

# Provvedimento di diffida con contestuale sospensione dell'AIA per un tempo determinato in caso di reiterazione delle medesime violazioni del codice dell'ambiente

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 23 luglio 2021, n. 674 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Cartiere Villa Lagarina S.p.A. (avv.ti Mascotto, Pellegrini e Signor) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini e Salemi) ed a.

**Ambiente - AIA - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di una centrale termo-energetica - Reiterazione delle medesime violazioni - Provvedimento di diffida con contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato.**

*Ai sensi dell'art. 29 decies, comma 9, lett. b), Codice dell'ambiente, in caso di reiterazione delle medesime violazioni per più di due volte nel corso di un anno da parte di un soggetto titolare di autorizzazione integrata ambientale, l'Amministrazione può emanare un provvedimento di diffida con contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato; conseguentemente, la società destinataria di un primo atto di diffida cui ha dato esecuzione senza prestare acquiescenza, ha interesse al ricorso al fine di evitare che un'eventuale futura contestazione, analoga a quella oggetto dell'impugnata diffida, comporti la sospensione dell'AIA.*

(Omissis)

FATTO

*1. Antefatto.*

1.1. La società Cartiere Villa Lagarina s.p.a. acquistava dalla società Burgo s.p.a., nel luglio del 2015, lo stabilimento industriale della Cartiera di Mantova, in situazione di fermo produttivo, con l'intento di convertirlo alla produzione di carta per ondulatori, al posto della pasta disinchiostata e carta per quotidiani fino ad allora praticata.

1.2. In tale prospettiva, essa avviava un complessivo intervento di ristrutturazione edilizia e industriale contemplante una serie di interventi di riqualificazione tecnologica delle macchine e degli impianti per adattare l'installazione alle nuove esigenze produttive e per implementare l'efficienza generale.

All'esito del procedimento ex art. 29 octies comma 3 d. lgs. 152/2006, la Provincia di Mantova adottava il provvedimento dirigenziale n. PD/1321 del 25 agosto 2016, con il quale autorizzava la voltura a favore dell'interessata dell'AIA rilasciata nel 2014 alla sua dante causa, approvando lo schema di riattivazione dello stabilimento per lo svolgimento delle attività principali ed accessorie specificamente indicate, per una capacità produttiva di 1.159 tonnellate al giorno di carta per ondulatori.

A tale provvedimento faceva seguito il provvedimento dirigenziale n. PD/668 del 28 aprile 2017 con cui la Provincia di Mantova rilasciava all'interessata l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio della Centrale Termo Energetica (CTE).

1.3. Successivamente, essendo insorto contenzioso dinanzi a questo TAR contro i predetti provvedimenti, nel novembre 2016 Cartiere Villa Lagarina spa chiedeva alla Provincia una modifica sostanziale dell'AIA del 2016, riducendo la quantità di carta prodotta e la portata dell'inceneritore; la modifica era approvata con provvedimento dirigenziale n. PD/725 del 15 maggio 2017 e la nuova AIA veniva rilasciata con atto PD 1051 del 9/8/2017, riducendo la capacità produttiva a 575 T/g.

1.4. Pressochè contestualmente, la ricorrente presentava istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) di cui all'art. 27 bis d. lgs. 152/2006, per l'aumento della capacità produttiva.

1.5. Nelle more del relativo procedimento, la Provincia di Mantova, in esito ad accertamenti istruttori, adottava nei confronti dell'interessata due atti di diffida (non impugnati):

- con il primo, adottato con provvedimento dirigenziale n. 1102 del 19/9/2018, si contestava all'azienda di aver avviato gli impianti (asserendo di dover svolgere "test preliminari") senza aver preventivamente comunicato la fine lavori e la messa in esercizio degli impianti a tutte le amministrazioni competenti, così come prescritto dall'AIA, e per l'effetto si disponeva che l'intimata provvedesse ad interrompere immediatamente l'esercizio degli impianti;

- con il secondo, adottato con provvedimento dirigenziale PD n. 1178 del 9/10/2018, si contestava all'interessata di aver realizzato l'impianto della CTE nonchè l'edificio e gli impianti per il Pulper in modo difforme dal progetto autorizzato, sotto plurimi profili, e per l'effetto si imponeva all'intimata di interrompere tutte le attività di test e collaudo sulle parti impiantistiche realizzate in difformità dal progetto.

1.6. Successivamente, con provvedimento dirigenziale PD n. 1219 del 24/10/2018, la Provincia revocava l'ordine di sospensione dell'attività di test, prendendo atto delle valutazioni di ARPA in ordine all'assenza di aggravii ambientali



ricollegabili alla prosecuzione dei test negli impianti modificati, fermo però l'ordine di interrompere la costruzione delle opere edili della CTE e del Pulper, siccome non conformi all'autorizzazione.

