# Attività di macellazione e di commercializzazione di carni bovine, suine, ovi-caprine e di macellazione rituale ebraico-islamica e scarico di acque reflue industriali

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 12 settembre 2016, n. 550 - Taglienti, pres.; De Berardinis, est. - Macello Kvm Carni S.r.l. (avv.ti Caianiello e Guadagnuolo) c. Provincia di Frosinone (avv.ti Iadecola e Bottoni) ed a.

**Acque - Sospensione dell'esercizio dell'attività di macellazione e di commercializzazione di carni bovine, suine, ovi-caprine e di macellazione rituale ebraico-islamica - Rigetto dell'istanza di autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali per l'impianto di depurazione.**

*(Omissis)*

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo indicato in epigrafe la società "Macello Kvm Carni S.r.l." e l'impresa individuale "Co.Be.Ve. di Vessella Massimo" hanno impugnato – unitamente agli atti presupposti e connessi del pari indicati in epigrafe – il provvedimento del Comune di Castrocielo – S.U.A.P. prot. n. 9031 del 17 novembre 2015 e la nota della Provincia di Frosinone prot. n. 127695 del 26 ottobre 2015, chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare.
1.1. In particolare, il surriferito provvedimento del Comune ha disposto, ai sensi dell'art. 19 della l. n. 241/1990, la sospensione dell'esercizio dell'attività di macellazione e di commercializzazione di carni bovine, suine, ovi-caprine e di macellazione rituale ebraico-islamica intrapresa in Castrocielo, nello stabilimento sito in via Sterparelle I, n. 14, di cui alla segnalazione di inizio attività assunta al protocollo comunale con n. 1660 del 28 febbraio 2013. Dal canto suo, la nota della Provincia del 26 ottobre 2015 reca la comunicazione al Comune di Castrocielo del rigetto, da parte dello stesso Ente provinciale, dell'istanza della ridetta Co.Be.Ve. volta ad ottenere l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali (in relazione all'impianto di depurazione annesso all'ora visto stabilimento di macellazione).
1.2. Le ricorrenti agiscono: a) la "Macello Kvm Carni S.r.l.", quale società che gestisce l'ora visto stabilimento di macellazione e commercializzazione di carni bovine, ovi-caprine e suine ubicato in Castrocielo, alla via Sterparelle I, n. 14; b) la Co.Be.Ve. di Vessella Massimo (impresa individuale che opera da tempo nel settore della macellazione e commercializzazione di carni, occupandosi del trattamento di carni per rituali ebraico – islamici), quale ditta che gestisce l'impianto di depurazione annesso allo stabilimento.
2. A supporto del gravame, le ricorrenti deducono i seguenti motivi:
- violazione dell'art. 97 Cost., violazione e falsa applicazione dell'art. 19, commi 2, 3 e 4, della l. n. 241/1990, errore nei presupposti in fatto ed in diritto, travisamento, illogicità, ingiustizia manifesta, in quanto la sospensione dell'attività sarebbe stata disposta dal Comune di Castrocielo in violazione del termine di sessanta giorni ex art. 19, commi 2 e 3, della l. n. 241/1990;
- violazione dell'art. 97 Cost., violazione del giusto procedimento di legge, nonché dell'art. 3 della l. n. 241/1990, difetto di motivazione, mancata notifica dell'atto presupposto, perplessità, illogicità, ingiustizia manifesta, in quanto il Comune avrebbe sospeso l'attività della Macello Kvm Carni S.r.l. fondandosi sulla nota della Provincia di Frosinone recante rigetto dell'istanza di autorizzazione allo scarico delle acque reflue presentata dalla Co.Be.Ve., senza tener conto del fatto che detta nota non sarebbe mai stata comunicata alle ricorrenti: queste, pertanto, non sarebbero state messe in grado di conoscere la motivazione che ha condotto la Provincia a respingere tale istanza e, per conseguenza, l'iter logico seguito dal Comune ai fini della sospensione dell'attività di macellazione;
- violazione dell'art. 97 Cost., del principio di buon andamento e del giusto procedimento di legge, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento, carenza dei presupposti in fatto e in diritto, violazione e falsa applicazione dell'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, e degli artt. 2 e 20 della l. n. 241/1990, violazione degli artt. 4 e 10, comma 1, del d.P.R. n. 159/2013, contraddittorietà ed illogicità, perplessità ed abnormità, violazione del legittimo affidamento ingenerato nel soggetto inciso dal provvedimento, ingiustizia manifesta, giacché: a) il Comune sarebbe incorso in un difetto di istruttoria, fondando il provvedimento inibitorio su presupposti che, però, risulterebbero confutati dalla documentazione versata in atti; b) in particolare, nella fattispecie in esame non occorrerebbe il rilascio dell'A.U.A. (Autorizzazione Unica Ambientale) ai fini dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue; c) la P.A. avrebbe dovuto provvedere espressamente sull'istanza di autorizzazione nel termine di novanta giorni dalla presentazione dell'istanza e senza richiedere ulteriori adempimenti istruttori: il silenzio tenuto dalla P.A. e l'omessa adozione di un diniego espresso avrebbero, invece, generato nelle ricorrenti un legittimo affidamento circa il rilascio dell'autorizzazione (la quale, anzi, dovrebbe ritenersi ottenuta per silentium); d) la "Macello Kvm Carni S.r.l." avrebbe richiesto – con nota del 12 giugno 2014 – al Comune di ritrasmettere alla Provincia la documentazione attinente al procedimento autorizzatorio: detta



Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

richiesta dovrebbe, quindi, essere configurata come un'istanza di A.U.A., che, però, la P.A. non avrebbe mai specificamente vagliato;
- violazione dell'art. 97 Cost., del principio di buon andamento, del principio di trasparenza, nonché del giusto procedimento di legge, inversione dell'onere istruttorio, mancata comunicazione di avvio del procedimento, violazione dell'art. 2, commi 1 e 7, e degli artt. 3, 7 e 10-bis della l. n. 241/1990, contraddittorietà, illogicità, perplessità, violazione del legittimo affidamento ingenerato nel soggetto inciso dal provvedimento, abnormità ed ingiustizia manifeste, atteso che i provvedimenti impugnati sarebbero stati adottati a seguito di un'istruttoria defatigante e caratterizzata da molteplici profili di illegittimità. In specie, sia il Comune, sia la Provincia avrebbero violato i termini per la definizione dei procedimenti di rispettiva competenza, spezzettandone le fasi con continue ed inutili richieste di integrazione documentale, che avrebbero comportato un'inversione dell'onere istruttorio, altrimenti gravante sulle Amministrazioni procedenti. Da ultimo, i provvedimenti in esame non sarebbero stati preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, né dalla comunicazione di cui all'art. 10-bis della l. n. 241/1990, con lesione delle garanzie partecipative delle ricorrenti;
- stesse censure di cui ai due punti precedenti ed inoltre violazione e falsa applicazione dell'art. 107, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, rispetto dei valori-soglia di cui alla Tab. 2 dell'All. 5 alla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 e dei valori-limite di cui alla Tab. 3 dell'All. 5 alla Parte III del d.lgs. n. 152 cit., violazione e falsa applicazione dell'art. 54, parag. 2, lett. e), del regolamento CE n. 882/2004, in quanto, innanzitutto, l'illegittimità del diniego di autorizzazione allo scarico delle acque reflue si ripercuoterebbe sui provvedimenti di sequestro disposti dalla Polizia Provinciale e dai Carabinieri il 9 novembre 2015, nonché sull'inibitoria dell'attività e sul sequestro delle merci disposti dall'A.S.L. di Frosinone. In secondo luogo, sarebbe erroneo l'assunto della P.A., secondo cui la "Macello Kvm Carni S.r.l." avrebbe svolto l'attività di macellazione e commercializzazione delle carni in difetto di autorizzazione agli scarichi e di A.U.A., né potrebbe ritenersi che la ridetta società dovesse dotarsi di A.U.A.. Ancora, i riferiti provvedimenti di sequestro e di inibitoria dell'attività sarebbero viziati da errore nei presupposti, avendo essi dato erroneamente per presupposto lo sversamento su suolo e nel corpo idrico recettore (cui si aggancia il depuratore gestito dalla Co.Be.Ve.) di agenti inquinanti derivanti dall'attività di macellazione delle carni, mentre, al contrario, l'A.R.P.A. avrebbe accertato che le acque di scarico e le acque della falda acquifera sottostante lo stabilimento de quo sono "non inquinate". Infine, l'A.S.L., nel disporre la sospensione dell'attività, non avrebbe precisato il limite temporale di detta sospensione, procrastinando sine die ed in modo sproporzionato l'efficacia della stessa.
