

Impianto di produzione di energia elettrica alimentato con combustibile solido secondario (CSS, ex CDR) e rilascio dell'AU

Cons. Stato, Sez. VI 17 maggio 2024, n. 4447 - E.T.A. - Franconiero, pres. f.f.; Lamberti, est. - Energie Tecnologie Ambiente S.r.l. (avv.ti Fonderico, Fortunato e Guarnieri) c. Regione Puglia (n.c.) ed a.

Ambiente - Impianto di produzione di energia elettrica alimentato con combustibile solido secondario (CSS, ex CDR) - Impianto esentato dall'obbligo di verifica e valutazione d'impatto ambientale - Modifiche all'impianto - Richiesta in forma "postuma", dell'acquisizione della VIA - Autorizzazione unica.

(Omissis)

FATTO

1 - ETA S.p.A. ("ETA") è titolare di un impianto di produzione di energia elettrica, di potenza elettrica pari a 16,8 MWe e termica pari a 61,9 MWt, alimentato con combustibile solido secondario (CSS, ex CDR) ed ubicato in località Paglia, nel comune di Manfredonia.

L'impianto - realizzato nell'ambito del secondo protocollo aggiuntivo al Contratto d'Area di Manfredonia, stipulato in data 19.03.1999, ai sensi dell'art. 2, commi 203 ss., l. n. 662/1996 - è entrato in esercizio in data 30.11.2012.

Lo stesso è stato autorizzato ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. n. 203/88, con decreto del MICA (ora MSE) dell'11.12.1997, nel rispetto dell'iter autorizzativo all'epoca vigente (ossia, quello ante d.lgs. n. 387/2003); nel 2003 è stato esentato dall'obbligo di Verifica e Valutazione d'Impatto Ambientale con provvedimenti della Provincia di Foggia (nota prot. 40884 dell'8.10.2003) e della Regione Puglia (delibera G.R. 17.04.2003), in applicazione dell'allora vigente disciplina statale e regionale (art. 33, d.lgs. 22/1997; D.P.R. 12.04.1996, come modificato dal D.P.C.M. 3.9.1999; D.M. 5.2.1998; L.R. 11/2001).

1.1 - A seguito dell'opposizione del Comune alla iniziale localizzazione dell'impianto nella zona industriale di Manfredonia, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 25.02.2004 è stato approvato l'Accordo di Programma in variante urbanistica, che ha consentito la nuova e definitiva localizzazione dell'impianto in contrada "Paglia".

Il Comune di Manfredonia ha quindi rilasciato il permesso di costruire n. 230 del 5.8.2005, mentre il Responsabile Unico del Contratto d'Area, con "presa d'atto" del 14.11.2005 ex art. 15, D.P.R. 203/1988, ha attestato la "non sostanzialità" delle modifiche migliorative che, nel frattempo, l'appellante aveva ritenuto di apportare al progetto (aumento della potenza elettrica lorda da 13,5 a 16,8 MWe, nonché aggiornamento delle tipologie di combustibile e dei limiti di emissione).

1.2 - Il 23.11.2005 iniziavano i lavori di realizzazione che venivano sospesi in un primo momento per l'opposizione delle popolazioni locali, ne seguiva l'apertura di un Tavolo tecnico-istituzionale presso la Prefettura di Foggia nel corso del quale le autorità partecipanti prescrivevano all'appellante ulteriori prescrizioni e nuovi dispositivi di tutela ambientale; in un secondo momento i lavori venivano sospesi nuovamente su disposizione della Regione Puglia, che con nota del 26.01.2007 richiedeva, in forma "postuma", l'acquisizione della VIA, la cui necessità era stata prima esclusa, per un presunto contrasto tra la normativa nazionale e la disciplina europea in materia.

1.3 - L'appellante dava seguito, con riserva, a quanto prescritto dalla Regione Puglia, inoltrando in data 01.04.2007 l'istanza di VIA, con annesso Studio di Impatto Ambientale, nonché, in data 14.05.2007, la domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ai sensi del D. Lgs. 59/2005. La procedura di VIA "postuma" si concludeva con la determinazione regionale favorevole n. 129 del 12.03.2009, recante prescrizioni che rendevano necessario il rilascio di una variante al Permesso di costruire (rilasciata dal Comune di Manfredonia in data 15.09.2009).

Con determinazione regionale n. 437 del 14.09.2010, veniva infine rilasciata l'AIA, mediante la quale veniva definitivamente autorizzato l'esercizio dell'impianto.

1.4 - Sulla scorta dei citati titoli autorizzativi, nell'ottobre 2010 ETA riprendeva i lavori di costruzione dell'impianto, che veniva completato due anni dopo, con la effettuazione del primo parallelo alla rete elettrica in data 30 novembre 2012.

2 - L'appellante espone che, dato che l'accesso al regime incentivante dei certificati verdi (CV) risultava subordinato, ai sensi del D.M. 18.12.2008 (art. 4, comma 2, lett. c), all'ottenimento (anche) dell'Autorizzazione Unica ("A.U.") di cui all'art. 12, d.lgs. 387/2003, - in via del tutto cautelativa - con nota del 22.10.2013 chiedeva alla Regione Puglia "di voler esaminare e valutare ... se sussistano le condizioni ed i presupposti per potersi procedere alla richiesta ed al rilascio di autorizzazione unica ex art. 12, d.lgs. 387/2003 e s.m.i. 'a posteriori' e con eventuale effetto sanante (ex tunc), anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, L.R. Puglia n. 25 del 24.09.2012".