1.7. Un terzo atto di diffida - oggetto del presente giudizio R.G. 406/2019 - era adottato dalla Provincia il 13 marzo 2019 a seguito delle segnalazioni pervenute dal Comune di Mantova e dall'ARPA; in particolare:

- il Comune di Mantova, con nota 25/2/2019, aveva segnalato alla Provincia che nel sopralluogo svolto il 13/2/2019 aveva constatato la presenza di centinaia di bobine di carta del peso medio di 2.000 kg nel magazzino del "prodotto finito" e chiedeva conferma circa la regolarità di tale situazione rispetto alle attività autorizzate;

- contestualmente, l'ARPA, nella propria relazione finale del 19 dicembre 2018 riferita alle visite ispettive eseguite da settembre a dicembre dello stesso anno, aveva segnalato alla Provincia che lo stoccaggio di materia prima costituita da balle di carta (EoW) era stato eseguito su aree verdi anziché su aree pavimentate come prescritto in AIA, e per quantità molto superiori rispetto all'autorizzato.

Alla luce di tali circostanze, la Provincia adottava la predetta (terza) diffida, con la quale imponeva all'interessata:

- di provvedere al ripristino delle condizioni autorizzative riferite all'ubicazione e ai quantitativi di EoW;
- di presentare un piano di investigazioni per accertare l'eventuale contaminazione delle aree verdi indebitamente occupate dagli stoccaggi;

- inoltre, al fine di accertare la coerenza della situazione riscontrata nel magazzino del prodotto finito con i limiti e le condizioni imposte alle attività di test dal tavolo tecnico 25/9/2019, imponeva alla ricorrente di presentare agli enti di controllo specifica documentazione giustificativa.

1.8. Con PEC del 29 marzo 2019, l'intimata trasmetteva alla Provincia il piano di investigazione ambientale richiesto con l'atto di diffida, e nel contempo richiedeva la concessione di un termine più ampio per provvedere allo sgombero dei materiali stoccati sulle aree verdi; in relazione a quest'ultimo profilo, l'intimata rilevava che l'accumulo sulle aree verdi della materia prima eccedente le capacità logistiche del magazzino era stato determinato dall'imprevisto e imprevedibile allungamento dei tempi di avvio dell'impianto "per le note vicende amministrative e giudiziali", che aveva impedito di smaltire la materia prima derivante da approvvigionamenti già programmati sulla base delle autorizzazioni già conseguite; rilevava l'impossibilità di provvedere allo spostamento dei materiali nel termine di 15 giorni assegnato nella diffida, occorrendo mesi e non giorni; sottoponeva quindi alla Provincia l'opportunità di un adeguamento dell'AIA che contemplasse la pavimentazione di aree di stoccaggio aggiuntive e, correlativamente, l'aumento della quantità di materia prima stoccabile; evidenziava di avere già presentato la relativa domanda nell'ambito delle integrazioni depositate nel procedimento di rilascio del PAUR. Conclusivamente, chiedeva l'assegnazione di un termine di circa quattro mesi, decorrente dall'approvazione della domanda di adeguamento dell'AIA, per poter pavimentare ulteriori aree di stoccaggio dove trasferire i materiali eccedenti, ovvero, in alternativa, la concessione di un termine di 6 mesi per provvedere allo sgombero delle aree verdi.

1.9. Sull'istanza dell'interessata, la Provincia di Mantova avviava una specifica attività istruttoria, richiedendo la produzione di documentazione integrativa nel termine di 5 giorni.

1.10. L'interessata riscontrava la richiesta provinciale rilevando tuttavia, in via preliminare, che nella ridetta nota provinciale non si facesse alcun cenno alla proposta dell'interessata di ottemperare mediante l'adeguamento dell'AIA 2017, sebbene tale proposta fosse stata formulata in via principale.

Non essendo pervenuto riscontro conclusivo dalla Provincia, l'interessata impugnava il predetto atto di diffida con ricorso R.G. 406/2019.

## 2. Il ricorso R.G. 406 del 2019.

Con ricorso notificato il 13 maggio 2019 e ritualmente depositato, l'intimata impugnava la diffida da ultimo citata e ne chiedeva l'annullamento sulla base di tre motivi, con i quali deduceva vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili, in particolare lamentando:

2.1) la violazione delle garanzie formali e procedurali previste dall'art. 29-decies comma 6 del d. lgs. 152/2006;

2.2) l'irragionevolezza del termine 15 giorni (dalla notifica dell'atto) assegnato all'intimata per provvedere al ripristino delle condizioni autorizzative

2.3) la mancata valutazione della proposta dell'interessata di modificare l'AIA del 2017 aumentando la superficie delle aree destinate allo stoccaggio della materia prima e le quantità stoccabili.

