

Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di coincenerimento preposto al recupero energetico di rifiuti speciali non pericolosi e silenzio dell'Amministrazione

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 7 gennaio 2025, n. 12 - NDT Energy Srl (avv.ti Bucello, Viola, Fazio) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Silenzio serbato dall'Amministrazione rispetto all'istanza di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di coincenerimento preposto al recupero energetico di rifiuti speciali non pericolosi - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

NDT Energy Srl, odierna ricorrente, (nel prosieguo, per brevità NDT) è una società partecipata al 100% dalla società Neodecortech Spa attiva nella produzione di laminati, costituita allo scopo di progettare, realizzare e gestire impianti per la produzione di energia da rifiuti.

In questo quadro, in data 23 dicembre 2022 NDT presentava al Dipartimento Territorio - Ambiente DPC026 - Servizio Gestione Rifiuti e Bonifiche - Ufficio Pianificazione e Programmi della Regione Abruzzo, odierna resistente, un'istanza di autorizzazione unica ex art. 208, D.Lgs. n. 152/2006, per la realizzazione e la gestione di un impianto di coincenerimento con recupero energetico di rifiuti speciali non pericolosi provenienti dall'attività dell'attiguo stabilimento della Neodecortech Spa, localizzato nella zona industriale del Comune di Atri.

Il predetto impianto di coincenerimento doveva utilizzare i residui di lavorazione dello stabilimento (pezzi di laminato e polvere di laminato) come combustibile, al posto del gas naturale metano, per il riscaldamento dell'olio diatermico necessario al processo produttivo.

La Regione Abruzzo indiceva la relativa Conferenza di servizi con nota del 25 gennaio 2023 e la prima riunione di tale Conferenza si svolgeva il 20 giugno 2023 mentre la seconda si teneva in data 6 settembre 2023.

La fase istruttoria del procedimento perveniva alla sua conclusione con le successive due riunioni della Conferenza di servizi del 24 ottobre e del 13 novembre 2023.

L'ultima riunione, in particolare, si concludeva con la seguente determinazione, assunta dall'allora Responsabile dell'Ufficio e del procedimento: *“preso atto delle posizioni emerse nella Seduta della Conferenza di Servizi e tenuto conto che la posizione espressa dal Comune, per quanto attiene i profili di competenza non è ostativa al rilascio dell'autorizzazione richiesta e che le criticità segnalate saranno recepite nel quadro prescrittivo dell'autorizzazione chiesta, la conferenza di servizi si conclude favorevolmente per l'istanza presentata dalla NDT ENERGY S.r.l.”* (verbale trasmesso dalla Regione con PEC prot. n. 0476187/23 del 23 novembre 2023).

A tale deliberazione non seguiva però il rilascio dell'autorizzazione unica, con il corredo delle prescrizioni del caso, e conseguentemente NDT inviava alla Regione Abruzzo una nota in data 19 gennaio 2024 con cui sollecitava formalmente la Regione *“a dare immediatamente seguito alle determinazioni della conferenza di servizi e, conseguentemente, a formalizzare l'autorizzazione unica richiesta...”*.

La Regione Abruzzo rispondeva a tale nota con propria comunicazione n. 0036412/24 del 30 gennaio 2024 con cui trasmetteva il verbale della seduta della Conferenza di Servizi del 13 novembre 2023 *“nella sua versione definitiva, nella quale sono state inserite le richieste di rettifica alla bozza di verbale, come pervenute dal Comune di Atri con nota prot.n. 0024015 del 30.11.2023.”*.

In particolare nel verbale definitivo era stata espunta la determinazione favorevole al rilascio dell'autorizzazione unica e, inoltre, nella nota di trasmissione veniva affermato che *“Attese le ragioni rappresentate dal Comune con la sopra richiamata nota e da ARTA con la nota prot.n. 54037/2023 del 07/12/2023 rispetto a quanto discusso nell'ultima seduta della CdS, si ritiene necessario valutare e chiarire gli aspetti riguardanti le problematiche rilevate mediante un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti. In sede di Conferenza di Servizi che sarà convocata con separata nota”*.