L'appellante, non avendo ricevuto riscontro alla citata nota del 22.10.2013, provvedeva a presentare in data 20.12.2013 una istanza di rilascio di A.U. "a posteriori" e con eventuale effetto sanante (ex tunc), da rilasciare sulla scorta dei progressi atti di assenso ottenuti per l'iniziativa.



2.1 – L'appellante rappresenta che con nota prot. 445 del 22.01.2014 il Servizio Energia della Regione Puglia, in asserita mancanza di atti di indirizzo politico-amministrativo, riscontrava negativamente l'istanza sulla scorta delle seguenti considerazioni: improcedibilità per ragioni formali; estraneità delle competenze del servizio; insussistenza dei presupposti per l'applicabilità dell'art. 15, l. r. n. 25/2012; incompetenza del Servizio a svolgere valutazioni di ordine giuridico nell'ambito di un procedimento tecnico-amministrativo quale quello di A.U.; il Servizio Energia invitava inoltre il Comune di Manfredonia ad esercitare le proprie prerogative di vigilanza, accertamento e repressione di "irregolarità edilizie e/o urbanistiche", ai sensi del citato art. 15, L.R. n. 25/2012. La nota veniva trasmessa anche alla competente Procura della Repubblica, sul presupposto che l'impianto della scrivente risultava "esistente e non autorizzato dalla Regione" ovvero "in iter autorizzativo incardinato presso Enti diversi dalla Regione".

2.2 - L'appellante, con nota prot. BIO05-14-0045 del 28.01.2014, contestava integralmente il predetto atto regionale, in ragione, tra l'altro, dell'intervenuta approvazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU), che nel paragrafo dedicato alla "Chiusura del ciclo integrato: trattamento termico CDR", qualifica espressamente l'impianto ETA di Manfredonia come "Autorizzato".

3 - L'appellante, dopo aver invitato l'Amministrazione a riesaminare la propria posizione senza ricevere alcun riscontro, ha proposto ricorso, con istanza di misure cautelari, innanzi al Tar per la Puglia, sede di Bari, per ottenere l'annullamento della nota regionale del 22.01.2014, con riserva di chiedere nello stesso o in separato giudizio il risarcimento di tutti i danni, subiti e subendi.

3.1 - All'esito dell'udienza camerale del 14.05.2014, il Tar adito ha emanato l'ordinanza n. 258/2014 con la quale ha accolto l'istanza di misure cautelari, stabilendo che la Regione Puglia doveva dare corso, risultando l'impianto privo di autorizzazione unica regionale, alla domanda di autorizzazione unica presentata da ETA in data 20.12.2013, previa integrazione di detta domanda alla stregua della normativa applicabile in materia.

3.2 - A seguito di tale provvedimento, l'appellante presentava una nuova domanda ai sensi della D.R.G. n. 3029/2010, con invito all'Amministrazione regionale a tenere conto della rilevante attività istruttoria già espletata e dell'avvenuto completamento dell'impianto.

La Regione Puglia, con nota del 15.07.2014, comunicava un "preavviso di improcedibilità" della suddetta domanda di AU a causa di asserite carenze documentali emerse da una verifica "formale", fissando un termine perentorio di 60 giorni ai fini dell'"adeguamento" dell'istanza.

3.3 - Tale provvedimento veniva impugnato avanti il Tar con motivi aggiunti, con annessa istanza di misure cautelari.

All'udienza camerale del 3.9.2014, con l'ordinanza n. 469/2014, il Tar per la Puglia accoglieva nuovamente l'istanza cautelare della ricorrente e, in data 09.12.2014, la Regione comunicava l'avvio del procedimento, indicando la prima riunione della Conferenza di Servizi per la data del 12.02.2015.

L'appellante impugnava le due note regionali (di comunicazione di avvio del procedimento e di indizione della conferenza di servizi) con ulteriori motivi aggiunti depositati nel febbraio 2015.

3.4 - Nell'ottobre del 2015 la Conferenza di servizi ha dichiarato la positiva conclusione dei lavori per il rilascio dell'A.U. all'esercizio dell'impianto di Manfredonia, in quanto all'epoca già esistente e realizzato sulla base di appositi titoli abilitativi, che avevano consentito all'Amministrazione precedente di prescindere dagli aspetti di natura edilizio-urbanistica ed ambientale dell'iniziativa. Quindi, la Regione Puglia, con determina del Dirigente della Sezione Energie Rinnovabili e Reti n. 49 del 16.11.2015, ha rilasciato il provvedimento di A.U. per l'esercizio dell'impianto di Manfredonia.

Ciò ha consentito all'appellante di ottenere dal GSE, nel maggio 2016, la qualifica IAFR n. 8713 grazie alla quale ha avuto accesso al regime incentivante dei CV, di cui al D.M. 18 dicembre 2008.

