

Le procedure semplificate nell'attività di recupero di rifiuti: la funzionalizzazione procedimentale a tutela della salute e dell'ambiente

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 22 gennaio 2015, n. 314 - Cavallari, pres.; Moro, est. - Euroscavi 2000 S.r.l. Società Unipersonale (avv.ti Caggiula e Sticchi Damiani) c. Provincia di Brindisi (avv. Carulli)

In tema di attività di recupero di rifiuti le procedure semplificate devono garantire in ogni caso un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci nel rispetto di quanto disposto dall'art. 177, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006. Con decreti ministeriali sono state adottate per ogni tipo di attività le norme che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152 citato sono sottoposte alle procedure semplificate di cui agli artt. 215 e 216. Le norme e le condizioni di cui al c. 1 e 2 dell'art. 216 cit. e le procedure semplificate devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti ed i procedimenti e metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Euro Scavi espone quanto segue:

Con determinazione dirigenziale n.1560 del 27.8.2012, la Provincia di Brindisi ha disposto l'iscrizione della ricorrente nel registro ai sensi dell'art. 216, d.lgs. 152/2006 nella seconda classe di attività di recupero di rifiuti, ai sensi del d.m. 350/1998, per le tipologie di rifiuti 7.1. - 7.31 - 7.31 bis - 7.11, nel rispetto dei quantitativi stabiliti, per ciascuna tipologia di rifiuto, dall'all. 4 sub allegato 1, d.m. 186/2006.

Con nota del 20.11.2012, il Dirigente del servizio ambiente ha comunicato l'avvio del procedimento di revoca della determinazione dirigenziale n.1560 del 27 agosto 2012, nonché il divieto di prosecuzione dell'attività avendo accertato il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1 e 2 dell'art. 216 d.lgs. 152/2006. In tale nota si dava atto del sequestro penale preventivo emesso dal Tribunale di Lecce - ufficio del G.I.P. in data 12 ottobre 2012 e comunicato alla provincia di Brindisi dal NOE di Lecce in data 15 novembre 2012.

Con l'epigrafa determinazione, il dirigente del Servizio Ambiente ed Ecologia n.18/2013 ha disposto, ai sensi del comma 4 dell'art. 216 del d.lgs. 152/2006, il divieto di prosecuzione dell'attività di cui alla determinazione dirigenziale n.1560/2012 e la cancellazione dal registro provinciale delle imprese che effettuano attività di recupero di rifiuti per la società Euroscavi 2000.

1.1. Avverso i suindicati atti è insorta quest'ultima con il ricorso all'epigrafe, deducendo le seguenti censure:

- Erronea applicazione dell'art. 216, d.lgs. 152/2006.

Con riguardo al divieto di prosecuzione dell'attività, il potere esercitato dalla P.A. non risulta strettamente connesso alla violazione del titolo che abilita all'esercizio dell'attività, e in particolare all'art. 216, comma 1 del d.lgs. 152/2006, in relazione al quale la provincia non avrebbe contestato alcuna violazione rispetto alle norme tecniche e alle condizioni di cui alla comunicazione di inizio attività, limitandosi a richiamare i fatti oggetto di indagine penale risalenti al 2008, sulla base dei quali l'Autorità penale ha disposto il sequestro preventivo.

La ricorrente sostiene altresì che, come risulterebbe dal verbale del 30 ottobre 2012, la misura restrittiva non riguarda l'impianto di trattamento, i fatti contestati non riguardano l'attività di trattamento e recupero autorizzata con provvedimento del 27 agosto 2012.

Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità - contraddittorietà - erronea applicazione dell'art. 21 *quinquies*, legge 241/1990.

L'assunto dell'Amministrazione, secondo il quale «nell'area ove insiste l'impianto di recupero oggetto della determinazione dirigenziale n.1560 del 27 agosto 2012 sono stati abbancati illecitamente rifiuti anche pericolosi, con modalità palesemente in violazione di quanto determinato dai commi 1 e 2 dell'art. 216 del d.lgs.152/2006», è esclusivamente fondato sul contenuto del provvedimento di sequestro preventivo i cui fatti risultano accertati nel 2008.

Dal che discenderebbe la contraddittorietà del provvedimento impugnato rispetto a quello assunto con determinazione 1560/2012 in un momento in cui la stessa P.A. era a conoscenza dei fatti oggetto di indagine e comunque, comportando il provvedimento impugnato la revoca di quest'ultima, non risulterebbe motivato l'interesse pubblico e il pericolo che la conservazione del provvedimento del 27 agosto 2012 avrebbe potuto condurre alla reiterazione del fatto illecito.