2.1. Si sono costituite in giudizio l'A.S.L. di Frosinone e la Provincia di Frosinone, rispettivamente depositando una memoria con documentazione allegata e resistendo alle domande attoree.
2.2. Si è costituito in giudizio, altresì, il Ministero della Difesa, trasmettendo una nota del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – N.A.S. di Latina, con documentazione allegata, nonché due note della Legione Carabinieri Lazio – Compagnia di Pontecorvo, con i relativi allegati.
2.3. Il Comune di Castrocielo, pur non costituendosi in giudizio, ha fatto pervenire documentazione sui fatti di causa, con nota a firma del Sindaco prot. n. 1036 del 4 febbraio 2016.
2.4. Le ricorrenti hanno replicato con memoria, insistendo per l'accoglimento dell'istanza cautelare e, nel merito, del gravame.
2.5. Nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2016 il Collegio, ritenuto ad un sommario esame il ricorso privo di fumus boni juris, attesa l'assenza dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali, con ordinanza n. 47/2016 ha respinto l'istanza cautelare.
3. In data 22 aprile 2016 le ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti, con cui hanno impugnato – sotto ulteriori profili – la nota della Provincia di Frosinone prot. n. 127695 del 26 ottobre 2015, già gravata attraverso il ricorso introduttivo; hanno poi impugnato gli scritti difensivi delle controparti, nella parte in cui questi ultimi integrerebbero ex post le motivazioni dei provvedimenti gravati con il ricorso introduttivo.
3.1. A supporto dei motivi aggiunti, le ricorrenti hanno dedotto le seguenti censure:
- violazione dell'art. 97 Cost. e del giusto procedimento di legge, eccesso di potere per carenza di istruttoria, carenza dei presupposti in fatto e in diritto, violazione e falsa applicazione dell'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, nonché degli artt. 2 e 20 della l. n. 241/1990, violazione degli artt. 4 e 10, comma 1, del d.P.R. n. 59/2013, contraddittorietà, illogicità, perplessità, abnormità, lesione del legittimo affidamento ingenerato nel soggetto inciso dal provvedimento, ingiustizia manifesta, in quanto: a) sarebbe privo di pregio l'assunto della Provincia, per cui la Co.Be.Ve. avrebbe dovuto avanzare istanza di rilascio dell'A.U.A. al competente Sportello Unico; b) in ogni caso, la Provincia avrebbe dovuto emettere il provvedimento espresso di reiezione dell'istanza di autorizzazione entro il termine di novanta giorni dalla sua ricezione e senza imporre alla richiedente ulteriori incombenze istruttorie; c) la "Macello Kvm Carni S.r.l." avrebbe presentato una richiesta al S.U.A.P., in data 12 giugno 2014, da considerare a tutti gli effetti istanza di rilascio dell'A.U.A. e che, però, non sarebbe mai stata vagliata dalla Provincia (la quale sarebbe intervenuta solo tardivamente);
- violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 3 e 7, comma 1, del d.P.R. n. 59/2013, violazione dell'art. 124, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006, errore nei presupposti in fatto e in diritto, travisamento, eccesso di potere per difetto di istruttoria, ingiustizia manifesta, poiché alle ricorrenti avrebbe potuto essere accordato il rinnovo


Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dell'autorizzazione allo scarico sulla base della (pregressa) disciplina di cui al d.lgs. n. 152/2006, anche in virtù del regime di proroga di cui all'art. 124, comma 8, del d.lgs. n. 152 cit.; la "Macello Kvm Carni S.r.l.", inoltre, avrebbe avuto, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 59/2013, la facoltà di chiedere l'adesione all'autorizzazione generale, e non l'obbligo di chiedere l'A.U.A., come prospettato dalla Provincia;
- violazione dell'art. 97 Cost., dei principi di buon andamento e di trasparenza, nonché del giusto procedimento di legge, inversione dell'onere istruttorio, violazione dell'art. 2, commi 1 e 7, della l. n. 241/1990, abnormità ed ingiustizia manifeste, perché il diniego impugnato sarebbe stato adottato a seguito di un'istruttoria defatigante, connotata da plurimi profili di illegittimità e in particolare da continue e reiterate richieste di integrazione documentale;
- violazione dell'art. 97 Cost., nonchè degli artt. 3, 7 e 10-bis della l. n. 241/1990, difetto assoluto di motivazione, omessa comunicazione di avvio del procedimento, abnormità ed ingiustizia manifeste, in quanto molti dei provvedimenti richiamati negli atti impugnati non sarebbero mai stati notificati alle ricorrenti. Inoltre, l'impugnata nota della Provincia sarebbe priva di qualsivoglia riferimento: a) alle disposizioni normative applicate, b) ai motivi che hanno condotto al rigetto dell'istanza, c) alla segnalazione specifica della documentazione ritenuta carente o ancora da depositare. Infine, sarebbe stata omessa la previa comunicazione di avvio del procedimento;
- violazione dell'art. 97 Cost., violazione e falsa applicazione dell'art. 124 del d.lgs. n. 152/2006 e del d.P.R. n. 59/2013, eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità, nonché ingiustizia manifesta, poiché la Provincia di Frosinone avrebbe in un primo momento, con nota del 4 febbraio 2014, prorogato l'autorizzazione allo scarico di cui la Co.Be.Ve. aveva chiesto il rinnovo e le ricorrenti avrebbero, di poi, sempre svolto le rispettive attività (produttiva e di depurazione) nel rispetto dei valori soglia di emissione e scarico, nonché dei protocolli ambientali ed igienico-sanitari prescritti dalla vigente normativa: non si capirebbe pertanto, su quali basi la P.A. avrebbe, dopo tre anni, negato il rinnovo dell'autorizzazione, in contraddizione con la richiamata nota provinciale che aveva accordato la proroga dell'autorizzazione stessa.
3.2. In vista dell'udienza pubblica l'Azienda U.S.L. di Frosinone ha depositato memoria, insistendo per il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.
3.3. Anche le ricorrenti hanno depositato memoria, controdeducendo alle eccezioni delle controparti ed insistendo per l'accoglimento dell'intero gravame.
3.4. All'udienza pubblica del 9 giugno 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.
4. Il ricorso originario ed i motivi aggiunti sono infondati e da respingere, per le ragioni che hanno condotto al rigetto dell'istanza cautelare presentata con l'atto introduttivo del giudizio: tali ragioni, sintetizzabili nell'assenza, per l'impianto di depurazione annesso allo stabilimento per cui è causa, dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali, sono confermate dal più approfondito esame proprio della fase di merito del giudizio, resistendo esse anche alle doglianze formulate con i motivi aggiunti.