4 – L'appellante riferisce inoltre che, in seguito, l'Amministrazione regionale, rispondendo alla richiesta di chiarimenti avanzata nel dicembre 2016, con la nota prot. AOO_159 - 337 del 30.01.2017, ha fornito delucidazioni in merito alla valenza degli atti autorizzativi rilasciati e alla data di decorrenza del regime incentivante, evidenziando che: a) risulta non confutabile che la costruzione dell'impianto di Manfredonia sia stata correttamente autorizzata sulla base degli atti abilitativi all'epoca rilasciati (Decreto MICA in data 11.12.1997, ai sensi dell'art. 17 DPR 203/1988, con successiva presa d'atto del 14.11.2005, ai sensi dell'art. 15 DPR 203/1988, oltre ai permessi di costruire rilasciati dal Comune di Manfredonia; b) la natura dell'A.U. n. 49/2015 è da considerarsi meramente ricognitiva, essendo stata rilasciata esclusivamente per consentire all'impianto ETA di accedere al regime incentivante dei CV, riservato agli impianti entrati in esercizio entro il 31.12.2012 (in tal modo confermando la durata eccessiva ed anomala del procedimento di rilascio, protrattosi per oltre 13 mesi in più rispetto al termine massimo di legge); c) gli atti autorizzativi conseguiti dall'appellante nell'iter procedimentale precedente a tale A.U. (ossia quello ante D. Lgs. 387/2003) conservano la propria validità ed efficacia, anche con riferimento all'esercizio; d) la decorrenza del trattamento incentivante deve ricondursi alla data del 30.05.2014.

5 – Quando al prosieguo del giudizio incardinato avanti il Tar per la Puglia, l'appellante espone che, a seguito della fissazione della udienza di discussione per la data del 23.09.2019, aveva rinnovato al Collegio la sua richiesta di accoglimento nel merito della domanda, evidenziando di aver subito un danno da ritardo per l'anomala durata del procedimento di rilascio dell'A.U. (16 mesi, anziché i prescritti 90 giorni) e del conseguente, ritardato ottenimento della

qualifica IAFR da parte del GSE.

5.1 – L'appellante precisa che, in sede di discussione della causa, il Collegio, in accoglimento di apposita eccezione regionale, ha sollevato, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la questione della improcedibilità del ricorso per carenza di interesse alla luce della rilasciata A.U. n. 49/2015; il difensore della società, nel replicare oralmente all'indicazione prospettata dal Collegio ai sensi dell'art. 73, comma 3, del codice di rito, ha prospettato un interesse alla definizione della controversia con sentenza di merito quale eventuale prodromo per la proposizione di una futura azione risarcitoria da intentare nei confronti dell'Amministrazione regionale.

5.2 - Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tar adito ha dichiarato il ricorso improcedibile, aderendo ad un orientamento particolarmente restrittivo in ordine all'art. 34, comma 3 del codice del processo amministrativo, la cui applicazione sarebbe circoscritta ai casi in cui la domanda risarcitoria sia stata proposta nello stesso giudizio, oppure quando la parte ricorrente dimostri che ha già incardinato un separato giudizio di risarcimento.

Per altro verso, il Tar ha supportato della decisione ha valorizzato che la società non ha impugnato – prestando sostanziale acquiescenza – l'atto dirigenziale n. 49 del 16.11.2015, vale a dire l'Autorizzazione Unica che abilita la ETA S.p.A. all'esercizio dell'impianto oggetto del contendere.

6 – La società originariamente ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia per i motivi di seguito esaminati. All'udienza pubblica dell'8 maggio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 – Con il primo motivo l'appellante censura la sentenza impugnata laddove ha statuito che il ricorso fosse improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, ritenendo che l'art. 34, comma 3, c.p.a. non possa essere interpretato nel senso che, *“in seguito ad una semplice segnalazione della parte (o, addirittura, d'ufficio), il giudice amministrativo sia tenuto a verificare la sussistenza di un interesse ai fini risarcitori”*.

Per l'appellante la tesi che vi sia stata una *“semplice segnalazione della parte”* del proprio interesse risarcitorio sarebbe errata e contraddetta dagli atti processuali.

L'appellante afferma che - oltre a formulare una espressa riserva di azione risarcitoria in sede di ricorso e di duplici motivi aggiunti - nella memoria del 20.09.2019 e in sede di discussione orale ha ribadito il suo interesse alla decisione nel merito e la presenza di un perdurante interesse risarcitorio, stante il danno da ritardo causato dalla anomala durata del procedimento unico (protrattosi per ben 16 mesi in luogo dei 90 giorni prescritti).

Alla luce di quanto disposto nell'art. 34, comma 3, c.p.a. secondo cui *“Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste un interesse a fini risarcitori”*, l'appellante ritiene di aver assolto pienamente all'onere di prospettare il proprio interesse ad avere comunque una decisione di merito sulla legittimità o meno degli atti impugnati.

L'appellante deduce che il Tar, disattendendo la dichiarata volontà della ricorrente e ritenendo insussistente un interesse risarcitorio di ETA, avrebbe violato l'art. 34 c.p.a., che obbliga a svolgere l'accertamento di legittimità degli atti impugnati.

1.2 – Con il secondo motivo l'appellante censura la pronuncia di primo grado laddove il Tar ha statuito che la ricorrente non avesse impugnato, prestandovi sostanziale acquiescenza, l'atto dirigenziale n. 49 del 16.11.2015, ossia l'Autorizzazione Unica regionale che ha abilitato ETA all'esercizio dell'impianto di Manfredonia.

L'appellante evidenzia come il conseguimento dell'A.U. abbia rappresentato un risultato positivo, costituendo tale titolo l'ultimo tassello per il rilascio della qualifica IAFR ed il conseguente accesso al regime incentivante dei CV, indispensabile per l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa.

Per tale ragione, avrebbe errato il Giudice di primo grado nel ritenere che la mancata impugnazione dell'A.U. sia un ulteriore indizio a conferma della improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse. L'appellante non aveva infatti alcun interesse a censurarla, avendo anzi l'interesse opposto, ossia quello di avvalersene nelle sedi opportune per ottenere il riconoscimento di un regime di sostegno.