## 3. L'ulteriore sviluppo procedimentale.

3.1. Nelle more del giudizio, pervenivano alla Provincia le conclusioni rassegnate dall'ARPA in esito ad un sopralluogo eseguito il 16 aprile 2019 al fine di verificare l'adempimento delle prescrizioni impartite dalla Provincia con l'atto di diffida del 13 marzo 2019; in particolare, l'ente di controllo, dopo aver rilevato che la centrale termica risultava "in servizio regolare" alla luce dei dati del Sistema di Monitoraggio delle Emissioni (SME), considerate le ore complessivamente lavorate dal 1 gennaio al 16 aprile 2019 e i quantitativi totali di carta prodotti, "pari al 91,7% del massimo autorizzato", concludeva la propria relazione ritenendo che "l'impianto (fosse) da considerarsi in esercizio", in violazione alle prescrizioni autorizzative che imponevano la previa comunicazione di messa in esercizio della CTE nonché la comunicazione ai sensi dell'art. 29 decies comma 1 del Dlgs 152/06 relativa all'attuazione di quanto previsto nell'AIA rilasciata con atto dirigenziale PD 1051 del 9/8/2017.

3.2. Alla luce di tali evidenze, la Provincia adottava una quarta diffida (oggetto del ricorso R.G. 545/2019) con atto PD. n. 549 del 16 maggio 2019 con la quale:

- contestava alla ricorrente di non aver ottemperato alle prescrizioni contenute nell'AIA che imponevano di comunicare preventivamente l'attivazione dell'installazione ex art. 29 del d. lgs. 152/06 e la messa in esercizio dei punti emissivi ex art. 269 della medesima legge, e inoltre di non aver rispettato le prescrizioni dell'Autorizzazione Unica che obbligavano a comunicare la messa in esercizio della CTE con almeno 15 giorni di anticipo;
- conseguentemente, la Provincia disponeva l'immediata sospensione dell'esercizio della CTE e dell'impianto di produzione carta, nonché la revoca, per quanto necessario, del verbale del tavolo tecnico del 25/9/2018 che disciplinava le fasi di collaudo degli impianti, stante "la condotta abusiva che la ditta ha tenuto rispetto a quanto regolamentato e disciplinato" nel medesimo verbale.

3.3. Contestualmente, anche alla luce del nuovo provvedimento adottato, la Provincia di Mantova, con nota del Responsabile del Servizio del 17 maggio 2019, respingeva le richieste formulate dall'interessata dopo la notifica dell'atto di diffida del 13 marzo 2019, ritenendo non assentibile che la regolarizzazione della situazione accertata potesse essere conseguita con l'accoglimento di una modifica progettuale presentata nell'ambito del procedimento di PAUR, né che in fase di collaudo degli impianti si potesse utilizzare un quantitativo di 6.000 tonnellate al mese di carta da macero (quantitativo compatibile con il funzionamento a regime degli impianti, non per la fase di collaudo); con lo stesso atto, la Provincia invitava, pertanto, l'interessata a presentare entro 10 giorni la riformulazione integrale del piano operativo finalizzato a conformare l'installazione alle prescrizioni dell'atto autorizzativo vigente, unitamente ad una integrazione dell'indagine ambientale.

3.4. Con successiva nota dello stesso Responsabile del Servizio del 26 giugno 2019, la Provincia di Mantova giudicava non soddisfacente l'integrazione documentale prodotta dall'interessata il 27 maggio precedente, quindi rinnovava ulteriori richieste istruttorie affermando, tra l'altro, che qualunque istanza di modifica dell'AIA avrebbe potuto essere accolta soltanto a seguito del ripristino delle condizioni di conformità all'autorizzazione AIA vigente.

3.5. Tra i due provvedimenti da ultimo citati interveniva anche la nota dirigenziale del 31 maggio 2019 con cui il Comune di Mantova dichiarava improcedibile e archiviava (per motivi formali) l'istanza presentata dall'interessata in data 23 marzo 2019 volta ad ottenere il rilascio dei titoli edilizi per la realizzazione delle opere necessarie allo stoccaggio carta e contestuale modifica dell'AIA del 2017.

3.6. La quarta diffida di cui al provvedimento PD. n. 549 del 16 maggio 2019 era impugnata dall'interessata dinanzi a questo TAR con autonomo ricorso R.G. 545/2019, mentre le successive due note della Provincia del 17 maggio 2019 e 26 giugno 2019 e la nota del Comune di Mantova del 31 maggio 2019 erano impuginate con motivi aggiunti al ricorso R.G. 406/2019.

