

Revoca dell'autorizzazione all'emissione in atmosfera per un impianto di stoccaggio, produzione e confezionamento di fertilizzanti

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 15 settembre 2020, n. 3815 - Abbruzzese, pres.; Russo, est. - Bios S.r.l. (avv. Angelone) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

Ambiente - Impianto produttivo destinato allo stoccaggio, alla produzione ed al confezionamento di fertilizzanti (liquidi e/o solidi), mediante l'utilizzo di varie materie prime (ivi comprese le cosiddette farine animali ossia proteine animali trasformate) - Autorizzazione all'emissione in atmosfera - Revoca.

(Omissis)

FATTO

1. Bios S.r.l. ha esposto di essere titolare di uno stabilimento industriale (ubicato nell'ambito di un più ampio complesso produttivo), sito in Acerra, costituito da un capannone di circa 1.200 mq., circondato da un'area scoperta di circa 5.200 mq., destinato allo stoccaggio, alla produzione ed al confezionamento di fertilizzanti (liquidi e/o solidi), mediante l'utilizzo di varie materie prime (ivi comprese le cosiddette farine animali ossia proteine animali trasformate), in virtù dei vari titoli autorizzativi rilasciati nel corso del tempo, tra i quali anche gli atti di assenso in materia sanitaria.

In particolare, ha rappresentato che, in data 20.2.2013, le fu assentita l'autorizzazione di carattere generale all'emissione in atmosfera, ai sensi dell'art. 272, c. 3, D. Lgs. 152/2006 (disciplinata in Campania dalla delibera di G.R. n. 82 del 06.03.2012 e dal D.D. 166 del 23.04.2012), per l'attività di *"Molitura di cereali con produzione non superiore a 1.500 Kg/g"*.

L'istante ha poi riferito che, nel corso del sopralluogo eseguito dall'ARPAC il 9 settembre 2015, fu rilevato, tra l'altro, che l'adesione all'autorizzazione generale non era *"attinente con l'effettiva attività svolta nell'impianto; infatti, è stato accertato [...] che l'impianto della società Bios srl produce fertilizzanti utilizzando anche farine animali e non effettua la molitura di cereali. L'attività di produttore di fertilizzanti ricade nella voce "IMPIANTI PER LA PRODUZIONE, GRANULAZIONE ED ESSICCAMENTO DI FERTILIZZANTI FOSFATICI, AZOTATI O POTASSICI" di cui all'art. 269, Allegato I, Parte III, punto 30 – Allegati alla Parte V del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i."*. Pertanto, con comunicazione di avvio del procedimento del 4 dicembre 2015, il dirigente regionale del Dipartimento della Salute e delle Risorse Naturali, Dir. Gen. Ambiente, notiziava la ricorrente dell'apertura della procedura preordinata alla revoca della presa d'atto dell'adesione all'autorizzazione generale assentita nel 2013. Nella medesima comunicazione ex art. 7 L. n. 241/1990, si contestava anche la mancanza del titolo autorizzativo per lo scarico delle acque reflue, la presenza di rifiuti solidi (non pericolosi) accatastati lungo le mura perimetrali dell'edificio nonché la non corretta tenuta dei registri per il carico e lo scarico dei rifiuti speciali.

Seguiva quindi il provvedimento della Regione Campania prot. n. 39440 del 28.1.2016, recante la revoca della presa d'atto con cui era stata assentita la suindicata autorizzazione.

Avverso quest'ultima determinazione lesiva nonché avverso tutti gli atti preparatori ivi richiamati, l'istante ha proposto il ricorso in epigrafe, deducendo tre motivi d'impugnativa, così formulati in rubrica:

1) erroneità della motivazione – inesistenza dei presupposti per la revoca – difetto di istruttoria – violazione di norme tecniche – contrasto con i precedenti – illogicità e perplessità dell'azione amministrativa – difetto di interesse pubblico – violazione dell'art. 21 nonies L. n. 241/1990 – violazione del principio che tutela l'affidamento in buona fede;

2) violazione dell'art. 272, comma 2, del D. Lgs. 152/2006, del D.D. n. 379 18.3.2014 (che ha sostituito il D.D. n. 166 del 23.04.2012) e della delibera di G.R. n. 82 del 6.3.2012 – violazione del giusto procedimento di legge – erroneità dell'istruttoria – violazione di norme tecniche – contrasto coi precedenti – travisamento dei fatti – illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa – sviamento;

3) difetto d'istruttoria – violazione di norme tecniche – contrasto coi precedenti – travisamento dei fatti – erroneità della motivazione – illogicità.

2. Si è costituita in resistenza l'Amministrazione regionale, depositando memoria con cui ha difeso la legittimità del proprio operato e concluso con richiesta di rigetto della domanda attorea siccome infondata.