L'appellante insiste inoltre nel prospettare di avere ancora l'interesse a far accertare l'illegittimità degli atti gravati, nonché dei ritardi e degli aggravii procedurali addebitabili alla Regione, stante la natura *“meramente ricognitiva”* dell'A.U. da rilasciare.

2 – Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, sono fondate.

Sui criteri applicativi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. – in base al quale *“Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste un interesse a fini risarcitori”* - l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio (13 luglio 2022, n. 8) ha espresso i seguenti principi:

“a) per procedersi all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., è sufficiente dichiarare di avervi interesse a fini risarcitori; non è pertanto necessario specificare i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione; la dichiarazione deve essere resa nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 c.p.a.; b) una volta manifestato l'interesse risarcitorio, il giudice deve limitarsi ad accertare se l'atto impugnato sia o meno legittimo, come avrebbe fatto in caso di permanente procedibilità”



dell'azione di annullamento, mentre gli è precluso pronunciarsi su una questione in ipotesi assorbente della fattispecie risarcitoria, oggetto di eventuale successiva domanda”.

Alla luce di tali principi, l'appello deve essere accolto, sussistono infatti i presupposti per dar luogo all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., avendo l'appellante dichiarato più volte di avervi interesse a fini risarcitori, non solo durante l'udienza di discussione, ma anche nei diversi atti processuali che l'hanno preceduta.

Invero, nel ricorso di primo grado, l'appellante ha proposto azione per la condanna dell'Amministrazione resistente all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica dedotta in giudizio, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a. con espressa riserva di chiedere il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi. La medesima domanda viene formulata anche nei motivi aggiunti depositati il 1 agosto 2014 e in quelli depositati nel 19 febbraio 2015.

Anche nella memoria depositata in data 20 settembre 2019 l'appellante ha evidenziato che la violazione del termine previsto per la conclusione del procedimento unico, il quale anziché concludersi nei 90 giorni prescritti è durato oltre 16 mesi, le ha provocato un grave danno.

Il Tar, ferma l'improcedibilità della domanda di annullamento, avrebbe dunque dovuto esprimersi sulla legittimità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a.

2.1 – Al riguardo risulta del tutto irrilevante la mancata impugnazione dell'autorizzazione di cui all'atto dirigenziale n. 49 del 16.11.2015.

Tale provvedimento, reso anche a seguito delle ordinanze propulsive del Tar, rappresenta quanto aspirava sin dall'origine la società appellante, non potendosi pertanto configurare alcun interesse all'impugnazione dello stesso e non potendosi, di conseguenza, trarre alcun elemento atto ad escludere il diritto ad ottenere l'accertamento dell'illegittimità dei precedenti atti impugnati, con i quali detta autorizzazione era stata invece negata.

3 – L'accoglimento delle censure che precedono implica la necessità di esaminare i motivi di ricorso riproposti in questa sede ed erroneamente non esaminati dal Tar.

3.1 – Con il primo motivo l'appellante ripropone il motivo di censura con cui aveva dedotto l'illegittimità della nota della Regione Puglia del 22.01.2014, con cui il Servizio Energia riscontrava negativamente l'istanza dell'appellante presentata in data 20.12.2013 al fine di ottenere il rilascio di una A.U. a posteriori, per *“eccesso di potere sotto svariati profili, in particolare per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, nonché contraddittorietà con precedenti atti e provvedimenti della medesima amministrazione”.*

Con l'impugnata nota il Servizio Energia asserisce di non aver ricevuto, ai fini del riscontro all'istanza della scrivente, atti di indirizzo politico-amministrativo, in particolare da parte della Presidenza della Giunta regionale.

Per l'appellante l'affermazione è destituita di fondamento in quanto con delibera n. 959 del 13.05.2013, la Giunta della Regione Puglia ha adottato il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (“PRGRU”), pubblicato sul B.U.R.P. n. 67 del 16.05.2013. Nella parte I, cap. VI, del PRGRU, il paragrafo 5.8 contemplava l'impianto di Manfredonia della E.T.A. S.p.a., qualificandolo come “Autorizzato” (“A” nell'apposita legenda). Tale qualifica è stata poi mantenuta nella versione finale del PRGRU, approvato dal Consiglio regionale con delibera n. 204 del 02.10.2013.

L'infondatezza degli assunti regionali circa la pretesa abusività edilizia dell'impianto si desumerebbero altresì dalla circostanza che la Procura della Repubblica, evocata dall'ufficio regionale con la impugnata nota del 22.01.2014, non vi ha poi dato alcun seguito.

3.2 - Con il secondo motivo l'appellante deduce l'illegittimità della nota della Regione Puglia n. 445 del 22.01.2014, in quanto l'appellante aveva ottenuto - come confermato dal citato PRGRU - tutte le autorizzazioni necessarie alla costruzione e all'esercizio dell'impianto di Manfredonia, in conformità al regime giuridico *pro tempore* applicabile, ossia quello anteriore al d.lgs. 387/2003.

L'appellante precisa che, a fronte della nota regionale del 02.07.2013, che ha rilevato l'asserita necessità dell'ottenimento anche dell'A.U. di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, aveva provveduto cautelativamente: - a formulare alla Regione una richiesta di esame e valutazione preliminari dei presupposti per l'eventuale richiesta e rilascio di una A.U.; - a fronte del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale, a formalizzare, sia pure con le riserve del caso, una istanza di A.U., anche alla luce dell'intervenuta giurisprudenza del Tar Puglia (sentenza n. 1453/2013).

