

Divieto di prosecuzione dell'attività di recupero e messa in riserva di materiali ferrosi e similari non costituenti rifiuti pericolosi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 16 ottobre 2015, n. 4866 - Nappi, pres.; Caprini, est. - Metal Group S.r.l. (avv. Illiano) ed a. c. Provincia di Napoli (avv.ti Cosmai, Di Falco) ed a.

Ambiente - Recupero e messa in riserva di materiali ferrosi e similari non costituenti rifiuti pericolosi - Rinnovo autorizzazioni - Diniego - Cancellazione dall'apposito elenco.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

I. La ricorrente e, per essa, il fallimento della società in liquidazione, impugnano le note di divieto di prosecuzione dell'attività e di rigetto della richiesta di rinnovo delle autorizzazioni per il recupero e la messa in riserva di materiali ferrosi e similari non costituenti rifiuti pericolosi (nn. 658A-682A), con conferma della cancellazione dall'apposito elenco delle posizioni correlate (r.g. n. 2450/2014), nonché le precedenti note di diffida dal proseguo dell'attività e d'intimazione, ad avvenuto dissequestro, a conferire i rifiuti pericolosi presenti sull'impianto e ad attivare le procedure necessarie per la messa in sicurezza e il ripristino ambientale del sito, come confermate, con contestuale comunicazione di avvio del procedimento finalizzato al suddetto divieto di prosecuzione e alla cancellazione dal registro delle imprese autorizzate (r.g. n. 2452/2014).

II. A sostegno del gravame deducono i seguenti motivi di ricorso:

- a) violazione degli artt. 7, 10, 10 bis, 14 e 19 della l. n. 241/1990 e dei principi di buon andamento e imparzialità;
- b) eccesso di potere per sviamento, erronea configurazione della realtà, travisamento dei fatti, illogicità e ingiustizia manifesta.

III. Si è costituita l'Amministrazione intimata, concludendo per il rigetto dei ricorsi.

IV. All'udienza del 2.07.2015, fissata per la trattazione, le cause sono state trattenute in decisione.

V. Attesa l'evidente connessione soggettiva ed essendo i provvedimenti gravati inseriti nell'ambito di un unico *iter* procedimentale del quale costituiscono logico sviluppo afferendo alla medesima vicenda fattuale, il Collegio ritiene opportuno procedere, preliminarmente, alla riunione dei giudizi.

VI. Ciò posto, i ricorsi, riuniti, sono infondati.

VI.1. Si premette in fatto che:

a) la ricorrente, a seguito delle comunicazioni d'inizio attività assunte in data 13.11.2006 e 14.05.2008, è stata iscritta, rispettivamente, al n. 658 A e al n. 682 A del Registro delle Imprese di cui all'art. 216, comma 3, del d.lgs. 4 aprile 2006, n. 152 (determinazione dirigenziale n. 2990 dell'11.04.2007, rinnovata con determinazione 14.12.2011, n. 12711 – p.lla 333 e determina dirigenziale n. 12935 del 31.10.2008- p.lla 178), con l'abilitazione alla messa in riserva e al recupero dei rifiuti non pericolosi, presso la sede dell'impianto sito in Casoria (Na);

b) in data 15.01.2013, con nota prot. n. 180, la Polizia provinciale comunicava che: «< A seguito di un controllo effettuato... il 09/01/13 in Casoria (NA) alla via II traversa Giovanni Pascoli presso la Ditta Metal Group Srl, la quale svolge attività di recupero ferro e metalli ferrosi e non ... è stato accertato lo svolgimento di attività di triturazione di metalli. Infatti al momento dell'accesso erano presenti cinque (5) mulini nel capannone di cui all'autorizzazione alla messa in riserva n. 682 A della Provincia di Napoli, di cui due erano in attività al momento dell'accesso. Nel capannone adiacente, autorizzazione 658 A alla messa in riserva, si rinveniva un sesto mulino per la triturazione dei metalli ferrosi. Si precisa che la ditta non è in possesso delle necessarie autorizzazioni regionali per le emissioni in atmosfera. Inoltre sono stati rinvenuti su entrambi i piazzali su cui viene svolta l'attività ed all'interno dei capannoni diverse tipologie di rifiuti probabilmente non afferenti ai codici autorizzati dalla Provincia di Napoli ed una gestione non corretta dei rifiuti trattati. Pertanto si è provveduto a sottoporre a sequestro giudiziario tutte le aree destinate alla produzione ed al trattamento dei rifiuti e delle MPS, escluse le aree ove insistono gli uffici amministrativi dell'azienda... »; e, che aveva provveduto a porre il sito sotto sequestro, convalidato;