#### *4. Il ricorso R.G. 545/2019.*

Il ricorso R.G. 545/2019 era affidato ai seguenti motivi:

- 4.1) violazione delle garanzie formali e procedurali previste dall'art. 29 decies comma 6 del d. lgs. 152/2006;
- 4.2) violazione dell'art. 29 decies comma 9 lett. a) d. lgs. 152/2006, il provvedimento impugnato avrebbe dovuto limitarsi ad assegnare un termine per eliminare le inosservanze riscontrate, e non già disporre la sospensione immediata di tutte le attività produttive;
- 4.3) difetto dei presupposti per l'adozione di una diffida ex lettera b) dell'art. 29 decies comma 9 e carenza di istruttoria, attesa l'assenza di una situazione di pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente;
- 4.4) travisamento del fatto e difetto di istruttoria: nel ritenere che lo stabilimento fosse utilizzato già a pieno regime, la Provincia sarebbe incorsa in un equivoco, dal momento che la collaudabilità degli impianti richiede necessariamente un adeguato funzionamento del complesso produttivo.
- 4.5. Successivamente, con atto di motivi aggiunti depositato il 30 giugno 2020, la ricorrente impugnava il provvedimento del 6 febbraio 2020 con cui la Provincia respingeva l'istanza di riesame presentata dall'interessata il 28 gennaio 2021, sul rilievo che "a tutt'oggi non vi sono le condizioni per dar seguito all'istanza di riesame presentata risultando impraticabile alcun tipo di valutazione differente a quanto già contenuto negli atti sanzionatori sopra richiamati".

Nei confronti del nuovo atto impugnato, la ricorrente estendeva le medesime censure proposte con l'atto introduttivo.

#### *5. Gli ulteriori motivi aggiunti proposti nel ricorso R.G. 406/2019.*

Con motivi aggiunti al ricorso R.G. 406/2019 notificati il 17 luglio 2019 e ritualmente depositati, la ricorrente impugnava le sopra citate note della Provincia di Mantova del 17 maggio 2019 e del 26 giugno 2019 e l'atto del Comune di Mantova del 31 maggio 2019, articolando censure di illegittimità derivata e censure di illegittimità per vizi propri.

#### *6. Svolgimento dei giudizi.*

6.1. In entrambi i giudizi si costituiva la Provincia di Mantova con atto di stile, successivamente integrato, in prossimità dell'udienza di merito, da documentazione e memoria difensiva. In punto di fatto, la difesa provinciale evidenziava, in particolare:

- che in pendenza dei due giudizi, si era svolto il procedimento per il rilascio del PAUR, che si era infine concluso in data 28/5/2020 con il rilascio dell'atto Dirigenziale n. PD 506 del 28/5/2020 (doc. n. 19);
- che il PAUR aveva formulato valutazione di impatto ambientale positiva, comprensiva della Valutazione di incidenza



sul progetto, nonché pronuncia positiva di compatibilità ambientale “postuma” per gli interventi già realizzati, ai sensi dell’art. 29 comma 3 del Dlgs 152/2006, e aveva rilasciato il provvedimento di riesame e modifica sostanziale dell’AIA nonché i titoli edilizi in sanatoria per la CTE e l’edificio Pulper (docc. n. 30 e 31);

- che l’allegato tecnico approvato con il PAUR (doc. n. 24), aveva dettato, tra l’altro, a pagina 176, le prescrizioni specifiche per la gestione dei rifiuti stoccati sulle aree esterne dello stabilimento, subordinando il recupero “In Site” alla comunicazione di messa a regime dell’impianto;

- che in seguito ARPA, con nota del 26/8/2020, aveva rilevato che la carta da macero, proveniente da 74 fornitori diversi, non conteneva materiali estranei diversi da quelli ammessi dalla norma tecnica UNI EN 643, e aveva pertanto annullato le prescrizioni limitative all’utilizzo interno impartite nel provvedimento ex art. 318 ter Dlgs 152/2006 (doc. n. 32);

- che con atto PD/902 del 6/10/2020 (doc. n. 22) era stata quindi approvata una modifica non sostanziale dell’AIA, con la quale, per quanto qui interessa, erano state modificate le prescrizioni riferite alla gestione dei rifiuti stoccati autorizzando il recupero IN SITE degli stessi “dopo aver comunicato la messa in esercizio ed effettuato la le comunicazioni di cui all’art. 29 comma 1 e art. 269 comma 6 prima dell’inizio dell’attività produttiva.” (doc. n. 26, pag. n. 183);

- che solo di recente la ricorrente aveva effettuato la comunicazione di attuazione dell’AIA ex art. 29 decies del d. lgs 152/2006 con atto in data 13/10/2020, nonché, in pari data, la comunicazione di messa in esercizio dell’impianto di produzione di energia elettrica e termica (cogenerazione) – poi integrata con comunicazione 9/11/2020 - (doc. n. 33, 34 e 34 A);

- che con atto in data 7/11/2020 la ricorrente aveva quindi comunicato la messa in esercizio degli impianti di produzione carta e delle relative emissioni in atmosfera (doc. n. 35), in data 5/2/2021 aveva comunicato la messa in esercizio dell’impianto di produzione di energia elettrica alimentato a FER (doc. n. 36) ed infine in data 10/2/2021 aveva comunicato la messa a regime dell’impianto di cogenerazione a fonti convenzionali (doc. n. 37);

- che lo smaltimento dei rifiuti cartacei presso lo stabilimento era iniziato il 23 novembre 2020 ed era regolarmente in corso (docc. nn. 38-41);

- che ad aprile 2012 sono stati recuperati 40.934 tonnellate di materiale, liberando 17 zone all’interno del sito produttivo. Sulla base di tali sopravvenienze, la Provincia eccepiva preliminarmente l’improcedibilità di entrambi i ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse; in subordine, nel merito, ne contestava la fondatezza e ne chiedeva il rigetto.