L'appellante evidenzia come l'impianto è stato assoggettato ad una esaustiva serie di verifiche amministrative, nel corso delle quali ogni possibile interesse pubblico, direttamente o indirettamente connesso a tale iniziativa, è stato oggetto di un'accurata valutazione e ponderazione, con esito univocamente positivo, come attestato dai numerosi (ben 14) atti di assenso che ne sono scaturiti.

Per tale ragione, l'esame da svolgere nell'ambito del procedimento di A.U. avrebbe dovuto consistere in un'accurata ricapitolazione e presa d'atto di tutti gli assenti rilasciati dalle amministrazioni coinvolte, valutando solo gli eventuali aspetti residuali.

3.3 - Con il terzo motivo l'appellante deduce l'illegittimità della nota n. 445 del 22.01.2014 per violazione degli artt. 1, 3, 14 ss. della l. n. 241/1990 nonché per violazione e falsa applicazione del punto 14.1, Allegato 1, del D.M. 10.09.2010 nonché del D.G.R. n. 3029 del 30.12.2010, in quanto l'Amministrazione regionale, invece di indire una conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14-bis della l. n. 241/1990, si è limitata ad eccepire l'impossibilità di convocare una

conferenza di servizi, rilevando di essere competente soltanto a indire conferenze “non preliminari” nell’ambito di procedimenti instaurati esclusivamente in via telematica ad istanza di parte.

3.4 - Con il quarto motivo l’appellante sostiene che la nota impugnata n. 445 del 22.01.2014 sarebbe illegittima laddove travisa il contenuto dell’istanza e della precedente nota presentata in data 22.10.2013, che non avrebbero in alcun modo inteso investire la Regione delle questioni inerenti al riconoscimento degli incentivi alle fonti rinnovabili, notoriamente di competenza del GSE.

3.5 - Con il quinto motivo l’appellante sostiene che la nota regionale n. 445 del 22.01.2014 è illegittima anche nella parte in cui nega apoditticamente la sussistenza dei presupposti normativi per dar corso alla procedura di rilascio di A.U.

Per l’appellante tali presupposti sussistevano in ragione: - della pluralità degli atti di assenso già conseguiti prima dell’A.U. (autorizzazioni ex artt. 17 e 15, D.P.R. 203/1988; VIA; AIA; permessi di costruire; nonché svariati titoli autorizzativi rilasciati da altre autorità intervenute nelle suddette procedure); - della positiva valutazione di tutti gli interessi pubblici sottesi all’iniziativa; - della perdurante sussistenza, nella fattispecie in esame, di ulteriori e preminenti interessi pubblici (energetici, economico-sociali e ambientali) a fronte dei quali il diniego regionale appare carente dei requisiti di concretezza e attualità.

3.6 - Con il sesto motivo l’appellante, alla luce delle esposte censure, sostiene che sia privo di fondamento l’invito rivolto al Comune di Manfredonia ad esercitare “*le proprie prerogative di vigilanza, accertamento e repressione delle irregolarità o urbanistiche, ai sensi dell’art. 15 della L.R. n. 25/2012*”.

L’appellante precisa come il Comune di Manfredonia abbia regolarmente rilasciato ben tre permessi di costruire mai impugnati revocati e/o annullati, la cui correttezza e legittimità è stata da ultimo ribadita dal Comune anche nell’ambito della conferenza di servizi del procedimento unico ex d. lgs. 387/2003.

3.7 - Con il settimo motivo l’appellante contesta il fatto che la nota sia stata trasmessa alla competente Autorità giudiziaria sulla base del duplice erroneo presupposto che l’impianto in questione: sia esistente e non autorizzato dalla Regione; sia in iter autorizzativo incardinato presso Enti diversi dalla Regione.

3.8 - Con l’ottavo motivo l’appellante deduce la violazione dell’art. 10-*bis* della l. n. 241/1990 per omesso preavviso di diniego, che avrebbe comportato una violazione del contraddittorio procedimentale.

3.9 - Con il nono motivo l’appellante deduce l’illegittimità del silenzio serbato dall’Amministrazione, in quanto la stessa non si sarebbe pronunciata in alcun modo sulla nota presentata in data 28.01.2014 con la quale la Regione era stata invitata a riesaminare il proprio precedente diniego alla luce anche di nuovi elementi (quali, ad es., l’intervenuta approvazione del PRGRU, nel quale l’impianto ETA è espressamente qualificato come “autorizzato”).

4 - L’appellante richiama anche il primo motivo formulato avverso la nota della Regione Puglia del 9.7.2014 con cui l’Amministrazione comunicava che sussistevano “motivi di improcedibilità” della suddetta domanda di A.U., in quanto priva della documentazione minima prevista dalla normativa.

A tal fine, rileva che l’autorizzazione unica di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 rappresenta uno strumento per favorire e snellire i procedimenti abilitativi alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in essa confluyendo l’A.I.A., la V.I.A., l’autorizzazione paesaggistica, i permessi di costruire e tutti gli ulteriori atti di assenso eventualmente necessari. Nel caso di specie l’appellante aveva già ottenuto per l’impianto in oggetto i pareri favorevoli e le autorizzazioni (tra cui l’AIA, la VIA ed i permessi di costruire) richiesti per la sua realizzazione, per cui ETA avrebbe dovuto essere onerata a produrre esclusivamente l’ulteriore documentazione necessaria alla Regione Puglia per le verifiche di propria competenza e per l’acquisizione delle autorizzazioni in ipotesi ancora mancanti.