Alla sopra menzionata nota regionale del 30 gennaio 2024 (e con riferimento al verbale definitivo della seduta della Conferenza di servizi del 13 novembre 2023 accluso alla stessa) la società NDT rispondeva con propria nota del 7 febbraio 2024 in cui affermava dapprima che *“la c.d. “versione definitiva” del verbale della conferenza di servizi del 13 novembre 2023, essendo priva di firma, sembra doversi considerare piuttosto una bozza o comunque una proposta di modifica del verbale già trasmesso e sottoscritto dal Dottor....ai partecipanti alla conferenza (le cui proposte di rettifica sono evidentemente insuscettibili di sovvertirne i contenuti decisori, costituenti un fatto storico di natura a tutti gli effetti pubblicistica);”*.



Inoltre la società NDT affermava altresì che *“tale c.d. “versione definitiva” non riporta correttamente e compiutamente le determinazioni in allora assunte, come facilmente verificabile ascoltando la registrazione dei lavori della Conferenza;”* e che, in caso tale versione definitiva fosse stata formalizzata nel nuovo verbale della Conferenza di servizi del 13 novembre 2023, la società NDT avrebbe adito le competenti autorità contestando tale nuovo verbale.

Contestualmente alla sopra riportata diffida, NDT indirizzava alla Regione Abruzzo un'istanza di accesso, per ottenere sia la nota dell'ARTA n. 54037/2023 del 7 dicembre 2023 sia la registrazione dei lavori della conferenza di servizi del 13 novembre 2023.

Preso atto di tale nota, la Regione Abruzzo non ha rilasciato l'autorizzazione unica richiesta ed ha deciso di indirizzare ad ARTA, con nota del 21 febbraio 2024, richiesta di chiarimenti sulla qualificazione giuridica dell'impianto per cui era stata richiesta la predetta autorizzazione unica (incenerimento o coincenerimento).

A tale nota ARTA ha risposto con propria nota n. 8172/2024 del 4 marzo 2024 in cui la stessa affermava dapprima che *“In riferimento alla qualificazione giuridica dell'impianto, relativa all'inquadramento dello stesso come impianto di incenerimento o co-incenerimento, si ricorda che tale aspetto è stato oggetto di numerosi approfondimenti nel corso delle Conferenze dei Servizi su sollecitazione di diversi Enti. L'Autorità Competente Regionale si è pronunciata più volte chiarendo che tale valutazione era di esclusiva competenza del Servizio Gestione Rifiuti e che lo stesso si era già determinato nel qualificare l'impianto come co-incenerimento. Infatti a seguito della conferenza di servizi conclusiva del 13.11.2023 ARTA ha richiesto l'integrazione del verbale con l'esplicitazione delle valutazioni di merito fatte e delle motivazioni che hanno condotto l'Autorità competente a definire l'impianto come coincenerimento.”*.

Inoltre, con tale nota ARTA ha affermato altresì che *“Si ritiene che la fattispecie giuridica a cui ricondurre l'impianto non sia di competenza dell'Agenzia, che si esprime limitatamente agli aspetti di natura tecnico-ambientale secondo quanto previsto dalla L. 132/2016.”* e inoltre che *“l'istanza presentata prevede che la ditta NDT proceda in via esclusiva al trattamento di incenerimento dei rifiuti provenienti dalla Neodecortech, per cui l'impianto da un punto di vista tecnico-ambientale assolve alle stesse funzioni che avrebbe qualora si trattasse di impianto di incenerimento con recupero di energia. Per tal ragione [...] si evidenzia che dal punto di vista degli effetti ambientali le considerazioni da fare sono le medesime.”*.

Preso atto di tale risposta la Regione Abruzzo ha inviato alla società NDT propria nota 0118716/24 del 19 marzo 2024 con cui ha comunicato all'odierna ricorrente che era pervenuta la nota dell'ARTA n. 8172/2024 del 4 marzo 2024, sopra menzionata, e che l'aspetto relativo alla tipologia di impianto relativo al progetto presentato (incenerimento o co-incenerimento) *“è oggetto di interpello che la Regione Abruzzo sta formulando al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica”* in quanto *“assolutamente dirimente ai fini della risoluzione della fattispecie di che trattasi”*.

Con nota del 10 aprile 2024 il Presidente della Regione Abruzzo inviava propria nota alla Direzione Generale dell'Economia Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con cui proponeva interpello, ai sensi dell'articolo 3-septies del D.Lgs. n. 152/2006, chiedendo al predetto Ministero un motivato parere circa la tipologia dell'impianto in questione, ossia inceneritore o co-inceneritore.

