

Determina Commissario Liquidatore N. 1 del 29/10/2025 Prot. N. 1443

" Partecipazione alla seduta di conferenza dei servizi presso la Provincia di Ancona nel procedimento di autorizzazione unica (ex Art. 27 bis del D.lgs. n. 152/2006 art. 27-bis e dell'Art. 6 della L.R. 11/2019) comprensivo del provvedimento di V.I.A. e dei titoli necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27-bis del D.lgs. 152/06 per il progetto denominato piattaforma polifunzionale per il recupero e il trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi e per la produzione di "end of waste" ubicata nel comune di Jesi così come avviato ad istanza della proponente "Edison Next Recology S.r.l." – Rappresentazione della mancata preventiva acquisizione del "nulla – osta" all'insediamento nonché delle relative conseguenze sul procedimento di autorizzazione unica sopra menzionato – Ricognizione della volontà espressa e della relativa condotta tenuta dal Consorzio ZIPA nella predetta sede di conferenza dei servizi con valore meramente conformativo della predette volontà e condotta"

Determina Commissario Liquidatore N. 1 del 29/10/2025 Prot. N. 1443

“ Partecipazione alla seduta di conferenza dei servizi presso la Provincia di Ancona nel procedimento di autorizzazione unica (ex Art. 27 bis del D.lgs. n. 152/2006 art. 27-bis e dell’Art. 6 della L.R. 11/2019) comprensivo del provvedimento di V.I.A. e dei titoli necessari per la realizzazione e l’esercizio del progetto, ai sensi e per gli effetti dell’art. 27-bis del D.lgs. 152/06 per il progetto denominato piattaforma polifunzionale per il recupero e il trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi e per la produzione di "end of waste" ubicata nel comune di Jesi così come avviato ad istanza della proponente “Edison Next Recology S.r.l.” – Seguito a pregresso contributo di partecipazione procedimentale – Rappresentazione della mancata preventiva acquisizione del “nulla – osta” all’insediamento nonché delle relative conseguenze sul procedimento di autorizzazione unica sopra menzionato – Ricognizione della volontà espressa e della relativa condotta tenuta dal Consorzio ZIPA nella predetta sede di conferenza dei servizi con valore di mera conferma delle predette volontà e condotta.”

premessi e considerati:

- a) che oggetto del presente atto è la ricognizione della condotta e volontà consortile – così come espressa dal Commissario Liquidatore e legale rappresentante del Consorzio – in ordine al difetto di nulla osta all’insediamento sotteso al contratto di locazione stipulato tra la “Immobilpav s.r.l.” e la “Edison Next Recology s.r.l.” in occasione della seduta della conferenza dei servizi del 25.06.2025, nell’ambito della quale è stato esposto ed illustrato quanto appresso;
- b) che il Consorzio ZIPA costituisce, infatti, un soggetto di diritto pubblico, istituito, sulla base di apposita legislazione statale e regionale e corrispondentemente portatore di interessi di pari rilevanza pubblica;
- b) che, in proposito, deve essere richiamata la Legge regionale per le Marche 19.11.1996 n° 48 recante “*Ordinamento dei Consorzi di sviluppo industriale*” – pubblicata sul B.U.R. 28 novembre 1996, n° 91 – per una puntuale ricostruzione delle attribuzioni devolute ai Consorzi, ivi incluso il Consorzio ZIPA, le quali si estendono sino al governo del territorio con strumenti di pianificazione assimilabili al P.T.C. per espressa indicazione normativa (cfr. Art. 5 della L.R. n° 48/96);
- c) che tali prerogative di legge, quelle dettagliatamente indicate dalla L.R. n° 41/98 sopra menzionata, non solo non vengono meno per lo stato di liquidazione in cui versa oggi il Consorzio ma, altresì, rimangono valide e vigenti, rispetto a finalità che risultano strettamente inerenti le finalità di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio del Consorzio, proprie dello stato di liquidazione;
- d) che rimangono, in particolare, attuali ed intatti gli obblighi che il Consorzio è tenuto ad osservare – nei confronti, in primo luogo, degli insediati nelle aree di competenza consortile – in sede di applicazione del regolamento consortile e delle condizioni contrattuali di acquisto volte a tutela della comunità degli operatori locali, appunto insediati nell’area;
- e) che – quanto al tema oggetto della presente seduta di in regime di conferenza dei servizi – il Commissario del Consorzio ZIPA deve, ulteriormente, richiamare alcuni qualificanti passaggi delle interlocuzioni sin qui svoltesi:

1. la richiesta di differimento della seduta odierna in ragione della nomina a Commissario solo recentemente intervenuta: con comunicazione PEC dell’11 giugno 2025, il Commissario ha formalmente richiesto il differimento di almeno quindici giorni della riunione convocata (proponendo la data del 7 luglio 2025). Tale richiesta era finalizzata a disporre di un congruo periodo per l’esame della corposa documentazione del procedimento e per consentire l’applicazione della proroga di cui all’art. 14-quater, comma 3, della Legge n.