4.1 - Con il secondo motivo l’appellante contesta l’illegittimità della nota della Regione Puglia del 9.7.2014 nella parte in cui considera un impianto esistente, già autorizzato, collaudato e in esercizio “*come se... non fosse realizzato*”.

Secondo l’appellante, sulla base di tale falso e assurdo presupposto, l’Amministrazione avrebbe richiesto la presentazione di atti e documenti la cui esibizione potrebbe giustificarsi esclusivamente nel caso in cui il procedimento di A.U. riguardi la costruzione e l’esercizio di impianti nuovi, non ancora realizzati.

4.2 - Con il terzo motivo l’appellante sostiene che, nonostante il Tar per la Puglia, con l’ordinanza n. 258/2014, avesse ordinato all’Amministrazione resistente di “*dare corso alla domanda già presentata da ETA ..., previa integrazione, da parte della stessa società interessata, di detta domanda alla stregua della normativa applicabile in materia*”, la Regione ha imposto non l’“integrazione” di una istanza di A.U. validamente presentata con riferimento a un impianto già realizzato (e collaudato) in virtù di pregressi titoli autorizzativi, bensì la presentazione di una “nuova” e “completa” domanda di A.U., con allegazione dell’intera documentazione prescritta per il caso dell’autorizzazione di “nuovi” impianti, ancora da realizzare.

4.3 - Con il quarto motivo l’appellante sostiene l’illegittimità della nota della Regione Puglia del 9.7.2014 in ragione del fatto che l’Amministrazione avrebbe aggravato il procedimento, richiedendo dati e documenti in suo possesso e comunque sproporzionati in ragione del pregresso svolgimento delle procedure autorizzative e in considerazione dell’avvenuto completamento e collaudo dell’impianto.

4.4 - Con il quinto motivo l’appellante sostiene l’illegittimità della richiesta di documentazione aggiuntiva, dimostrando nel dettaglio come trattasi di documenti già in possesso dell’Amministrazione.

4.5 - Con il sesto motivo l’appellante deduce l’illegittimità della nota della Regione del 9.7.2014 anche nella parte in cui

prospetta l'adozione di un provvedimento di decadenza nel caso in cui l'appellante non avesse dato esecuzione alla richiesta regionale.

4.6 – Con il settimo motivo l'appellante sostiene che la nota del 9.7.2014 sia comunque viziata per illegittimità derivata dagli atti presupposti a suo tempo gravati con il ricorso introduttivo.

5 – L'appellante riporta anche il primo motivo formulato avverso le note della Regione Puglia del 9.12.2014 di comunicazione di avvio del procedimento e la nota del 12.01.2015 di indizione della conferenza di servizi.

L'appellante sostiene che con tali atti l'Amministrazione abbia violato il principio di non aggravio del procedimento, in quanto non ha fatto alcun riferimento agli atti di assenso già rilasciati, né al fatto che le amministrazioni convocate si fossero già pronunciate in senso favorevole all'iniziativa, nell'ambito di numerosi procedimenti a tal fine esercitati (es. VIA, AIA e permessi di costruire).

L'appellante sostiene che in tal modo l'Amministrazione abbia violato i principi sanciti nell'ordinanza cautelare n. 469/2014, con la quale il Tar per la Puglia ha stabilito che, nel rispetto del principio di non aggravamento, l'istruttoria avviata non potesse prescindere, per un verso, dalla situazione di fatto esistente (ivi compresa l'avvenuta realizzazione dell'impianto) e, per altro verso, che dovesse tenere conto delle autorizzazioni già rilasciate, sulla base delle quali l'impianto è stato costruito, nonché della loro valenza.

5.1 – Con il secondo motivo l'appellante eccepisce l'illegittimità della comunicazione di avvio del procedimento in quanto, difformemente dal paradigma normativo.

5.2 – Con il terzo motivo l'appellante eccepisce la violazione del punto 14.4 delle Linee-guida nazionali e dell'art. 3.5 della D.G.R. 3029/2010, le quali prevedono che trascorso il termine di 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che l'amministrazione abbia comunicato l'improcedibilità, il procedimento di A.U. si intende avviato.

L'appellante eccepisce altresì la violazione del punto 14.6 delle Linee-guida e dell'art. 3.7 della citata D.G.R., poiché la Regione avrebbe dovuto convocare la conferenza di servizi entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza, dunque entro il 7 dicembre 2014.

5.3 – Con il quarto motivo l'appellante afferma che con la nota del 16.12.2014 aveva sollecitato la Regione a convocare alla conferenza di servizi l'O.G.A., ovvero l'organo di governo dell'ATO di riferimento in materia di rifiuti, ai sensi dell'art. 15 della L.R. 24/2012. L'Amministrazione ha però respinto l'istanza, con l'impugnata nota del 23.12.2014, con la motivazione secondo cui non vi sarebbe la necessità di coinvolgere l'ATO *“in quanto il procedimento inerisce un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile di tipo biomassa e non già un impianto di trattamento dei rifiuti”*.

L'appellante al riguardo allega che la Regione era consapevole che l'impianto è alimentato prevalentemente a CDR, che è qualificato come “rifiuto speciale” (art. 183, comma 1, lett. cc, d.lgs. 152/2006) e, in misura minore, a biomasse (nella percentuale massima del 20%), come attestato dai provvedimenti di VIA e di AIA e dalla Relazione tecnica, allegata all'istanza.