3. Si è costituita anche l'intimata A.R.P.A. Campania, la quale ha chiesto l'estromissione dal processo per difetto di legittimazione passiva.

4. In esito alla camera di consiglio del 10 maggio 2016, con ordinanza n. 736/2016, questa Sezione ha respinto l'istanza incidentale di sospensione del provvedimento in discussione. Il rigetto della domanda cautelare è stato confermato dalla Sezione IV del Consiglio di Stato con ordinanza pubblicata in data 29 luglio 2016.

5. Successivamente le parti hanno depositato memorie difensive con le quali hanno replicato alle argomentazioni avversarie insistendo nelle rispettive difese.



6. All'udienza del 7 luglio 2020, celebrata con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams, la causa è stata trattenuta in decisione sulla base degli atti, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del D.L. 18/2020.

DIRITTO

7. Nel presente giudizio è controversa la legittimità del provvedimento, in epigrafe specificato, con cui la Regione Campania ha revocato la presa d'atto con cui aveva in precedenza assentito, con procedura semplificata, l'autorizzazione all'emissione in atmosfera per l'impianto produttivo gestito dalla ricorrente, sito in Acerra (NA), per l'attività di "Molitura di cereali con produzione non superiore a 1.500 Kg/g".

8. Va preliminarmente scrutinata la richiesta dell'A.R.P.A. Campania di essere estromessa dal processo per difetto di legittimazione passiva.

Ad avviso del Collegio l'istante ha correttamente notificato il ricorso, oltre che alla Regione Campania, anche alla suddetta Agenzia atteso che le censure dedotte mirano a contestare pure le risultanze del verbale riferito al sopralluogo eseguito da personale dell'A.R.P.A. il 9 settembre 2015, che è stato pertanto anch'esso puntualmente gravato.

L'eccezione va pertanto respinta.

9. Col primo motivo, la ricorrente Bios s.r.l. (d'ora innanzi anche solo Bios) ha dedotto il vizio di difetto di motivazione sotto vari profili, assumendo in primo luogo che la circostanza fattuale relativa alla produzione di fertilizzanti di origine animale sarebbe stata resa nota all'Amministrazione Regionale ed all'ARPAC fin dal 2004 (allorquando le venne rilasciata la prima autorizzazione semplificata all'emissione in atmosfera), in quanto costantemente rappresentata in tutte le relazioni tecniche esibite, senza che ciò abbia mai dato luogo ad alcun riscontro ostativo. Il difetto di motivazione emergerebbe anche dalla mancata esplicitazione delle ragioni di interesse pubblico, concreto ed attuale, a supporto del ritiro in autotutela dell'atto di assenso, nonostante il lungo lasso di tempo decorso e l'affidamento ingeneratosi nella società in ordine alla legittimità della propria posizione. Peraltro, le emissioni in atmosfera prodotte sarebbero conformi alla normativa regionale di riferimento e non produrrebbero alcun tipo di inquinamento, come risulterebbe dal rapporto di campionamento esibito (del 23.11.2015).

Ad avviso del Collegio le doglianze racchiuse nel primo motivo non meritano accoglimento.

Deve anzitutto osservarsi che la rilevante discrasia accertata dall'A.R.P.A. tra l'attività dichiarata dalla ricorrente e quella effettivamente svolta nel sito produttivo – con la conseguente illegittimità dell'atto di assenso formatosi attraverso il regime semplificato disciplinato in Campania dal D.D. n. 379 18.3.2014 (che ha sostituito il D.D. n. 166 del 23.04.2012) e dalla delibera di G.R. n. 82 del 6.3.2012 – indubbiamente giustificavano l'esercizio della potestà di autotutela, non potendo di certo imporsi all'Amministrazione di restare vincolata alle antecedenti determinazioni contrarie al diritto vigente.

Non colgono nel segno, pertanto, i prospettati vizi di contraddittorietà ed illogicità rispetto al precedente atto ampliativo formatosi sull'istanza della ricorrente e rimosso dall'Amministrazione regionale.

Non vale neppure esigere che l'autorità amministrativa procedente dovesse corredare l'esercizio dell'autotutela con un apparato motivazionale ulteriore rispetto a quello reso palese dal rinvio *per relationem* gli atti preparatori ivi richiamati. Al riguardo va considerato, da un lato, che la divergenza accertata, non contestata in punto di fatto, è stata in parte provocata dalla stessa ricorrente in sede di presentazione dell'istanza, dall'altro, che la sensibilissima rilevanza degli interessi pubblici coinvolti, prevalenti sui contrapposti interessi privati, di certo giustificavano un intervento immediato a tutela della salute e della salubrità dell'ambiente. Può pertanto reputarsi adeguata la motivazione, succintamente compendiata nella comunicazione di avvio del procedimento, laddove si considera che: "l'esercizio dell'attività, in assenza delle autorizzazioni previste dalla legge e nelle condizioni accertate dall'Arpac, crea condizioni di pericolo per la salute e all'ambiente".