Un ulteriore profilo che coinvolge l'illegittimità del divieto di prosecuzione e la conseguente cancellazione dal registro delle imprese esercenti l'attività di trattamento e recupero di rifiuti non pericolosi riguarda l'omessa considerazione che la ricorrente non soltanto svolge attività di trattamento ma provvede ad eseguire le connesse attività di smaltimento dei rifiuti non riutilizzabili a seguito del trattamento presso impianti regolarmente autorizzati e secondo le procedure di legge.

Ulteriori profili di illogicità.

Il divieto di prosecuzione dell'attività, ai sensi del comma 4 dell'art. 216, d.lgs. 152/2006, intanto avrebbe una ragione d'essere e una sua giustificazione in quanto fossero accertate specifiche violazioni rispetto al titolo e/o titoli in base ai

quali viene esercitata la relativa attività, e non già in ragione di fatti diversi e anteriori rispetto al rilascio del titolo amministrativo.

Inoltre, i fatti penalmente rilevanti accertati nel 2008 erano strettamente connessi al fatto che la precedente autorizzazione aveva ad oggetto anche il recupero della tipologia di rifiuto «13.2. - ceneri dalla combustione di biomasse», mentre il nuovo titolo autorizzativo per l'esercizio dell'attività di recupero non aveva più ad oggetto le ceneri da combustione di biomasse, sicché nessun pericolo neanche potenziale potrebbe derivare per la reiterazione dell'attività illecita.

Con riferimento all'ordine di cancellazione dal registro, lo stesso si atteggia come provvedimento di autotutela, concretizzandosi nella revoca della determinazione n. 1560/2012 in assenza di alcun pubblico interesse.

Si deduce altresì la sproporzionalità del provvedimento di cancellazione e prosecuzione dell'attività.

Con atto depositato in data 7 ottobre 2013 si è costituita in giudizio la provincia di Brindisi insistendo per la reiezione del ricorso.

Nella pubblica udienza del 9 ottobre 2014 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Il ricorso è fondato e deve essere accolto nei termini che seguono.

2.1. Con un primo ordine di censure la ricorrente lamenta la illegittimità del provvedimento impugnato in quanto non risulta adottato in conseguenza di concrete e motivate violazioni dell'art. 216, comma 1 del d.lgs. 152/2006 in relazione al quale la provincia non ha contestato alcuna violazione rispetto alle norme tecniche e alle condizioni di cui alla comunicazione di inizio attività, limitandosi a richiamare i fatti oggetto di indagine penale risalenti al 2008, sulla base dei quali l'Autorità penale ha disposto il sequestro preventivo.

L'assunto è fondato.

Invero, il provvedimento citato si esprime nei seguenti termini:

«accertato che nell'area ove insiste l'impianto di recupero oggetto della determinazione dirigenziale n.1560 del 27 agosto 2012 sono stati abbancati illecitamente rifiuti anche pericolosi, con modalità palesemente in violazione di quanto determinato dal comma 1 e 2 dell'art. 216 del d.lgs. 152/2006; (...) allo stato attuale l'impianto della società Euro Scavi non possiede i necessari requisiti per assicurare il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1 e 2 dell'art. 216, d.lgs. 152/2006, conseguentemente si rende necessario disporre il divieto della prosecuzione dell'attività oggetto di iscrizione nell'elenco delle ditte che effettuano attività di recupero di rifiuti (...)), dispone, ai sensi del 4 comma dell'art. 216 del d.lgs. 152/2006, il divieto di prosecuzione dell'attività di cui alla determinazione dirigenziale n. 1560/2012 e la cancellazione dal registro provinciale delle imprese che effettuano attività di recupero di rifiuti.

La disamina del provvedimento impugnato evidenzia come all'interno dello stesso siano richiamate la violazione, da parte della ricorrente, dei commi 1 e 2 dell'art. 216, d.lgs. 152/2006, risultando abbancati illecitamente rifiuti anche pericolosi con modalità violative delle suindicate disposizioni.

2.2. In particolare, la provincia si limita a richiamare asetticamente i commi 1 e 2 dell'art. 216, d.lgs. 152/2006 senza esternare la riconducibilità delle violazioni medesime all'attività oggetto della determina dirigenziale n.1560/2012 e della relativa comunicazione di inizio attività (quella attualmente svolta).