5.4 – Con il quinto motivo l'appellante censura le note della Regione del 9.12.2014 e del 12.1.2015 nella parte in cui la Regione solleva asserite perplessità in merito alla potenza elettrica dell'impianto, che dovrebbe corrispondere a quella per la quale il gestore di rete ha rilasciato all'epoca la c.d. “soluzione di connessione”, evidenziando che gli atti autorizzativi già rilasciati fanno costante riferimento alla c.d. “potenza elettrica lorda”, pari a 16,8 MWe, e alla “potenza elettrica netta” (intendendosi per tale la potenza elettrica dell'impianto al netto dei consumi energetici per il suo funzionamento), pari a 14 MWe, che rappresenta la potenza elettrica da immettere in rete al netto dei servizi ausiliari d'impianto, dei c.d. autoconsumi e delle perdite di trasformazione e di linea sino al punto di consegna, per la quale l'appellante ha sottoscritto la “soluzione di connessione” e il relativo “regolamento di esercizio” proposti dal gestore di rete.

5.5 – Con il sesto motivo l'appellante insiste nel sostenere che i profili di censura sopra esaminati siano sintomatici di un complessivo vizio di eccesso di potere che affligge l'attività amministrativa espletata dalla Regione.

6 – Il ricorso merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

Deve osservarsi che a seguito del complesso iter procedimentale e giudiziario innanzi descritto, l'amministrazione ha infine rilasciato l'atto dirigenziale n. 49 del 16.11.2015, vale a dire l'autorizzazione unica che abilita, anche al fine del riconoscimento dei CV, la società ETA all'esercizio dell'impianto, oggetto della richiesta originaria dalla quale è scaturito il contenzioso in esame.

Tale dato costituisce un primo dato oggettivo atto a comprovare l'illegittimità degli atti in precedenza emessi dalla stessa amministrazione a fronte dell'istanza della società, i quali non trovano comunque alcuna valida giustificazione come di seguito meglio spiegato.

6.1 - Occorre infatti rilevare che la natura dell'A.U. n. 49-2015 è da considerarsi meramente ricognitiva, essendo stata rilasciata esclusivamente per consentire all'impianto ETA di accedere al regime dei CV, riservato agli impianti entrati in esercizio entro il 31.12.2012.

Infatti, l'impianto era già munito di tutte le autorizzazioni necessarie e solo in via del tutto cautelativa, con la nota del 22.10.2013, la società aveva chiesto alla Regione Puglia *“di voler esaminare e valutare ... se sussistano le condizioni ed i presupposti per potersi procedere alla richiesta ed al rilascio di autorizzazione unica ex art. 12, d.lgs. 387/2003 e s.m.i.*

'a posteriori' e con eventuale effetto sanante (ex tunc), anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, L.R. Puglia n. 25 del 24.09.2012".

6.2 – Va precisato che l'Autorizzazione Unica è stata prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Tale decreto ha introdotto una nuova normativa di settore che prevede per l'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da FER, al di sopra di prefissate soglie di potenza, come quello in questione, il rilascio di un'Autorizzazione Unica di competenza regionale (o in alcuni casi del Ministero dello sviluppo economico). L'A.U., rilasciata al termine di un procedimento unico svolto nell'ambito della Conferenza dei Servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, costituisce titolo a costruire e a esercire l'impianto e, ove necessario, diventa variante allo strumento urbanistico.

In particolare, il legislatore ha previsto un'Autorizzazione Unica, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari, e in cui confluiscono anche le valutazioni di carattere paesaggistico, nonché quelle relative alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico., tramite il meccanismo della conferenza di servizi.

Trattasi dunque di uno strumento di semplificazione che dovrebbe agevolare la costruzione e l'autorizzazione all'esercizio degli impianti che rientrano nel suo ambito operativo.

6.3 - Come già evidenziato, nel caso di specie, la necessità di conseguire l'A.U. è sopraggiunta in un momento in cui l'impianto era già realizzato e collaudato.

Deve inoltre darsi atto che gli atti autorizzativi conseguiti dalla società appellante nell'iter procedimentale precedente alla richiesta di A.U. (ossia quello ante D.lgs. 387/2003) non sono mai venuti meno, conservando appieno la loro validità ed efficacia.

In particolare, giova ricordare che l'impianto in questione era già dotato di VIA rilasciata dal Servizio Ecologia della Regione Puglia con atto dirigenziale n. 129 del 12.03.2009, di AIA rilasciata dal Servizio Ecologia della Regione Puglia con atto dirigenziale n. 437 del 14.09.2010 e di permessi a costruire. L'impianto aveva poi ottenuto il permesso a costruire n. 230 del 5.08.2005, la variante n. 269 del 15.09.2009 e la nuova variante al permesso di costruire n. 24 del 10.02.2014, rilasciati dal Comune di Manfredonia.

A conferma di tale disamina si rileva che il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani ("PRGRU"), pubblicato sul B.U.R.P. n. 67 del 16.05.2013, nella parte I, cap. VI, del PRGRU, paragrafo 5.8, concernente la disponibilità impiantistica regionale finalizzata al recupero di energia da CSS (ex CDR), include l'impianto di Manfredonia della E.T.A. S.p.a., qualificandolo come "Autorizzato" ("A" nell'apposita legenda). Tale qualifica è stata poi mantenuta nella versione finale del PRGRU, approvato dal Consiglio regionale con delibera n. 204 del 02.10.2013, che nella citata tabella riporta, inalterata, la dicitura "A" (autorizzato) riferita all'impianto di Manfredonia.