Con successiva nota n. 8348687 dell'8 maggio 2024 il Dipartimento Territorio - Ambiente della Giunta Regionale dell'Abruzzo, rispondendo ad una diffida della ricorrente del 24 aprile 2024 a concludere il procedimento di autorizzazione unica, ricordava alla ricorrente che ARTA aveva risposto alla propria richiesta di parere con nota del 4 marzo 2024, peraltro già inviata a NDT, e che *“È di tutta evidenza che le considerazioni rimesse da ARTA, come sopra enucleate, non consentono di procedere al rilascio del provvedimento autorizzativo in favore della NDT Energy, in ragione del fatto che - assumendo che gli effetti ambientali di un impianto di coincenerimento per nulla differiscono da quelli prodotti da un impianto di incenerimento - i limiti localizzativi allo stato vigenti imporrebbero un provvedimento di diniego. Per eccesso di zelo, e per fugare definitivamente ogni dubbio prima di adottare un provvedimento di rigetto in ordine alla istanza presentata da NDT Energy, lo scrivente Servizio ha formulato, per il tramite del Presidente della Giunta regionale, una istanza di interpello ex articolo 3-septies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 alla Direzione Generale Economia Circolare (EC) Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Alla luce delle considerazioni espresse da ARTA, è stato chiesto al Ministero di volere chiarire:*

1. se l'impianto oggetto di istanza autorizzativa sia suscettibile in seno alla fattispecie normativa inerente la categoria del coinceneritore - come dichiarato dal proponente - o dell'inceneritore: approfondire detta qualificazione giuridica risulta dirimente al fine di correttamente esprimersi su aspetti di natura precipuamente ambientale;

2. se il co-inceneritore - da un punto di vista tecnico-ambientale - assolve alle stesse funzioni che gli sarebbero proprie qualora si trattasse di impianto di incenerimento con recupero di energia e se, dunque, dal punto di vista degli effetti ambientali, tra le due tipologie di impianto non ci sarebbe alcuna differenza: tale ultimo aspetto risulta peraltro sostanziale anche per la definizione dei limiti emissivi da applicare all'impianto stesso.

Allo stato, si è in attesa delle opportune valutazioni da parte del citato Ministero.”.

Non ricevendo più comunicazioni in merito la società NDT Energy Srl ha proposto il ricorso per silenzio introduttivo del presente giudizio, notificato in data 21 giugno 2024 e depositato in data 5 luglio 2024, con cui ha chiesto a questo Tribunale che sia dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Abruzzo sull'istanza di autorizzazione unica presentata in data 23 dicembre 2022 e che sia ordinato alla predetta Regione di concludere il predetto procedimento entro

un termine perentorio, con nomina di Commissario *ad acta*, deducendo il seguente articolato motivo:

- Violazione dell'art. 2 della legge 241/1990 e dell'art. 208 del D.Lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 97 della Costituzione, dell'art. 1 della legge 241/1990, dei principi del buon andamento, dell'imparzialità dell'attività amministrativa, nonché del giusto procedimento. Eccesso di potere per aggravio del procedimento amministrativo.

Si è costituita in giudizio, in data 10 luglio 2024, la Regione Abruzzo, con memoria di stile.

In data 13 novembre 2024 parte ricorrente ha depositato agli atti nuova documentazione fra cui, va evidenziato, la nota della Regione Abruzzo n. 0259784/24 del 24 giugno 2024 e la nota del MASE n. 0253198/24 del 19 giugno 2024 di riscontro all'interpello proposto dalla Regione Abruzzo; in particolare nella nota n. 0259784/24 del 24 giugno 2024 la Regione Abruzzo ha affermato che *“il riscontro fornito dal MASE, compiegato a ogni buon fine alla presente nota, ha definitivamente chiarito che “la distinzione tra inceneritori e i co-inceneritori implica anche una diversità funzionale tra gli impianti, da cui ne conseguirebbe una differenza dei relativi effetti ambientali [...] si può far presente che gli impianti di incenerimento sono sottoposti a una disciplina più restrittiva sia per quanto riguarda le condizioni di esercizio che per i valori limite di emissione loro applicabili”. La espressione del parere in siffatti termini consente allo stato di superare le criticità rappresentate da ARTA in ordine alla paventata coincidenza degli effetti ambientali tra le due tipologie di impianto: diversamente opinando e avallando l'assunto fatto proprio da ARTA, mai sarebbe stato possibile procedere al rilascio del provvedimento autorizzativo in favore della NDT Energy, in ragione del fatto che - assumendo che gli effetti ambientali di un impianto di co-incenerimento per nulla differiscono da quelli prodotti da un impianto di incenerimento - i limiti localizzativi allo stato vigenti avrebbero imposto un provvedimento di diniego. Alla luce di quanto sopra e tenuto conto che nessuna inerzia può essere imputata allo scrivente Servizio, in ragione chiarimento resosi indispensabile e fornito dal MASE solo in data 19 giugno u.s., la scrivente Amministrazione è legittimata a concludere il procedimento di che trattasi con esito favorevole e, per l'effetto, ad autorizzare l'impianto di co-incenerimento, così come richiesto.”.*