6.2. La parte ricorrente confermava, invece, la persistenza dell’interesse ad ottenere l’annullamento delle diffide impugnate.

6.3. All’udienza pubblica del 23 giugno 2021, dopo la discussione orale dei difensori delle parti, la causa era trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

### *1. Riunione dei due ricorsi.*

Preliminarmente va disposta la riunione dei due ricorsi in esame, stanti gli evidenti profili di connessione oggettiva e soggettiva.

### *2. Sull’eccezione preliminare di improcedibilità formulata dal Comune.*

Sempre in via preliminare, va valutata la persistenza in capo alla parte ricorrente dell’interesse a ricorrere.

2.1. Sicuramente, alla luce degli eventi sopravvenuti alla proposizione dei ricorsi qui in esame, e soprattutto a seguito del rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale del 28 maggio 2020 e del correlato atto di modifica (non sostanziale) dell’AIA, le parti hanno definitivamente superato tutti i profili di criticità che avevano condotto all’adozione dei due atti di diffida oggetto di impugnazione, sia in ordine alla utilizzabilità delle aree esterne al magazzino per il deposito dei rifiuti stoccati (oggetto di specifica regolamentazione nel PAUR e nell’AIA modificata), sia in ordine ai margini di utilizzabilità degli impianti nella fase dei test preliminari al collaudo e alla messa a regime dello stabilimento e degli impianti solo dopo l’effettuazione delle prescritte comunicazioni (nel frattempo intervenute).

2.2. Peraltro, nelle memorie conclusive la parte ricorrente ha confermato la persistenza dell’interesse ad ottenere l’annullamento delle diffide impugnate, al fine di evitare il pericolo che, in presenza di future eventuali violazioni, le stesse possano costituire il presupposto delle “reiterate violazioni” in presenza del quale l’amministrazione può disporre la revoca dell’autorizzazione e la chiusura dell’installazione, ai sensi dell’art. 29 decies comma 9 lett. c) del d. lgs. 152/2006.

2.3. Secondo la difesa provinciale, invece, l’interesse al ricorso avrebbe perso di concretezza e di attualità, essendo riferito a violazioni future e del tutto ipotetiche, e comunque si tratterebbe di un interesse non meritevole di tutela in quanto volto a precostituire le condizioni per attenuare o elidere le conseguenze di future violazioni; in ogni caso, la ricorrente, anche a prescindere dagli atti impugnati, sarebbe già incorsa in “reiterate violazioni” essendo stata destinataria di altre due diffide non impugnate, per cui l’accoglimento del ricorso non produrrebbe neppure l’effetto sperato dalla parte ricorrente.

2.4. Il Collegio ritiene di condividere le osservazioni di parte ricorrente.



E' infatti ragionevole che la ricorrente intenda ottenerne l'annullamento delle due diffide impugnate, sia al fine di vedere accertata la correttezza del proprio comportamento, sia soprattutto al fine di evitare che le stesse possano preconstituire il presupposto delle "reiterate violazioni" in presenza delle quali l'amministrazione potrebbe essere legittimata, in caso di future violazioni, ad irrogare sanzioni più gravi, tra cui la revoca delle autorizzazioni e l'ordine di chiusura degli impianti; in relazione ad un caso analogo, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che "Ai sensi dell'art. 29 decies, comma 9, lett. b), Codice dell'Ambiente, in caso di reiterazione delle medesime violazioni per più di due volte nel corso di un anno da parte di un soggetto titolare di autorizzazione integrata ambientale, l'Amministrazione può emanare un provvedimento di diffida con contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato; conseguentemente, la società destinataria di un primo atto di diffida cui ha dato esecuzione senza prestare acquiescenza, ha interesse al ricorso al fine di evitare che un'eventuale futura contestazione, analoga a quella oggetto dell'impugnata diffida, comporti la sospensione dell'AIA" (T.A.R. Trento, sez. I, 10/11/2017, n. 300).

Passando quindi all'esame del merito, ritiene il Collegio che entrambi i ricorsi siano infondati, alla luce delle considerazioni che seguono.

### 3. Quanto al ricorso R.G. 406/2019.

Il ricorso R.G. 406/2019 ha ad oggetto l'atto di diffida del 13 marzo 2019 con cui la Provincia di Mantova ha imposto all'interessata di provvedere al ripristino delle condizioni autorizzative riferite all'ubicazione e ai quantitativi di EoW; di presentare un piano di investigazioni per accertare l'eventuale contaminazione delle aree verdi indebitamente occupate dagli stocaggi; di presentare agli enti di controllo specifica documentazione idonea a comprovare la coerenza della situazione riscontrata nel magazzino del prodotto finito con i limiti e le condizioni imposte alle attività di test dal tavolo tecnico 25/9/2019.