IN LIQUIDAZIONE

241/1990, senza arrecare pregiudizio ai termini del procedimento PAUR. La Provincia di Ancona ha rigettato tale istanza senza addurre impedimenti oggettivi;

2. posta la proposizione dell'istanza di avvio del presente procedimento in assenza di nulla – osta (il cui rilascio è di competenza del Consorzio) – ed accertata nonché incontrovertibile in punto di fatto tale assenza (quanto meno nelle forme di tempestiva e preventiva istanza di rilascio del prescritto nulla – osta, il Consorzio Zipa medesimo, ancora nel senso della indefettibilità del nulla-osta ZIPA e della inopponibilità del contratto di locazione, nella medesima comunicazione via PEC dell'11 giugno 2025, ha, ancora in via preliminare, evidenziato:

2.1. la nota del 24 maggio 2025 con cui il Consorzio ha dettagliatamente illustrato i presupposti statuari e regolamentari del proprio ineludibile potere di nulla-osta;

2.2. La circostanza che detto nulla-osta è condizione indefettibile per la legittimazione dell'operatore proponente e che, allo stato, non è stato rilasciato e, peraltro, neppure tempestivamente richiesto;

2.3. la palese violazione dell'Articolo 5 del Regolamento consortile da parte della locazione sottoscritta il 3 maggio 2023 dalla "Immobilpav S.r.l.", per la mancanza del preventivo assenso del Consorzio ZIPA;

2.4. Al riguardo, si precisa e si sottolinea che, contrariamente a precedenti asserzioni degli istanti, se l'immobile oggetto della locazione da parte di "Immobilpav s.r.l." comprende anche uffici facenti parte di un fabbricato a destinazione industriale – e non certo un autonomo "complesso edilizio direzionale", come descritto nel Regolamento (che pure esiste ma non è sicuramente quello su cui è insediato l'operatore proponente – esso ricade pienamente (e comunque) nell'obbligo di acquisizione del preventivo assenso consortile.

2.5. La ratio della disposizione è chiara: garantire al Consorzio il mantenimento del controllo sulla destinazione d'uso e sulla gestione di quelle porzioni immobiliari intrinsecamente legate all'attività produttiva o che non rientrano nella specifica eccezione direzionale.

2.6. In particolare, l'Art. 5, comma 2, lett. c) del Regolamento impone di acquisire il preventivo assenso del Consorzio per la locazione o qualsiasi altro diritto di godimento su immobili a favore di terzi, prevedendo un'unica – e tassativa – esenzione per "uffici e/o unità commerciali inseriti in complessi edilizi direzionali", definiti come strutture dotate di parti e impianti comuni (scale, parcheggi, ascensori, autorimesse, impianti antincendio). Il medesimo principio è confermato dal comma 9 dello stesso articolo. Nella fattispecie, peraltro, gli uffici in questione non rientrano minimamente nel caso di possibile esenzione.

2.7. Pertanto, l'omesso benessere determina gravi irregolarità del contratto (la già dichiarata inopponibilità, la già sostenuta inesistenza o la possibile nullità dello stesso nella sua interezza), con effetti diretti sulla disponibilità giuridica dell'immobile e sul relativo titolo e di riflesso, sull'intera istanza autorizzatoria.

2.8. Si aggiunge che l'intero contratto di locazione stipulato con Immobilpav S.r.l. è sicuramente almeno inopponibile al Consorzio, non essendo stata presentata la necessaria istanza prevista dall'Art. 11 del Regolamento ZIPA.

2.9. Il Consorzio ZIPA – nel richiamare le proprie precedenti comunicazioni sin qui rese e fatte pervenire in relazione al tema oggetto della odierna trattazione – ritiene che le proprie prerogative – in primo luogo, di fonte contrattuale nel caso in esame ma, invero, coerenti e riconducibili ai compiti consortili come previsto nella legislazione statale e regionale per i Consorzi di Industrializzazione – incidano sulla legittimazione del titolo di proprietà o comunque di legittima disponibilità della parte privata istante nel presente procedimento. In assenza del nulla-osta consortile non può, infatti, essere ritenuta conforme a diritto la pretesa di insediamento in questione, dovendo, in ogni caso, la Provincia di Ancona e/o i partecipanti alla conferenza di servizi verificare la conformità a diritto dei titoli di proprietà o comunque dei titoli di disponibilità della parte privata istante.