c) sulla base di tali accertamenti, la Direzione Ambiente rilevava la non corrispondenza tra l'attività autorizzata e quella in concreto svolta presso l'impianto, avuto riguardo, per un verso, alla non corretta gestione dei rifiuti e, per altro verso, alle operazioni di triturazione di metalli con l'ausilio di n. 6 mulini installati successivamente al rinnovo dell'iscrizione alla posizione n. 658 A, in difformità di quanto assentito per l'iscrizione alla posizione n. 682 A del Registro delle Imprese -con una sostanziale modifica rispetto alla tipologia di materiale ed alle modalità di trattamento autorizzate- e in assenza della prescritta autorizzazione regionale alle emissioni in atmosfera, di cui all'art. 269, del d.lgs. 152 citato;

d) ritenendo tali difformità incidenti negativamente sulla permanenza dei presupposti e dei requisiti tecnici richiesti per l'iscrizione e l'abilitazione all'esercizio dell'attività, la medesima Direzione diffidava la ricorrente dal prosieguo dell'attività, comunicando, contestualmente, l'avvio del procedimento finalizzato alla cancellazione della medesima società dal registro delle imprese, e intimava, altresì, di procedere, all'esito del dissequestro, al conferimento dei rifiuti

presenti sull'impianto nonché alla bonifica e al ripristino del sito (note prot. gen. 11 febbraio 2013, n. 16082 e n. 16084 X7, gravate con il ricorso n. 2452/2013);

e) con nota 27.02.2013, prot. n. 22885, la società ricorrente inviava le proprie controdeduzioni, allegando il verbale di dissequestro dell'area, con restituzione dei beni, e richiesta alla Procura di autorizzazione alla rimozione dei mulini presenti in loco, nonché istanza di sospensione del procedimento d'inibizione del prosieguo di attività e cancellazione dal registro delle imprese avviato dalla Provincia di Napoli;

f) riscontrata tale comunicazione, tuttavia, l'Amministrazione intimata ha verificato che, dall'esame della documentazione allegata, non risultava che la società avesse ottemperato a quanto richiesto con le citate diffide dell'11 febbraio 2013, nn. 16082 e 16084, non avendo la stessa né ripristinato lo stato dei luoghi, conformemente a quanto riportato nella planimetria di cui all'iscrizione, né conferito i rifiuti presenti nell'impianto né attivato le procedure necessarie per la messa in sicurezza e il ripristino ambientale del sito (necessarie in caso d'inquinamento delle matrici ambientali), né, da ultimo, fornito l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera da parte della Regione Campania;

g) con note del 5 marzo 2013, prot. n. 25446 - X7 e del 6 marzo 2013, prot. n. 25901 - X7, già 523 dell'1.03.2013 (trasfusa nelle determinate definitive, nn. 3300 e 3301, entrambe del 22.04.2013, gravate con il ricorso n. 2450/2013), la Provincia di Napoli confermava, pertanto, il disposto divieto alla prosecuzione dell'attività di recupero dei rifiuti non pericolosi con relativa cancellazione dal Registro delle Imprese delle posizioni n. 658 A e n. 682 A, così come disposto con le diffide nn. 16082 e 16084 dell'11 febbraio 2013, nonché l'obbligo di conferire i rifiuti presenti nell'impianto e, nel caso di inquinamento delle matrici ambientali, di attivare le procedure necessarie per la messa in sicurezza e il ripristino ambientale del sito. Comunicava, altresì, l'archiviazione della comunicazione di rinnovo dell'attività di recupero rifiuti, assunta al prot. n. 16495 dell'11.02.2013.