In data 18 novembre 2024 parte ricorrente ha depositato memoria finale in cui ha insistito per l'accoglimento del ricorso ricordando il contenuto del parere del Ministero e della nota del 24 giugno 2024 della Regione Abruzzo ed affermando che, nonostante la ricorrente avesse nuovamente sollecitato l'emissione dell'autorizzazione unica e riscontrato richieste della Regione, la stessa *“...non ha ancora rilasciato l'autorizzazione, sicché persiste a tutt'oggi il silenzio sull'istanza di autorizzazione presentata nell'ormai lontano 23 dicembre 2022.”.*

La Regione Abruzzo ha depositato relativa documentazione e relazione degli Uffici in data 2 dicembre 2024, relazione in cui ha ricostruito la vicenda di che trattasi ed ha affermato da ultimo che *“nessuna inerzia può essere imputata allo scrivente Servizio, in ragione, giova ribadirlo, del chiarimento resosi indispensabile e fornito dal MASE solo in data 19 giugno u.s....”.*

Infine, all'udienza in camera di consiglio del 4 dicembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - Il ricorso per silenzio è fondato nel merito e va accolto.

2. - Il Collegio osserva che, come dedotto da parte ricorrente, nella presente vicenda sussiste l'obbligo di provvedere da parte dell'Amministrazione sull'istanza di autorizzazione unica ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 presentata dalla ricorrente in data 23 dicembre 2022 e ciò in quanto il menzionato art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 espressamente stabilisce, al comma 8, che *“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.”*, così sancendo l'obbligo di provvedere da parte della Regione in merito all'istanza di Autorizzazione Unica per la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento o recupero rifiuti.

Inoltre, la sopra menzionata norma, oltre a sancire l'obbligo di conclusione del procedimento di autorizzazione unica con un provvedimento espresso, prevede anche il termine entro cui lo stesso deve essere adottato, ossia 150 giorni dalla presentazione della domanda, e tale termine è con tutta evidenza ampiamente decorso nella presente vicenda, atteso che la notifica del presente ricorso per silenzio è avvenuta in data 21 giugno 2024 senza che a tale data (né successivamente) la Regione Abruzzo abbia provveduto in merito all'istanza di che trattasi.

Statuito quanto sopra, il Collegio rileva altresì che il ritardo dell'Amministrazione non è giustificato atteso che, in disparte le censure svolte dalla ricorrente, è la stessa Regione Abruzzo ad ammettere nella propria nota del 24 giugno 2024 indirizzata a NDT che la Regione poteva provvedere in merito all'istanza di autorizzazione unica quantomeno a far data dal 19 giugno 2024, ossia da quando il Ministero aveva risposto all'interpello proposto dalla Regione, e dunque risulta acclarato *per tabulas* che non vi è alcuna ragione che giustifichi l'inerzia della Regione almeno dal 19 giugno 2024, ossia da oltre cinque mesi, nell'emissione del provvedimento conclusivo del procedimento di autorizzazione unica.

3. - Per tutto quanto sopra sinteticamente esposto, dunque, il ricorso per silenzio introduttivo del presente giudizio è fondato nel merito e va accolto, dichiarando l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Abruzzo sull'istanza presentata da NDT in data 23 dicembre 2022 ed ordinando alla stessa di provvedere sulla predetta istanza entro il termine di giorni trenta (30) decorrenti dalla notifica o comunicazione della presente sentenza.

Va invece respinta, allo stato, la domanda di nomina del Commissario *ad acta*.

4. - Le spese, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva e, per l'effetto, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, c.p.a., ordina alla Regione Abruzzo di provvedere espressamente sull'istanza della ricorrente sopra indicata nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notificazione e/o comunicazione della presente sentenza.

Condanna la Regione Abruzzo al pagamento delle spese del presente giudizio a favore di parte ricorrente, liquidate in € 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre ad accessori di legge.

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

(Omissis)