4.1. In dettaglio, le ricorrenti sostengono che nel caso di specie non occorresse presentare istanza di rilascio dell'A.U.A. (Autorizzazione Unica Ambientale), trattandosi non già di una nuova istanza di rilascio dell'autorizzazione, ma di rinnovo del precedente titolo: quindi, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 59/2013 (regolamento recante la disciplina dell'A.U.A.), alla fattispecie all'esame si sarebbe dovuto applicare il previgente regime, e cioè – si ripete – non la disciplina imperniata sulla necessità dell'ottenimento dell'Autorizzazione Unica, bensì quella anteriore. In questo senso, viene precisato nella memoria finale, deporrebbe anche la nota della Provincia di Frosinone n. 26844 del 5 marzo 2013, con cui l'Ente avrebbe chiesto alla Co.Be.Ve. di rinnovare l'istanza di autorizzazione ai sensi della normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006.
4.2. L'assunto delle ricorrenti è erroneo.
4.3. Invero, la nota della Provincia di Frosinone n. 26844 del 5 marzo 2013 (v. all. 3 della Provincia ed all. 7 al ricorso originario) contiene il diniego sulla domanda di rinnovo dell'autorizzazione allo scarico, motivato con il fatto che tale domanda è stata presentata fuori termine. Contestualmente, la Provincia chiede alla Co.Be.Ve. di proporre "tempestivamente" una nuova istanza di autorizzazione (quindi, non una domanda di rinnovo dell'autorizzazione) ai sensi della disciplina di cui al d.lgs. n. 152/2006: e non poteva essere altrimenti, atteso che a tale data (5 marzo 2013) non era ancora stato emanato, né era entrato in vigore, il d.P.R. n. 59/2013. Tuttavia, la ditta presenta la nuova istanza di autorizzazione (indicando, nel relativo modulo, la casella "autorizzazione" e non la casella "rinnovo dell'autorizzazione") solo con domanda del 26 giugno 2013, assunta al protocollo della Provincia in data 8 luglio 2013 (all. 4 della Provincia ed all. 8 al ricorso originario): ma, a tale data, la normativa di riferimento era mutata, essendo entrato in vigore, dal 13 giugno 2013, il d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, pubblicato nella G.U. n. 124 del 29 maggio 2013. Pertanto, sulla base della nuova normativa in vigore, la Co.Be.Ve. risultava ormai assoggettata al rilascio dell'A.U.A.: donde l'infondatezza della tesi delle ricorrenti, che non possono pretendere il rinnovo dell'autorizzazione (rinnovo, comunque, non richiesto) secondo la disciplina previgente, dovendo l'impianto di depurazione essere munito di A.U.A..
5. Da quanto sinora detto si evince l'infondatezza delle censure formulate con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti, dovendosi condividere l'assunto della difesa provinciale, per cui l'istanza di autorizzazione allo scarico inoltrata l'8/9 luglio 2013 non può in nessun modo reputarsi una sorta di integrazione della precedente domanda del 18 ottobre 2012: al contrario, essa si configura come una nuova istanza di autorizzazione, peraltro presentata dopo il 13 giugno 2013,


Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

quindi dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 59/2013, che ha introdotto l'Autorizzazione Unica Ambientale.
5.1. In particolare, alla luce di ciò che si è esposto risultano infondati:
- il secondo motivo del ricorso originario, considerato che le ricorrenti hanno avuto consapevolezza dell'iter logico seguito dalla P.A. per addivenire al rigetto dell'istanza di autorizzazione allo scarico ed al conseguente divieto di prosecuzione dell'attività di macellazione e commercializzazione delle carni bovine, suine ed ovi-caprine, come dimostrato dalle stesse censure dedotte;
- il terzo, il quarto ed il quinto motivo del ricorso introduttivo, nonché il primo, il terzo ed il quarto dei motivi aggiunti, tenuto pure conto che: la doverosità degli atti adottati consente il superamento delle doglianze imperniate sulla presunta violazione delle garanzie partecipative; il provvedimento di sospensione dell'attività non è sproporzionato, né privo di limiti temporali, recando esso l'invito alla "Macello Kvm Carni S.r.l." a conformare la propria attività alla normativa vigente, in ossequio all'art. 19, comma 3, della l. n. 241/1990; la nota della ridetta società del 12 giugno 2014 (all. 14 al ricorso originario) non può qualificarsi come un'istanza di rilascio dell'A.U.A. conforme al modello unificato citato dalla nota della Provincia prot. n. 127695 del 26 ottobre 2015;
- il secondo motivo aggiunto, giacché, anche a voler ammettere che le ricorrenti potessero giovarsi della facoltà di chiedere l'adesione all'autorizzazione generale ex art. 7 del d.P.R. n. 59/2013, esse non hanno dato alcuna prova di essersi avvalse di tale facoltà, o anche solo di avere avuto la volontà di avvalersene;
- il quinto motivo aggiunto, poiché la nota della Provincia di Frosinone prot. n. 14398 del 4 febbraio 2014 (all. 9 al ricorso originario), invocata dalle ricorrenti a dimostrazione della proroga ottenuta, in realtà già afferma in modo inequivocabile che l'istanza di rilascio dell'autorizzazione allo scarico di acque reflue non poteva essere accolta, e che la Co.Be.Ve. avrebbe dovuto munirsi dell'A.U.A.: ciò che, tra l'altro, suscita dubbi di ammissibilità in parte qua del ricorso.
5.2. Necessita di un'ulteriore trattazione il primo motivo del ricorso originario, recante la doglianza di violazione dell'art. 19, comma 3, della l. n. 241/1990, per avere il Comune inibito l'attività della "Macello Kvm Carni S.r.l." oltre il termine di sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione previsto dall'art. 19, comma 3, cit. (nel testo applicabile ratione temporis alla fattispecie).
5.3. Invero, la ridetta società ha presentato il 28 febbraio 2013 al Comune di Castrocielo (cfr. all. 10 al ricorso) una segnalazione dell'inizio dell'attività di macellazione e commercializzazione di carni bovine, ovi-caprine e suine, nonché di macellazione rituale ebraico-islamica, presso lo stabilimento ubicato nell'area industriale, in via Sterparelle n. 14, senza che l'impianto di depurazione connesso a detto stabilimento fosse munito, né a tale data, né successivamente, della prescritta autorizzazione allo scarico delle acque reflue. È, pertanto, evidente la doverosità dell'intervento della P.A. volto a vietare la prosecuzione dell'attività, senza che sul punto le ricorrenti possano invocare il termine di sessanta giorni sopra richiamato.
5.4. Infatti, da un lato, l'assenza dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue ha impedito – ad avviso del Collegio – che nel caso de quo la S.C.I.A. del 28 febbraio 2013 potesse perfezionarsi. La giurisprudenza ha, sul punto, osservato come presupposti indefettibili perché la D.I.A. o la S.C.I.A. possano essere produttive di effetti siano la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 aprile 2013, n. 3506), mentre la segnalazione qui in esame non menziona, né allega l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue. In ogni caso, in capo al Comune di Castrocielo residuava il potere di intervenire ai sensi del successivo comma 4 dell'art. 19 cit., che consente di inibire l'attività anche dopo lo spirare del termine di sessanta giorni "in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies" della stessa l. n. 241/1990: condizioni che indubbiamente esistevano nel caso di specie, attesa l'impossibilità di consentire la prosecuzione dell'attività di macellazione e commercializzazione di carni, comportante lo scarico non autorizzato di acque reflue. Ne deriva l'infondatezza della doglianza ora analizzata.
6. In definitiva, pertanto, il ricorso originario e quello per motivi aggiunti sono nel loro complesso infondati e da respingere.
7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo a carico delle ricorrenti e in favore delle Amministrazioni costituite, mentre non si fa luogo a spese nei confronti del Comune di Castrocielo e della Regione Lazio, Enti non costituitisi in giudizio.

*(Omissis)*


Copyright © - www.osservatorioagromafie.it