6.4 - A fronte dei titoli pacificamente conseguiti dell'appellante e dalla presa d'atto della stessa Regione nei termini innanzi delineati, i provvedimenti impugnati non trovano alcuna reale giustificazione, laddove si sostanziano nel rimettere in discussione il precedente iter procedimentale, già sfociato in provvedimenti positivi la cui validità ed efficacia non è mai stata contestata.

Con gli atti impugnati la Regione ha determinato, senza alcuna reale giustificazione, un aggravio del procedimento, contraddicendo paradossalmente la finalità semplificatrice dell'A.U.

Al fine del rilascio della stessa ed in conformità allo spirito semplificatorio che la ispira l'amministrazione avrebbe, invero, dovuto concentrarsi solo sugli aspetti eventualmente non coperti dai precedenti titoli abilitativi, tenendo invece in debito conto le autorizzazioni già rilasciate e i documenti già in suo possesso.

In sede cautelare il Tar (ordinanza n. 469/2014) aveva già rimarcato che l'istruttoria procedimentale non potesse prescindere dal riferimento alla situazione di fatto allo stato esistente, ivi compresa l'avvenuta realizzazione dell'impianto. Non è dunque dato comprendere la ragione per cui la Regione Puglia ha invece richiesto l'intera documentazione prevista per consentire la realizzazione dell'impianto, come se questo non fosse realizzato, incorrendo nel palese errore di far ripartire "da zero" il procedimento, come se i pareri e le autorizzazioni già legittimamente acquisite non fossero mai stati rilasciati.

Deve invece ribadirsi che l'instaurato procedimento di AU avrebbe dovuto avere corso sul presupposto che l'impianto era stato già realizzato e collaudato e che andava richiesta la sola documentazione integrativa; il nuovo procedimento doveva infatti avere ad oggetto solo i residui profili di interesse pubblico che non erano stati già valutati nel corso del pregresso iter autorizzativo.

6.5 – A diretta conferma dell'illegittimità degli atti impugnati si osserva che la stessa Amministrazione regionale, con la nota del 30.01.2017, in merito agli atti autorizzativi pregressi e alla natura dell'AU n. 49, si è infine espressa nel senso che: a) risulta non confutabile che la costruzione dell'impianto di Manfredonia sia stata correttamente autorizzata sulla base degli atti abilitativi all'epoca rilasciati (Decreto MICA in data 11.12.1997, ai sensi dell'art. 17 DPR 203/1988, con successiva presa d'atto del 14.11.2005, ai sensi dell'art. 15 DPR 203/1988, oltre ai permessi di costruire rilasciati dal Comune di Manfredonia); b) la natura dell'A.U. n. 49-2015 è da considerarsi meramente ricognitiva, essendo stata rilasciata esclusivamente per consentire all'impianto ETA di accedere al regime dei CV, riservato agli impianti entrati in esercizio entro il 31.12.2012; c) gli atti autorizzativi conseguiti dalla scrivente nell'iter procedimentale precedente a tale A.U. (ossia quello ante D. Lgs. 387/2003) conservano la propria validità ed efficacia, anche con riferimento all'esercizio.

Inoltre, si rileva che l'appellante ha ulteriormente conseguito i seguenti atti di assenso: - qualifica IAFR n. 8713, rilasciata dal GSE con nota del 6.5.2016, con cui ha poi avuto accesso al regime dei CV, regolato dalla Convenzione GRIN del 20.01.2017; - riesame dell'AIA regionale n. 437/2010, disposto con determina della Provincia di Foggia n. 2334 del 23.12.2016 e recante aggiornamento dell'AIA per modifica non sostanziale; - aggiornamento del riesame AIA, disposto con determina della Provincia di Foggia n. 1434 del 3.9.2018, recante ulteriore aggiornamento dell'AIA regionale n. 437/2010, così come riesaminata con la determina provinciale n. 2334/2016.

6.6 – Per le ragioni esposte devono trovare accoglimento le censure con le quali, con diversi accenti, si deduce l'eccesso di potere in cui è incorsa l'amministrazione nell'emanazione delle note impugnate e la violazione del principio di non aggravio del procedimento, acuiti dal fatto che la vicenda in esame si innesta nell'ambito di una fattispecie normativa, quella dell'AU, improntata al principio di semplificazione, che nel caso di specie è stato reiteratamente violato a mezzo delle note impugnate, nel momento in cui con queste è stata respinta l'istanza della società in ragione di supposte carenze formali e documentali, presunte illegittimità edilizie (le cui segnalazioni non hanno avuto alcun seguito), assenza di atti di indirizzo politico-amministrativo e supposta assenza di competenza a provvedere. Tutti aspetti poi superati dalla stessa amministrazione che ha infine rilasciato senza riserve l'atto oggetto dell'istanza a suo tempo presentata dall'appellante.

7 - La fondatezza sotto il profilo sostanziale della prospettazione di parte appellante di cui al ricorso originario è idonea a travolgere per illegittimità derivata le successive note impugnate con motivi aggiunti e consente di assorbire le censure relative alle dedotte violazioni procedurali.

8 – Per le ragioni esposte, l'appello va accolto e, in parziale riforma della sentenza impugnata, va accertata l'illegittimità degli atti impugnati.

8.1 - Le spese di lite del doppio grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, sono poste a carico della Regione autrice degli atti impugnati; possono invece essere compensate rispetto al Comune.

(Omissis)