VI.1.1. Con ordinanze cautelari nn. 955 (ric. n. 2450/2013) e 956 (ric. n. 2452/2013) del 13.06.2013, questa sezione, preso atto del parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera espresso dall'ARPAC, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dei provvedimenti impugnati, ordinando all'Amministrazione Provinciale di redigere una Relazione avente a oggetto l'adempimento, da parte della società ricorrente, delle prescrizioni impartite.

VI.1.2. L'Amministrazione provinciale ha depositato una relazione redatta in data 11.09.2013, all'esito di apposito sopralluogo, attestando che:

A) "l'impianto individuato catastalmente alla particella 333 del foglio 12 del Comune di Casoria (NA) non è più nella disponibilità della ditta Metal Group così come da dichiarazione resa dal legale rappresentante della ditta ... e trascritta nel verbale di sopralluogo controfirmato dal medesimo".

B) "Il secondo impianto, situato nello stesso complesso industriale ed adiacente a quello di cui al precedente capoverso, individuato catastalmente alla particella 178 del foglio 12 del Comune di Casoria e di cui alla iscrizione nella posizione n. 682 A del Registro delle Imprese, risultava:

a) ancora ingombro dei rifiuti, ivi compresi quelli provenienti dall'impianto di cui all'iscrizione alla posizione n. 658 A, oggetto di sequestro e mai conferiti a ditte autorizzate;

b) in totale stato di abbandono e con la pavimentazione di tipo industriale in c.a. diverta in diverse parti ed in cattivo stato di manutenzione;

c) con aree di messa in riserva, di MPS, di conferimento o di lavorazione occupate da diversi cassoni scarrabili, rifiuti ed attrezzature smontate ed inoltre prive di adeguata segnaletica orizzontale e di cartellonistica;

d) nell'impianto è presente un mulino in fase d'installazione, privo della tramoggia e del camino. La tramoggia era riposta sul fondo del capannone in attesa di essere installata. Per opportuna conoscenza si comunica che la Regione Campania con Decreto Dirigenziale n. 122 del 13/06/2013 ha autorizzato lo stabilimento gestito dalla Metal Group srl alle emissioni in atmosfera provenienti dall'attività di recupero dei rifiuti non pericolosi di metalli e loro leghe con l'utilizzo di un mulino per la macinazione dei rottami di alluminio e obbligava la medesima ditta all'osservanza di alcune prescrizioni, tra cui, a comunicare agli Enti competenti la data di messa in esercizio dei camini, non ancora avvenuta all'atto del sopralluogo. In conclusione, ... il secondo impianto ... è risultato non conforme all'iscrizione (posizione 682 A) e privo dei requisiti di legge necessari per lo svolgimento dell'attività di che trattasi ed ancora in fase di realizzazione dell'impianto di macinazione".

VI.2. Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta la violazione delle garanzie partecipative sostenendo che la medesima Amministrazione, adottate le diffide nn. 16082 e 16084, non avrebbe atteso lo spirare del termine quindicinale assegnato per la regolarizzazione dell'attività, procedendo all'adozione dei provvedimenti di cancellazione in assenza, tra l'altro, di ogni preavviso di rigetto, senza motivare in ordine al mancato accoglimento delle osservazioni presentate.

VI.2.1. La censura è infondata.

VI.2.2. Quanto alla cronologia degli avvenimenti, dalla produzione documentale emerge, invero, che l'Amministrazione ha rispettato il termine assegnato per consentire l'esecuzione delle opere necessarie alla permanenza dell'iscrizione e dell'autorizzazione. Alle diffide dell'Amministrazione del 11.02.2013, seguivano le note dell'attuale ricorrente di comunicazione dell'avvenuto dissequestro dell'impianto, datate 27.02.2013. L'Amministrazione, sulla base dell'allegata documentazione, ritenuta non esaustiva, ha confermato il divieto di prosecuzione dell'attività con le note nn. 523, datate 1.03.2015, del 5 e 6.03.2013 (prot. gen. 25446X7 e 25901 X7), il cui contenuto motivazionale è, poi, confluito nei provvedimenti inibitori definitivi del 22.04.2013 (nn. 3300 e 3301).