2.10. Il Consorzio ZIPA insiste, dunque, vengano richiesti chiarimenti sul punto alla predetta parte istante, onerandola di acquisire il nulla-osta in questione o comunque di chiarire la propria posizione in merito,

IN LIQUIDAZIONE

vertendo il tema su una questione, come quella di legittimazione a proporre l'istanza per il procedimento in merito all'insediamento proposto, idonea a determinare l'arresto immediato del procedimento medesimo, anche in ragione degli evidenti motivi di economia del procedimento predetto.

3. Circa la natura giuridica e prerogative del Consorzio e sulla contestuale contestazione della qualifica di SCA: il Consorzio contesta fermamente la posizione della Provincia di Ancona che esclude il Consorzio ZIPA dalla qualifica di Soggetto Competente per l'Autorizzazione (SCA) in merito alla valutazione di insediamenti nelle aree di propria competenza. Tale esclusione ignora la chiara natura giuridica e le specifiche prerogative attribuite al Consorzio dalla normativa vigente e dal proprio regolamento, che la Provincia dovrebbe ben conoscere, essendo anche socia del Consorzio Zipa, unitamente ad altri enti, fra cui il Comune di Jesi. Il Consorzio ZIPA, è qualificato come ente pubblico economico. La qualificazione (peraltro in sé corretta) come ente pubblico economico deve essere inserita nel più ampio quadro della legislazione regionale che assegna al Consorzio specifiche finalità e poteri pubblicistici, volti alla promozione e gestione dello sviluppo industriale sul territorio. Tra le prerogative fondamentali e irrinunciabili del Consorzio, che conferiscono la qualifica di "SCA" o di soggetto la cui partecipazione è indefettibile in procedimenti autorizzatori complessi, si annoverano:

3.1. la facoltà di individuazione nonché assegnazione dei lotti: come stabilito chiaramente dall'Art. 2 del Regolamento ZIPA, il Consorzio ha la facoltà di individuare e scegliere le localizzazioni nell'ambito degli agglomerati industriali. Questa funzione non è puramente formale, ma implica una valutazione preliminare e sostanziale della compatibilità dell'insediamento con la pianificazione e le esigenze dell'area. Tale individuazione tiene conto di parametri essenziali quali le prescrizioni degli strumenti urbanistici (consortili e locali), la disponibilità di infrastrutture e le caratteristiche delle iniziative imprenditoriali con la loro incidenza sugli insediamenti esistenti o programmati, nonché l'obbligo di preventiva valutazione dell'impatto ambientale e di ogni altra esigenza correlata alla tutela dall'inquinamento dei suoli e delle acque. Questo dimostra una competenza diretta e proattiva in materia di scelte localizzative che hanno un impatto ambientale e territoriale;

3.2. Competenza al rilascio del nulla-osta localizzativo: corollario della facoltà di individuazione, il Consorzio è competente al rilascio del nulla-osta localizzativo. Questo nulla-osta non è un semplice parere consultivo, ma include valutazioni di compatibilità urbanistica, ambientale, infrastrutturale e patrimoniale. La sua emissione è un atto amministrativo che presuppone un'istruttoria complessa e multidisciplinare, che incide direttamente sulla legittimità dell'insediamento. Valutare la compatibilità ambientale di un progetto è la quintessenza della funzione di un SCA.

3.3. È cruciale sottolineare che tali prerogative mantengono natura pubblicistica anche durante la liquidazione coatta amministrativa. La liquidazione, come già specificato, attiene prevalentemente alla sfera patrimoniale e alla gestione concorsuale dell'ente; essa non determina automaticamente la cessazione delle funzioni pubblicistiche di gestione e regolamentazione del territorio, le quali sono finalizzate alla tutela di interessi pubblici sovraordinati e al corretto sviluppo delle zone industriali. In virtù di quanto sopra, il Consorzio di Industrializzazione ZIPA non è un mero soggetto interessato, ma un vero e proprio Soggetto Competente in materia Ambientale (SCA) ai sensi del D.Lgs. 152/2006.