In particolare, secondo la ricorrente:

- quest'ultima riguarderebbe l'impianto la cui area è situata all'esterno dell'area di cava;
- il sequestro preventivo non interessa tale impianto;
- i fatti contestati non riguardavano, affatto, l'attività di trattamento e recupero autorizzata con provvedimento del 27.8.2012.

Con riferimento al primo aspetto, il provvedimento provinciale impugnato si limita a richiamare l'atto di sequestro preventivo del quale costituirebbe una mera conseguenza.

Vanno, pertanto indagati i poteri della provincia in relazione alle previsioni di cui all'art. 216.

Tale articolo, ai commi 1 e 2, prescrive che

“1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente. Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a), di veicoli fuori uso di cui all'articolo 227, comma 1, lettera c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della predetta comunicazione.

2. Le condizioni e le norme tecniche di cui al comma 1, in relazione a ciascun tipo di attività, prevedono in particolare:

a) per i rifiuti non pericolosi:

- 1) le quantità massime impiegabili;
- 2) la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dal presente articolo;
- 3) le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente”.

Il richiamato art. 214 stabilisce poi che:

1. Le procedure semplificate devono garantire in ogni caso un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci ai sensi e nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 177, comma 4.

2. Con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello

sviluppo economico, della salute e, per i rifiuti agricoli e le attività che generano i fertilizzanti, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, sono adottate per ciascun tipo di attività le norme, che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta del presente decreto sono sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 215 e 216. Con la medesima procedura si provvede all'aggiornamento delle predette norme tecniche e condizioni.

3. Le norme e le condizioni di cui al comma 2 e le procedure semplificate devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti ed i procedimenti e metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente. In particolare, ferma restando la disciplina del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, per accedere alle procedure semplificate, le attività di trattamento termico e di recupero energetico devono, inoltre, rispettare le seguenti condizioni:

- a) siano utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee;
- b) i limiti di emissione non siano superiori a quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti dalla normativa vigente, con particolare riferimento al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133;
- c) sia garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile calcolata su base annuale;
- d) siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui agli articoli 215, commi 1 e 2, e 216, commi 1, 2 e 3.

I successivi commi 3 e 4 dell'art. 216 citato stabiliscono poi che

«La Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività e, entro il termine di cui al comma 1, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti. A tal fine, alla comunicazione di inizio di attività, a firma del legale rappresentante dell'impresa, è allegata una relazione dalla quale risulti:

- a) il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche di cui al comma 1;
- b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti;
- c) le attività di recupero che si intendono svolgere;
- d) lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, nonché l'utilizzo di eventuali impianti mobili;
- e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

La provincia, qualora accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione».

Se tale disciplina attribuisce alla provincia penetranti poteri di controllo della corretta gestione delle autorizzazioni rilasciate in materia di trattamento dei rifiuti, con possibilità di adottare i conseguenti atti sanzionatori ove ravvisi la violazione delle disposizioni medesime, pur tuttavia tali poteri devono pur sempre estrinsecarsi in maniera intellegibile affinché possa verificarsi se il potere amministrativo sia stato esercitato con un utilizzo delle regole tecniche conformi a criteri di logicità, congruità, ragionevolezza e corretto apprezzamento dei fatti.

Nella specie, l'apprezzamento e le conclusioni a cui è giunta la P.A., sulla scorta delle risultanze probatorie eseguite, non risultano affatto scontati in quanto:

- è pur vero che l'amministrazione che ha rilasciato l'iscrizione al regime semplificato di recupero dei rifiuti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, possa avvalersi, nella sua attività istruttoria, delle risultanze derivanti da atti di indagini preliminari svolte in un procedimento penale, sfociate in un sequestro preventivo, valutandole liberamente;