3.1. Con il primo motivo, la parte ricorrente ha lamentato la violazione delle garanzie formali e procedurali previste dall'art. 29 decies comma 6 del d. lgs. 152/2006; il provvedimento di diffida non sarebbe stato preceduto dalla comunicazione degli esiti dell'ispezione, oltre che alla Provincia in qualità di "Autorità competente", anche ad essa ricorrente, quale soggetto "gestore", come invece prescritto dalla norma citata, e ciò al fine di evidenziare le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni dell'AIA e di proporre le misure da adottare; né la Provincia avrebbe comunicato l'avvio del procedimento per l'adozione della diffida, necessario per garantire il contraddittorio procedimentale.

La censura è infondata.

La ricorrente non ha mai contestato, neppure nel presente giudizio, la sussistenza di una situazione di inosservanza delle prescrizioni autorizzative dell'AIA 2017 in merito allo stoccaggio della materia prima, ma semplicemente ha preteso di giustificarla sulla base di un asserito stato di necessità imposto dall'imprevedibile allungamento dei tempi di avvio dell'impianto che aveva impedito di smaltire la materia prima derivante da approvvigionamenti già programmati sulla base delle autorizzazioni già conseguite.

In sostanza, la ricorrente non ha contestato di aver violato le prescrizioni autorizzative, ma ha cercato di giustificare il proprio comportamento sostenendo di essere stata costretta a farlo; né d'altra parte si è sottratta a porre in essere le attività necessarie a ripristinare le condizioni dell'autorizzazione, limitandosi però a rilevare l'impossibilità di provvedere allo spostamento dei materiali stoccati nel termine di 15 giorni assegnato nella diffida, occorrendo "mesi e non giorni".

In tale contesto, la censura di parte ricorrente appare formalistica e pretestuosa, e così anche quella afferente al mancato avvio del procedimento, venendo in considerazione un atto dal contenuto sostanzialmente vincolato e adottato sulla scorta di elementi istruttori non contestati dall'intimata.

3.2. Con il secondo motivo, la parte ricorrente ha contestato l'irragionevolezza del termine di appena 15 giorni (dalla notifica dell'atto) assegnato all'intimata per provvedere al ripristino delle condizioni autorizzative e alla presentazione del piano di investigazioni, non essendo materialmente possibile provvedere in un termine così breve allo spostamento di circa 35.000 tonnellate di materiale eccedente (implicante l'effettuazione di circa 1.750 viaggi, e quindi di circa 170 viaggi al giorno), senza considerare l'enorme impatto ambientale di un numero così consistente di viaggi giornalieri.

Anche tale censura non può essere condivisa.

Il termine assegnato dall'amministrazione era meramente ordinatorio, non essendo esso previsto per legge né avendo la Provincia ricollegato alla sua inosservanza conseguenze sanzionatorie immediate.

Del resto, la natura ordinatoria del termine è confermata dai successivi sviluppi procedurali, che hanno visto le parti risolvere bonariamente ogni profilo controverso in sede di rilascio del PAUR e di modifica dell'AIA, senza che il decorso del termine di 15 giorni assegnato nella diffida impugnata abbia comportato conseguenze afflittive a carico dell'intimata.

3.3. Con il terzo motivo, la parte ricorrente ha lamentato che, nell'adottare l'atto di diffida, la Provincia non abbia valutato previamente la possibilità di modificare l'AIA del 2017 nei sensi richiesti dalla ricorrente, e cioè aumentando la superficie delle aree destinate allo stoccaggio della materia prima e le quantità stoccabili; nella misura in cui il silenzio serbato dalla Provincia sull'istanza della ricorrente dovesse essere inteso come tacito rigetto, quest'ultimo sarebbe illegittimo per difetto di istruttoria e di motivazione.

Anche tale censura è infondata.

La proposta della ricorrente è stata formulata - peraltro in termini generici - soltanto dopo la notifica dell'atto di diffida, e quindi non è idonea ad incidere sulla sua legittimità, alla stregua del principio *tempus regit actum*.



La diffida era atto vincolato alla luce delle inosservanze riscontrate e oggettivamente sussistenti.

Peraltro, la proposta formulata dalla ricorrente prevedeva, allo stato, soltanto l'ipotesi di una modifica progettuale da presentare nell'ambito del procedimento di PAUR in corso, per cui era priva del contenuto progettuale minimo per giustificare l'apertura di un'istruttoria (come invece è poi avvenuto a seguito della formale proposta presentata in seno al PAUR).