3.4. La specifica competenza del Consorzio ZIPA nella pianificazione, gestione e regolamentazione urbanistica ed economica delle aree industriali, che si intersecano intrinsecamente con le previsioni ambientali e territoriali di qualsiasi nuovo insediamento, rende la sua partecipazione alla Conferenza di Servizi indispensabile e necessaria. Vale, sul punto, quanto in modo inequivoco, rivela l'Art. 4 sopra richiamato, della L.R. n° 48/96 in tema di "Programmazione regionale e territoriale e attività dei Consorzi di sviluppo industriale". La mancata convocazione o il disconoscimento di tale ruolo, sin dalla fase preliminare, occasione in cui ben potevano essere rilevate tutte le cennate irregolarità, ha compromesso la completezza dell'istruttoria e la legittimità del provvedimento finale.

IN LIQUIDAZIONE

4. Sul mancato coinvolgimento nella fase preliminare: la Conferenza preliminare, conclusasi il 14 luglio 2023, si è svolta senza la regolare convocazione del Consorzio, in palese violazione dell'Art. 26-bis del D.Lgs. 152/2006, il quale impone di invitare *"tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati"*;

5. Sulle richieste risarcitorie del proponente: la società *"Edison Next Recology s.r.l."* ha notificato al Consorzio diffide risarcitorie milionarie, pur riconoscendo di non disporre pienamente del lotto n. 18. Tali richieste sono da considerarsi inammissibili e prive di valida motivazione, in quanto rivolte nei confronti di un ente pubblico in liquidazione e fondate su un procedimento in cui il Consorzio non è stato preventivamente coinvolto.

f) Le considerazioni sopra esposte – sub paragrafi I) nonché II) – consentono di formulare ulteriori argomenti in diritto (di sicura portata invalidante), nei termini che seguono:

f.1) Sul difetto di partecipazione procedimentale rilevante ai fini della determinazione amministrativa finale: l'omessa convocazione del Consorzio nella conferenza preliminare – peraltro singolarmente convocata in modalità asincrona – ha impedito alla Conferenza di introdurre, nell'istruttoria procedimentale, gli interessi pubblici di cui il Consorzio è portatore, con particolare riguardo a quelli scaturenti dalla potestà pianificatoria sopra menzionati. E' convinzione dello scrivente Consorzio che la portata di tale mancato coinvolgimento – è stata omessa la consultazione di chi è titolare di un potere di governo sulla porzione di territorio interessata – è idoneo non solo a determinare l'invalidità di qualsivoglia pretesa di intervenuto assenso ex Art. 14 – bis della Legge n° 241/1990, ma, altresì, l'acquisizione del punto di vista del Consorzio avrebbe potuto determinare conclusioni provvedimentali diverse. La violazione delle norme procedimentali sopra richiamate, appaiono, consequenzialmente, implicare ulteriori profili di illegittimità:

f.2) Sul difetto di partecipazione procedimentale rilevante ai fini della stabilità delle determinazioni preliminari: la stabilità delle determinazioni preliminari – ai sensi e per gli effetti dell'Art. 19 del D.Lgs. 152/2006 – è subordinata alla partecipazione di tutti i soggetti competenti, in difetto della quale deve ritenersi insussistente il carattere, sopra menzionato, di "stabilità" delle determinazioni.

f.3) Sulla lesione delle attribuzioni del Consorzio Zipa in relazione al ruolo della Provincia di Ancona: almeno duplice appare la singolarità di condotta della Provincia di Ancona, la quale, da una parte, dovrebbe essere ben consapevole della rilevanza del P.T.C. quale strumento di pianificazione sovraordinato mentre, dall'altra parte, ha ignorato la potestà consortile di intervenire sul governo del territorio con piani muniti di efficacia proprio di P.T.C.. Inoltre, la medesima Provincia di Ancona si presenta, contemporaneamente, quale Autorità procedente, nella presente vicenda procedimentale, e socio di maggioranza del Consorzio, ed in tale duplice non può comunque determinare l'obliterazione delle prerogative dell'organo di amministrazione del Consorzio ZIPA, sia pure in liquidazione, come, ad esempio, il potere di nulla – osta;

f.4) Sulla indefettibilità del nulla-osta ZIPA e improcedibilità dell'istanza di P.A.U.R. in assenza del medesimo: l'individuazione nonché l'assegnazione dei lotti – e prima ancora la loro disciplina urbanistica – compete esclusivamente al Consorzio. Il potere di nulla – osta è strumentale alla salvaguardia delle prerogative consortili (appunto stabilite dalla legge): in assenza della (tempestiva e dunque rituale) richiesta del nulla-osta, manca la pronuncia sul punto del Consorzio ZIPA e manca, conseguentemente, il titolo di disponibilità del bene – diritto di proprietà ovvero altro – su cui l'intervento intende essere realizzato. Circostanza, quest'ultima, il difetto del titolo che rende improcedibile la presente sequenza procedimentale. Lo scrivente ritiene allora che la Provincia di Ancona abbia l'obbligo di esprimersi sull'improcedibilità dell'istanza di PAUR.