Quanto all'asserita lesione all'affidamento, deve ribadirsi che se è vero che la proponente ha prodotto relazioni tecniche nelle quali ha descritto compiutamente la sua reale attività di produttrice di fertilizzanti, è altrettanto certo che nell'istanza di adesione all'AUTGEN ex art. 272, c. 3, del D. Lgs. 152/2006 per gli impianti indicati nell'Allegato IV) alla Parte V) (p.te 2°, lettera v) al decreto stesso, ha invece indicato in modo scorretto e, comunque, inesatto l'attività oggetto della richiesta come di "molitura di cereali".

Inoltre, circa l'asserito rispetto dei parametri relativi alle emissioni in atmosfera, è sufficiente osservare che tale aspetto non ha costituito oggetto di contestazione e, pertanto, non può rilevare ai fini della verifica della legittimità della gravata determinazione regionale.

10. Col secondo mezzo d'impugnazione, la società Bios – dopo aver descritto il procedimento che aveva condotto all'adesione alla cd. "Autorizzazione Generale" – ha denunciato la violazione della normativa di riferimento (art. 272, comma 2, Cod. Ambiente, delibera della G.R. della Campania n. 82 del 06.03.2012, decreto dirigenziale n. 166 del 23.04.2012) ed il vizio di eccesso di potere, sotto i molteplici aspetti segnalati (cfr. rubrica del motivo sopra riportata per esteso), sostenendo l'assimilabilità dell'attività di produzione di fertilizzanti, svolta nell'impianto di cui è titolare, con quella di molitura di cereali, in quanto entrambe comporterebbero l'esecuzione di similari operazioni di miscelazione, macinazione e confezionamento con l'utilizzo di macchinari aventi le medesime fasi di lavorazione.



L'assunto è infondato.

Osserva il Collegio che ogni valutazione circa la pretesa, sostanziale equivalenza tra le due attività è preclusa dal diverso regime normativo al quale le ha sottoposte il legislatore – atteso che la produzione di fertilizzanti mediante l'utilizzo di farine animali ricade tra quelle previste all'art. 269, Allegato I, parte III, punto 30, Allegati alla Parte Quinta del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., “Impianti per la produzione, granulazione ed essiccamento di fertilizzanti fosfatici, azotati o potassici” – sicché non poteva di certo esigersi che l'Amministrazione dovesse verificare in concreto la dedotta assimilazione all'attività di molitura dei cereali, restata comunque non adeguatamente dimostrata dalla parte ricorrente.

11. Con la terza censura Bios ha contestato il provvedimento nei punti in cui l'autorità emanante, sulla base delle risultanze del richiamato sopralluogo, ha rilevato che l'impianto sarebbe privo dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue e che la società non provvederebbe in modo regolare al carico ed allo scarico dei rifiuti speciali.

Sotto il primo aspetto, Bios ha affermato di sversare i reflui in una fossa IMHOF di circa 10 mc. con relativo pozzetto di prelievo (come da relazione allegata), per essere successivamente smaltiti attraverso ditta convenzionata a ciò autorizzata. Quanto al secondo aspetto, l'inesattezza del rilievo addebitato emergerebbe dai formulari degli ultimi scarichi effettuati. Anche le suesposte doglianze non meritano favorevole considerazione.

Invero, premesso che la principale ed autonoma ragione posta a base del provvedimento di secondo grado – che come tale può qualificarsi come atto plurimotivato – resiste ai primi due motivi di gravame, osserva il Collegio che le ulteriori, molteplici criticità evidenziate dalla A.r.p.a.c. e recepite dalla Regione, non risultano efficacemente superate dalle censure formulate dalla parte ricorrente.

Limitando l'indagine ai soli due profili dedotti (ed in disparte ogni valutazione sugli ulteriori rilievi restati incontestati, quali l'assenza di autorizzazione integrata ambientale e lo stato di abbandono di parte dei rifiuti depositati nelle aree ove è ubicato l'impianto), osserva il Collegio, quanto al primo, che l'interessata non ha dimostrato di essere in possesso dell'autorizzazione allo scarico non in pubblica fognatura, ex art. 124 T.U. n. 152/2006, quanto al secondo, che la documentazione esibita non è idonea a confutare l'erroneità delle registrazioni verificata *per tabulas* in sede di controllo.

12. In conclusione, ribadita l'infondatezza delle doglianze attoree, il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza nel rapporto con la Regione Campania – e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo – mentre possono essere compensate nel rapporto con l'A.R.P.A. Campania.

(*Omissis*)