- Il provvedimento impugnato da atto che il sequestro preventivo aveva rilevato che «presso la ditta Euroscavi venivano trasportati e scaricati quantitativi ingenti di rifiuti speciali, pericolosi e non, costituiti da ceneri pesanti e leggere, derivanti dalla combustione di carbone e biomasse, provenienti da impianti di produzione quali centrali termoelettriche ed inceneritori, nonché rifiuti derivanti da operazioni di demolizione. Le ceneri di carbone e di combustione delle biomasse venivano miscelate indiscriminatamente; gli automezzi con cui le società operavano conferivano il rifiuto direttamente nelle cave per le operazioni di occultamento, senza scaricare quanto trasportato nel centro di stoccaggio. Venivano quindi realizzati giganteschi cumuli di rifiuti eterogenei tra loro, che avrebbero dovuto essere recuperati secondo modalità e procedure diverse; invece, una volta mischiati, i rifiuti così conferiti sulle piattaforme non erano più distinguibili e dunque non potevano più essere smaltiti e/o recuperati con le modalità e le procedure a cui le società erano per legge autorizzate a condurre. Infine si raggiungeva un ulteriore grado di miscelazione mediante il movimento sulla piattaforma provocato da pale e da escavatori, con cui poi si provvedeva a caricare il materiale sugli automezzi affinché fosse scaricato definitivamente nelle cave, dove venivano livellati e ricoperti in molti casi da materiale calcareo detto stabilizzato, oppure con macerie provenienti da demolizioni che, quindi, invece di essere recuperati dalla ditta, venivano utilizzati come copertura, al fine di non rendere visibile l'illecito smaltimento onde coprire parzialmente l'odore che emanava il cumulo».

- Sulla scorta di tale impianto istruttorio la provincia ha ritenuto che «nell'area ove insiste l'impianto di recupero oggetto della determinazione dirigenziale n. 1560/2012, siano stati abbancati illecitamente rifiuti anche pericolosi, con modalità palesemente in violazione a quanto determinato dai commi 1 e 2 dell'art. 216 del d.lgs. 152/2006»;

- La valutazione citata ha rilevato che l'abbancamento illecito dei rifiuti nell'area ove insiste l'impianto comportasse la

violazione delle regole tecniche previste nella determinazione 1560/2012 la quale dava atto (nell'ultimo capoverso della pag. n. 2) che «l'impianto rispetta tutte le prescrizioni imposte nell'allegato 5 del vigente d.m. 5 aprile 2006 n.186 e che l'area sulla quale si svolgerà l'attività di recupero è situata all'esterno dell'area di cava (...) - le operazioni di recupero consistono nella messa in riserva dei rifiuti inerti per la produzione di materie prime secondarie mediante le fasi meccaniche e tecnologicamente interconnesse di macinazione, vagliatura, selezione granulometrica e separazione delle frazioni indesiderate da effettuare con gruppo cingolato di frantumazione (...)».

- Tuttavia, appare evidente come la P.A. abbia valutato l'interferenza dell'abbancamento illecito dei rifiuti (come riscontrato nell'atto citato) sull'autorizzazione concessa alla ricorrente con un evidente salto logico e motivazionale atteso che:

- l'atto di sequestro preventivo, confluito nel verbale di sequestro del 30 ottobre 2012, non cita, fra gli immobili sequestrati espressamente l'impianto oggetto dell'attività di cui alla determina dirigenziale n. 1560/2012, tanto più che i fatti penali contestati risalgono a data precedente a quest'ultima.

- non risulta affatto esternato o prospettato nell'atto impugnato, che i fatti, riscontrati in sede penale e posti a base del provvedimento impugnato, abbiano comportato alcuna interferenza con l'impianto regolarmente autorizzato posto nelle immediate adiacenze delle cave oggetto del verbale di sequestro preventivo.

In sostanza, la circostanza che, come risulta dal verbale del 30 ottobre 2012, la misura restrittiva non riguardi l'impianto di trattamento, non risulta affatto valutata dalla P.A., la quale è giunta alla criptica conclusione che le risultanze delle indagini penali abbiano investito anche l'esercizio dell'impianto e che lo stesso non offra il rispetto delle garanzie del rispetto delle norme tecniche cui lo stesso soggiace, in assenza di alcuna valutazione circa la circostanza che i fatti penali contestati alla ricorrente e gli effetti del sequestro preventivo citato possano concretamente minare o comunque inficiare l'attività autorizzata con citata determina dirigenziale n. 1560/2012.

Ne discende la sussistenza del rilevato deficit istruttorio e motivazionale di cui è affetto il divieto di prosecuzione dell'attività disposto dalla provincia di Brindisi con conseguente annullamento di quest'ultimo sotto i profili citati.

Il provvedimento di cancellazione dal registro delle imprese, segue la medesima sorte in quanto atto meramente necessitato e consequenziale alla rilevata assenza dei requisiti necessari per l'iscrizione, come evidenziati dall'art. 216 comma 3 del d.lgs. 152/2006, fra i quali il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche di cui al comma 1.

3. In conclusione il ricorso deve pertanto essere accolto.

Sussistono nondimeno giustificati motivi, fra i quali la complessità della questione, per disporre la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)