VI.2.3. Con riferimento alla completezza istruttoria e motivazionale, comprensiva delle ragioni del mancato accoglimento di quanto dedotto nelle memorie presentate, non può non evidenziarsi l'esaustività degli accertamenti effettuati che inequivocabilmente depongono per la non conformità dell'attività svolta ai requisiti tecnici richiesti, con decadenza dei presupposti necessari per il suo proseguimento.

Dall'esame della documentazione allegata, rispettivamente, alla nota di rinnovo dell'autorizzazione datata 11.02.2013 e alla nota di comunicazione dell'avvenuto dissequestro dell'impianto del 27.02.2013, l'Amministrazione intimata ha desunto la non ottemperanza a quanto richiesto con le diffide 16084 e 16082, esplicitandone le ragioni, prima, negli atti di conferma nn. 523 dell'1.03.2013 e, poi, nei provvedimenti inibitori definitivi:

A) quanto alla determinazione n. 3300 (posizione n. 682 A- fg. 12, p.lla 178), attese le carenze documentali concretizzantesi nell'assenza dell'attestazione che l'impianto insiste in zona urbanistica idonea, nella carenza dell'autorizzazione all'emissione in atmosfera ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, e, da ultimo, nella mancata presentazione di una relazione descrittiva del tipo di attività svolta in considerazione della circostanza che la modifica dell'impianto e del ciclo di lavorazione attuata (triturazione di metalli con 5 mulini) la rendeva comunque difforme all'iscrizione nella relativa posizione (682 A);

B) quanto alla determinazione n. 3301 (posizione n. 658 A- fg. 12, p.lla 333), non avendo la medesima parimenti provveduto alla rimozione dell'ulteriore mulino, al ripristino dello stato dei luoghi e al conferimento dei rifiuti.

VI.3. Con il secondo motivo di ricorso la parte deduce l'eccesso di potere, lamentando l'impossibilità ad adeguarsi alle prescrizioni imposte ai fini della regolarizzazione dell'attività nell'esiguo tempo intercorrente tra la notifica del decreto di sequestro (18.02.2013) e l'adozione di provvedimenti gravati, nonché l'assenza dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti impugnati, atteso che, in data 28.02.2013, la stessa stava procedendo al conferimento dei rifiuti.

VI.3.1. La censura è infondata.

VI.3.2. Ora, a prescindere dalle avviate operazioni di bonifica da ultimo citate, accertate in occasione dell'accesso della stessa Polizia provinciale, è dato acquisito, per come emerge dal sopralluogo successivamente effettuato l'11.09.2013, a seguito dell'ordine di questa sezione, che il sito, anche a quella data, posteriore, era ancora interessato da rifiuti e che l'impianto di macinazione, da adeguare alle prescrizioni dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera *medio tempore* intervenuta, era in fase d'installazione, sicché l'impianto non era in possesso di tutti i requisiti condizionanti l'autorizzazione e l'iscrizione nelle posizioni nn. 682 A e 658 A.

VI.4. Con il quarto motivo di ricorso, parte ricorrente si duole della violazione dell'art. 19, comma 3, della l. n. 241/1990, sostenendo che l'Amministrazione, accertata la carenza dei requisiti e dei presupposti, avrebbe dovuto assegnarle un termine non inferiore a 30 gg. per consentirle di rimuovere le strutture illegali (mulini di macinazione, non autorizzati) o legittimarne l'utilizzazione.

VI.4.1. La censura è priva di pregio.

VI.4.2. Ora, l'art. 19, comma 3, invocato, nel testo in vigore dal 26 giugno 2012 al 20 agosto 2014, applicabile al caso in esame, disciplina la diversa ipotesi in cui l'Amministrazione "nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni".

VI.4.3. Il caso all'esame, ove l'iscrizione al registro delle imprese è risalente -essendo avvenuta, rispettivamente, negli anni 2008 (determina n. 1293 del 31.10.2008), per la posizione n. 682 A, e 2011 (determina 12711 del 14.12.2011), per la posizione n. 658 A-, l'adozione dei provvedimenti impugnati deve più propriamente ascrivere all'esercizio di quei poteri di revoca di cui al successivo cpv del medesimo comma, a norma del quale "È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies", per i quali è, invece, assente la determinazione temporale invocata.