4. *Quanto ai motivi aggiunti proposti nel ricorso R.G. 406/2019.*

4.1. Con i motivi in esame sono stati impugnati:

- la nota provinciale del Responsabile del Servizio del 17 maggio 2019, con cui sono state respinte le richieste formulate dall'interessata dopo la notifica dell'atto di diffida del 13 marzo 2019, ritenendo non assentibile che la regolarizzazione della situazione accertata potesse essere conseguita con l'accoglimento di una modifica progettuale presentata nell'ambito del procedimento di PAUR, né che in fase di collaudo degli impianti si potesse utilizzare un quantitativo di 6.000 tonnellate al mese di carta da macero (quantitativo compatibile con il funzionamento a regime degli impianti, non per la fase di collaudo);

- la successiva nota dello stesso Responsabile del Servizio del 26 giugno 2019, con cui la Provincia di Mantova ha giudicato non soddisfacente l'integrazione documentale prodotta dall'interessata il 27 maggio precedente, rinnovando quindi ulteriori richieste istruttorie e affermando, tra l'altro, che qualunque istanza di modifica dell'AIA avrebbe potuto essere accolta soltanto a seguito del ripristino delle condizioni di conformità all'autorizzazione AIA vigente;

- infine, la nota dirigenziale del 31 maggio 2019 con cui il Comune di Mantova ha dichiarato improcedibile e archiviato (per motivi formali) l'istanza presentata dall'interessata in data 23 marzo 2019 volta ad ottenere il rilascio dei titoli edilizi per la realizzazione delle opere necessarie allo stoccaggio carta e contestuale modifica dell'AIA del 2017.

4.2. Osserva il Collegio che tali motivi vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce di quanto sopra esposto, avendo le parti definito tutti i profili in contestazione in sede di rilascio del PAUR e di modifica dell'AIA, rispettivamente in data 28 maggio 2020 e 6 ottobre 2020.

4.3. Né persiste, in relazione a tali atti, l'interesse della parte ricorrente ad ottenerne l'annullamento per evitare che gli stessi possano giustificare, in futuro, l'irrogazione di sanzioni più gravi, tenuto conto che con gli atti impugnati l'amministrazione non ha contestato la violazione di prescrizioni autorizzative, ma semplicemente respinto istanze di modifica di queste ultime.

5. *Quanto al ricorso R.G. 545/2019.*

Il ricorso ha ad oggetto l'atto di diffida del 16 maggio 2019 con il quale la Provincia ha contestato alla ricorrente di non aver ottemperato alle prescrizioni contenute nell'AIA che imponevano di comunicare preventivamente all'Amministrazione l'attivazione dell'installazione e la messa in esercizio dei punti emissivi nonché la messa in esercizio della CTE; per l'effetto, la Provincia ha disposto l'immediata sospensione dell'esercizio della CTE e dell'impianto di produzione carta, nonché la revoca, per quanto necessario, del verbale del tavolo tecnico 25/9/2018 che disciplinava le fasi di collaudo degli impianti.

5.1. Con una prima censura, la parte ricorrente ha lamentato di non essere stata coinvolta nel procedimento amministrativo prodromico all'adozione dell'atto impugnato, in particolare attraverso la notifica del verbale di ispezione dell'ARPA e la contestazione delle violazioni riscontrate, il che avrebbe consentito all'interessata di dedurre le proprie ragioni e prevenire l'adozione delle misure impugnate.

La censura è analoga a quella proposta con il primo motivo del ricorso R.G. 406/2019 ed è infondata per le medesime considerazioni: la ricorrente non contesta i rilievi istruttori contenuti nel verbale di ispezione dell'ARPA, ma le misure conseguenti adottate dall'amministrazione sulla scorta di tali rilievi; peraltro, si tratta di misure dal contenuto oggettivamente vincolato alla luce della pacifica violazione delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo, che imponevano alla ricorrente di non avviare l'attività produttiva fino al perfezionamento delle comunicazioni prescritte dalla stessa autorizzazione, sicché, si può senz'altro ritenere che l'amministrazione abbia provato in giudizio che il contenuto del provvedimento conclusivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, con la conseguente irrilevanza dei profili formali dedotti dalla parte ricorrente, anche ai sensi dell'art. 21 octies comma 2 L. 241/90.

5.2. Con il secondo motivo la ricorrente ha lamentato che il provvedimento impugnato, contraddicendo la propria natura di mera diffida e in violazione dell'art. 29 decies comma 9 lett. a) d. lgs. 152/2006, non si sia limitato ad assegnare un termine per eliminare le inosservanze riscontrate, ma abbia disposto la sospensione immediata della CTE, dell'impianto di produzione di carta, delle relative emissioni in atmosfera e delle fasi di collaudo, nonché revocato immediatamente il tavolo tecnico e vietato il ritiro di ulteriore materia prima; il tutto, peraltro, in assenza di rischi accertati per la salute umana e per l'ambiente.