f.5) Sulla compromissione nonché pregiudizio dei diritti di partecipazione di uno dei soggetti legittimati alla partecipazione in conferenza di servizi: lo scrivente Consorzio è stato manifestamente pregiudicato nelle proprie prerogative di partecipazione alla presente sede. Mentre, infatti, gli altri Enti partecipanti all'attuale fase della Conferenza di Servizi hanno potuto partecipare sin dall'avvio, al Consorzio viene richiesta una pronuncia senza la disponibilità di un dossier completo né di un tempo sufficiente per l'istruttoria, in violazione

IN LIQUIDAZIONE

dei principi di parità, partecipazione e buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. Artt. 1 e 2 della Legge n. 241/1990).

g) tutto quanto sopra esposto costituisce mera ricognizione della condotta tenuta dal Consorzio ZIPA e delle relative manifestazioni di volontà consortile, rispetto alle quali il presente atto assume valore ed effetto di mera conferma della volontà provvedimentale nonché della condotta già manifestate e tenute;
Tanto premesso e considerato, il Commissario Liquidatore

determina:

- 1) di rendere atto – ad ogni fine di ricognizione della condotta tenuta dal Consorzio ZIPA – che la partecipazione alla seduta di conferenza di servizi convocata per il giorno 25.06.2025 è stata decisa per esporre nonché meglio illustrare, nell'interesse del Consorzio, gli argomenti sopra svolti;
- 2) di rendere, altresì, atto che – ai fini dell'adempimento di partecipazione alla seduta di conferenza dei servizi convocata per il giorno 25.06.2025 – sono state formulate le seguenti conclusioni nell'interesse del Consorzio ZIPA:
 - 1.1) che la seduta di conferenza dei servizi voglia ritenere che l'attività della Conferenza preliminare – nonché i relativi esiti provvedimentali – debbano essere ritenuti invalidi, anche ai sensi dell'Art. 21-octies della L. n° 241/1990, salva l'iniziativa di autotutela che la Provincia di Ancona vorrà eventualmente intraprendere;
 - 1.2) che la seduta di conferenza dei servizi voglia ritenere che l'assenza del nulla – osta (che l'operatore avrebbe dovuto preliminarmente (e quindi tempestivamente nonché ritualmente richiedere) determina l'improcedibilità della presente sequenza procedimentale, non essendo plausibile la trattazione dell'istruttoria, in senso meramente eventuale;
 - 1.3) che la seduta di conferenza dei servizi voglia comunque concludere nel senso del difetto dei presupposti per l'accoglimento dell'istanza presentata e voglia conseguentemente rigettare la medesima;
 - 1.4) che la seduta di conferenza dei servizi voglia acquisire il presente contributo a fare parte integrante del processo verbale di seduta della conferenza dei servizi;
- 3) di formulare indicazione alle competenti strutture consortili di disporre l'inserimento della presente determinazione nell'apposito registro nonché di procedere quindi alla sua numerazione secondo l'ordine progressivo raggiunto ed infine di curare la pubblicazione della medesima nelle modalità ordinarie seguite dal Consorzio;

Jesi, 29.10.2025

Il Commissario Liquidatore
Dott. Massimo Bacci n.q.

- a) che oggetto del presente atto è la ricognizione della volontà consortile – così come espressa dal Commissario Liquidatore e legale rappresentante del Consorzio – in ordine al difetto di nulla osta all'insediamento sotteso al contratto di locazione stipulato tra la "Immobilpav s.r.l." e la "Edison Next Recology s.r.l.";
- b) che deve essere ricordato, infatti, come il Consorzio ZIPA si sia già pronunciato in senso contrario al rilascio del nulla – osta in questione, in occasione della seduta di conferenza di servizi in data 25.06.2025, tenutasi presso la Provincia di Ancona;



CONSORZIO
ZONE
IMPRENDITORIALI
PROVINCIA
ANCONA

IN LIQUIDAZIONE

COPIA

Copia dell'atto entrosritto viene da oggi pubblicato all'albo pretorio consortile e vi rimarrà per 15 giorni

Jesi lì, 10/11/2015

Il Commissario Liquidatore
(Dott. Massimo Bacci)

Per copia conforme all'originale, per usi amministrativi.

Jesi lì, 10/11/2015

Il Commissario Liquidatore
(Dott. Massimo Bacci)