità competente esprime le proprie determinazioni sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda"*.

Detto termine, peraltro è indicato nella comunicazione di avvio del procedimento.

Si soggiunge che l'art. 2, comma 7 della l. n. 241 del 1990 dispone che *"Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2"*.

9- Dall'*excursus* fattuale evidenziato da parte ricorrente e non contestato dall'Amministrazione regionale emerge che:

-) il 30.8.2021 la Regione Calabria ha comunicato l'avvio del procedimento;

-) il 25.1.2022 la Regione ha sospeso i termini procedurali per acquisizione di documentazione da parte della ricorrente;

-) l'11.2.2022 la documentazione è stata trasmessa;

-) il 6.7.2022 la Regione ha convocato la conferenza di servizi decisoria;

-) l'1.8.2022 la ricorrente ha richiesto l'attivazione del potere sostitutivo ex art. 2, commi 9-bis ss. della l. n. 241 del 1990;

-) allo stato, risulta convocata la conferenza di servizi, la cui prima seduta risulta allo stato differita *sine die*.

10- Da quanto ora esposto è evidente che -anche a considerare quale *dies a quo* la data della comunicazione del 30.8.2021 (e non anche, come peraltro più aderente al dettato normativo, la data di presentazione dell'istanza indicata nella medesima comunicazione, ossia il 30.6.2021), si ricava che già alla data di convocazione della conferenza di servizi decisoria i termini procedurali erano già decorsi e dunque maturato l'inadempimento.

11- A fronte di ciò sono prive di pregnanza le deduzioni difensive dell'Amministrazione, che rileva la complessità del procedimento anche alla luce della presentazione di numerose osservazioni, tenuto conto che, all'evidenza, la suddetta complessità è stata già considerata a monte dal legislatore che pertanto ha previsto un termine (150 giorni) pari al quintuplo del termine residuale di 30 giorni previsto dall'art. 2, comma 2 della l. n. 241 del 1990.

Parimenti sono del tutto irrilevanti questioni attinenti al riassetto organizzativo interno all'Amministrazione, che non possono ripercuotersi sul cittadino e sulla tempistica di legge per la conclusione del procedimento.

12- A quanto ora esposto è da aggiungere che la conclusione nel senso della maturazione del silenzio inadempimento



resta ferma anche a seguito dell'esercizio del potere sostitutivo richiesto dalla ricorrente in data 1.8.2022.

Difatti, se è vero che, a seguito dell'attivazione di tale potere, il comma 9-ter dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990 dispone che *"(...)il responsabile o l'unità organizzativa di cui al comma 9-bis, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, esercita il potere sostitutivo e, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, conclude il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario"*, è pur vero che il suddetto termine dimidiato, seppur non decorso interamente alla data di proposizione del ricorso, è pacificamente decorso alla data della decisione in sede processuale, ragion per cui, come rileva condivisibile giurisprudenza, *"qualora il termine di conclusione del procedimento non sia ancora interamente decorso all'epoca di proposizione del ricorso ma sia maturato nella pendenza del giudizio attivato contro il silenzio serbato dalla Pubblica amministrazione, è infondata l'eccezione di difetto di legittimazione processuale del ricorrente, in quanto la scadenza di un termine va ricondotta al concetto di condizione dell'azione che ben può venire ad esistenza al momento della pronuncia, poiché è a quel tempo che il giudice fissa la regola del caso concreto, accertando, se del caso, la sussistenza delle reciproche obbligazioni, tenuto conto che il maturare dell'inadempimento nel corso del giudizio è un fatto sopravvenuto, legato all'inutile scorrere del tempo, stigmatizzabile nel corso del giudizio"* (cfr. T.A.R. Latina, (Lazio), sez. I, 05/07/2017, n. 379; T.A.R. Abruzzo sez. I 21 novembre 2013 n. 1000)" (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 30.5.2018, n. 1374).

13- Si rileva infine, in risposta all'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse formulata dalla Regione, che non è sufficiente la mera convocazione della conferenza di servizi per ritenere assolto l'obbligo di conclusione del procedimento, atteso *"la determinazione che vale a interrompere l'inerzia è solo quella idonea a concludere (con valenza dispositiva) il procedimento e non anche l'adozione di un atto meramente soprassessorio, interlocutorio o endoprocedimentale"* (T.A.R. Molise, Sez. I, 9.11.2020, n. 302).

14- In conclusione, il ricorso è fondato e, per tale ragione, deve essere dichiarato l'inadempimento della Regione Calabria rispetto all'obbligo di provvedere sull'istanza della ricorrente di cui in premessa e la conseguenziale fissazione, alla luce di quanto richiesto dalla stessa ricorrente nella memoria del 19.11.2022, il termine di 120 giorni per provvedere in merito, soprassedendo – allo stato e per la complessità della materia controversa – alla richiesta di nomina del Commissario *ad acta*.

15- Le circostanze e la complessità della controversia giustificano la compensazione delle spese processuali tra le parti. P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1) accoglie il ricorso, per come indicato in parte motiva e, per l'effetto:

-) dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Calabria rispetto all'istanza di parte ricorrente di riesame con rinnovo dell'AIA di cui è titolare;

-) ordina alla Regione Calabria di concludere il procedimento avviato dalla ricorrente e di cui alla comunicazione di avvio del procedimento del 30.8.2021 nel termine di 120 giorni dalla notifica della presente sentenza, soprassedendo, per il momento, alla nomina di un Commissario *ad acta*.

2) Spese compensate.

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

(Omissis)