Anche tale censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

L'Amministrazione si è limitata doverosamente a pretendere l'osservanza delle prescrizioni dell'AIA del 2017 che non consentivano di avviare l'attività produttiva fino al completamento dei lavori e all'invio delle comunicazioni previste dall'art. 29 decies comma 1 e dall'art. 269 comma 6 del d. lgs. 152/2006; ciò è avvenuto soltanto dopo il rilascio del PAUR, come esposto in narrativa, consentendo all'interessata di avviare l'attività produttiva a far data dal 23 novembre

2020.

A fronte di una prescrizione dell'AIA che impediva l'avvio a regime dell'attività in assenza dei predetti presupposti, l'unico modo per l'amministrazione di imporre l'osservanza delle prescrizioni non era, evidentemente, quello di assegnare un termine all'interessata per adeguarsi alle prescrizioni, ma quello di inibire l'ulteriore esercizio dell'attività illecitamente avviata.

5.3. Con il terzo motivo la ricorrente ha dedotto vizi di eccesso di potere per difetto dei presupposti e per carenza di istruttoria: stante l'assenza di una situazione di pericolo immediato per la salute umana e per l'ambiente, il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato per ragioni meramente formali attinenti alla mancata preventiva comunicazione di avvio degli impianti.

La censura è infondata.

Nella propria relazione istruttoria redatta in esito al sopralluogo del 16 aprile 2019, l'ARPA ha evidenziato che, sebbene l'interessata avesse comunicato di aver avviato esclusivamente dei test preliminari di funzionamento degli impianti, in realtà la centrale termica risultava *"in servizio regolare"* alla luce dei dati dal Sistema di Monitoraggio delle Emissioni (SME), considerate le ore complessivamente lavorate dal 1 gennaio al 16 aprile 2019, e i quantitativi totali di carta prodotti erano *"pari al 91,7% del massimo autorizzato"*, di modo che l'impianto doveva *"considerarsi in esercizio"*, in violazione alle prescrizioni autorizzative che imponevano la previa comunicazione di messa in esercizio della CTE nonché la comunicazione ai sensi dell'art. 29 decies comma 1 del Dlgs 152/06 relativa all'attuazione di quanto previsto nell'AIA rilasciata con atto dirigenziale PD 1051 del 9/8/2017.

Tale situazione si è protratta sostanzialmente per più di sei mesi, sconfinando nella gestione produttiva, non consentita in assenza degli adempimenti prescritti dall'AIA.

Il provvedimento impugnato non è stato adottato, pertanto, per la presenza di pericoli per la salute o per l'ambiente derivanti dall'avvio dell'attività, ma perché, in assenza delle comunicazioni prescritte dalla legge e dal titolo autorizzativo, l'attività stessa non avrebbe potuto e dovuto essere avviata.

5.4. Con il quarto motivo la ricorrente ha dedotto ulteriori profili di eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria: ARPA e Provincia, nel ritenere che l'attività produttiva della ricorrente fosse già *"a regime"*, sarebbero incorse in un equivoco, dal momento che la collaudabilità degli impianti richiederebbe un adeguato funzionamento del complesso secondo performance costanti per qualità e quantità, almeno approssimate all'obiettivo, il che imporrebbe di proseguire i test preliminari per periodi prolungati e con una capacità produttiva prossima al massimo autorizzato.

Anche quest'ultima censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

La ricorrente era stata autorizzata ad effettuare unicamente alcuni test preliminari di funzionamento degli impianti, i quali, per loro natura, sono necessariamente circoscritti sia quanto a durata che ad intensità produttiva, laddove nel caso di specie l'ARPA ha accertato che presso la cartiera era in corso un'attività continuativa di produzione carta per quantitativi di poco inferiori al massimo giornaliero autorizzato e che tale situazione si protraeva a distanza di mesi dall'avvio della fase asseritamente sperimentale.

6. *Quanto ai motivi aggiunti proposti nel ricorso R.G. 545/2019.*

Infine, con tali motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il provvedimento del 6 febbraio 2020 con cui la Provincia ha respinto l'istanza di riesame presentata dall'interessata il 28 gennaio 2021, sul rilievo che *"a tutt'oggi non vi sono le condizioni per dar seguito all'istanza di riesame presentata risultando impraticabile alcun tipo di valutazione differente a quanto già contenuto negli atti sanzionatori sopra richiamati"*.

Osserva il Collegio che tali motivi sono inammissibili, come giustamente eccepito dalla difesa provinciale, avendo ad oggetto un atto di natura meramente confermativa, non conseguendo ad una nuova istruttoria ma limitandosi a richiamare il parere dell'ARPA del 10 maggio 2019 posto a base della diffida impugnata con il ricorso introduttivo.

7. *Conclusioni.*

7.1. Alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra:

- il ricorso R.G. 406/2019 è infondato e va respinto, mentre i motivi aggiunti vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse;
- il ricorso R.G. 545/2019 è infondato e va respinto, mentre i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per difetto originario di interesse a ricorrere.

7.2. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)