VI.5. Con il quinto motivo di ricorso, la parte deduce la violazione dell'art. 14, comma 2, della l. n. 241/1990, per mancata indicazione, prima dell'inibizione assoluta dell'attività, di un'apposita Conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni mancanti. La fondatezza della censura sarebbe corroborata dalla circostanza che l'autorizzazione strumentale all'utilizzo dei mulini contestati sarebbe intervenuta, successivamente e su impulso della stessa parte ricorrente, proprio a seguito della conclusione positiva, in data 10.05.2013, di tale modulo procedimentale (decreto n. 122 del 13.06.2013).

VI.5.1. Il motivo è privo di pregio.

VI.5.2. Dalla lettura dei provvedimenti gravati emerge con chiarezza che i motivi ostativi alla permanenza delle iscrizioni e delle correlate autorizzazioni allo svolgimento delle attività di messa in riserva e recupero dei rifiuti non pericolosi *de quo* sono ascrivibili, oltre che all'assenza dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera e delle certificazioni di compatibilità urbanistica, ad altre documentate ragioni, di per sé autonomamente sufficienti a inibirne il proseguimento. Si fa, in particolare, riferimento, quanto al provvedimento n. 3300 (fg. 12, p.lla 178), tra gli altri, "al mancato possesso dei requisiti tecnici di cui al d.lgs. n. 152/2006 e al D.M. 5.02.98, in quanto la ditta svolgeva la triturazione di metalli con l'ausilio di n. 5 mulini installati successivamente all'iscrizione alla posizione n. 682 A del Registro delle imprese" e, per ciò che concerne il provvedimento n. 3301 per la posizione n. 658 A (fg. 12, p.lla 333), "in quanto la stessa svolgeva operazioni di triturazione di metalli con l'ausilio di n. 1 mulino installato successivamente

alla comunicazione di rinnovo”, ... “il che (*per entrambi i casi*) costituisce di fatto una modifica sostanziale dell’impianto di recupero... in assenza di apposita comunicazione alla Provincia”.

VI.6. Con il sesto motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta, sotto diverso profilo, l’eccesso di potere, sostenendo che per l’iscrizione alla posizione n. 882 A, la provincia contesta la presenza di un mulino non autorizzato che, invece, sarebbe indicato, come già esistente, nella relazione tecnica allegata alla richiesta d’iscrizione originaria.

VI.6.1. La censura è infondata prima in fatto che in diritto.

VI.6.2. Il provvedimento di diniego riferito alla posizione n. 682 A (n. 3300 del 22.04.2013) rileva la presenza non di uno ma di ben cinque mulini e, profilo dirimente, rimane la circostanza che la relativa attività di triturazione non fosse stata autorizzata.

VI.7. Con il settimo motivo di ricorso la parte sostiene l’insussistenza di un qualsivoglia interesse pubblico sotteso all’adozione di provvedimenti inibitori gravati.

VI.7.1. Il motivo è infondato.

VI.7.2. La tutela dell’ambiente e, con esso, della salubrità pubblica, cui sono finalizzate le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 (codice dell’ambiente) violate, è interesse pubblico prevalente che va preservato non solo in occasione del rilascio delle autorizzazioni volte al recupero e trattamento dei rifiuti ma durante tutto lo svolgimento di attività potenzialmente pregiudizievoli, con verifica della permanenza dei requisiti legittimanti.

VII. Sulla scorta delle esposte considerazioni i ricorsi, riuniti, vanno respinti.

VIII. Attesa l’infondatezza nel merito dei gravami, deve respingersi la domanda risarcitoria avanzata da parte ricorrente, non configurandosi la ricorrenza dei presupposti legittimanti il riconoscimento di una responsabilità in capo all’Amministrazione intimata per l’ingiusta lesione di una tutelata posizione giuridica altrui.

IX. In considerazione della peculiarità e complessità della vicenda fattuale esaminata, sussistono, tuttavia, giustificati motivi per disporre tra le parti la compensazione integrale delle spese e competenze di giudizio.

(Omissis)