

Riavvio dell'attività di recupero rifiuti e autorizzazione unica ambientale

T.A.R. Veneto, Sez. II 13 settembre 2021, n. 1080 - Pasi, pres.; Amorizzo, est. - Comitato Ambientalista Altro Lido - Caal (avv.ti Marin, De Luca) c. Città Metropolitana di Venezia (avv.ti Brusegan, Maretto, Chiaia) ed a.

Ambiente - Riavvio dell'attività di recupero rifiuti - Autorizzazione unica ambientale.

(Omissis)

FATTO

Il Comitato Ambientalista Altro Lido ha impugnato la determinazione dirigenziale della Città Metropolitana di Venezia n. 2091/2019 con cui è stata rilasciata l'autorizzazione unica ambientale alla Ditta Bergamo Cesare di Bergamo Sauro C. S.n.c. per il riavvio dell'attività di recupero rifiuti svolta presso l'impianto sito in Venezia, Via Malamocco 94 e tutti gli atti presupposti.

Premette il Comitato che la società controinteressata è proprietaria di un'area a destinazione produttiva ricompresa all'interno dell'ambito P.I.P. denominato "Lido Terre Perse" nel Lido di Venezia (Malamocco) ove, prima del 2013, svolgeva un'attività di gestione rifiuti da demolizione.

Nel 2013 la controinteressata ha presentato al SUAP del Comune di Venezia un'istanza per il rilascio di un'autorizzazione unica ambientale ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 59/2013 per il rinnovo dell'iscrizione al registro provinciale delle imprese abilitate al recupero rifiuti in forma semplificata.

Nel corso dell'istruttoria veniva accertato che l'attività aziendale si svolgeva in parte su manufatti abusivi.

Per tale ragione, con determina dirigenziale n. 126/2015 del 19.01.2015, la Città Metropolitana di Venezia disponeva l'archiviazione dell'istanza di AUA, contestualmente imponendo alla società il divieto alla prosecuzione dell'attività di recupero rifiuti.

Afferma ancora il ricorrente che successivamente, in data 2.12.2015, la controinteressata proponeva una nuova istanza di A.U.A., che veniva nuovamente archiviata con la determina dirigenziale n. 1584/2016 in data 25.05.2016 a causa della perdurante sussistenza dei manufatti abusivi sull'area e del sopravvenuto divieto di rilascio di autorizzazioni all'installazione di impianti di gestione di rifiuti nelle aree sottoposte a vincolo assoluto paesaggistico, tra le quali anche quelle interne al perimetro del Sito Unesco denominato "Venezia e la sua Laguna", previsto dall'art. 13 del Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 30 del 29.04.2015.

Veniva comunque attivato, in data 25.05.2018, un procedimento di screening V.I.A. per la riattivazione dell'impianto che si concludeva con la determinazione di non assoggettabilità a V.I.A. n. 3661/2018.

Lamenta il Comitato ricorrente che il provvedimento si fondava sul presupposto, a suo avviso errato, che l'impianto della Ditta Bergamo fosse "esistente" all'entrata in vigore Piano regionale rifiuti e ciò sulla scorta del parere reso in data 26.02.2016 dal Dipartimento Ambientale della Regione Veneto nell'ambito del diverso procedimento volto al rilascio dell'A.U.A. già definito dalla Città Metropolitana con il provvedimento di archiviazione n. 1584/2016 del 25.05.2016.

In tale parere, la Regione affermava che l'istanza avrebbe potuto considerarsi come volta alla "riattivazione" di un impianto preesistente ove si fosse accertato che la sospensione dell'attività era stata disposta solo per la presenza di irregolarità sotto il profilo urbanistico-edilizio e non per altre irregolarità gestionali.

A seguito della conclusione del procedimento di screening VIA la controinteressata presentava al SUAP una terza istanza di rilascio dell'AUA per il riavvio dell'attività di recupero rifiuti precedentemente svolta.

Con determinazione dirigenziale n. 2091/2019 l'AUA veniva rilasciata.

Premettendo gli elementi necessari alla prova della propria legittimazione, il Comitato ha impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe ritenendoli viziati per i seguenti motivi:

1. Violazione dell'art. 199 del D.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 13 del Piano regionale rifiuti, approvato con D.C.R. Veneto n. 30 del 29.4.2015. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Il provvedimento di rilascio dell'AUA contrasterebbe con la precedente archiviazione dell'istanza, dalla quale si differenzia esclusivamente per un laconico richiamo al parere regionale, dal quale l'Amministrazione si sarebbe già discostata nel precedente procedimento. Al momento dell'entrata in vigore del Piano regionale dei rifiuti, l'attività era sospesa, l'autorizzazione semplificata era scaduta, ciò che veniva richiesto non era la c.d. riattivazione di una "attività esistente" e meramente "interrotta", ma la realizzazione e l'avvio ab imis di un nuovo impianto di trattamento rifiuti, poiché sul sito alla data di entrata in vigore del piano non veniva svolta alcuna attività.
2. Violazione dell'art. 19 e ss. del D.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per sviamento e carenza di motivazione. Il parere della Regione del 26.2.2016 atteneva ad altro procedimento e non avrebbe potuto essere preso in considerazione ai fini dello screening VIA.
3. Violazione dell'art. 199 del D.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 13 del Piano regionale rifiuti, approvato con D.C.R. Veneto



n. 30 del 29.4.2015. Violazione dell'art. 19 e ss. del D.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. La Città metropolitana non avrebbe tenuto conto di un procedimento di sequestro di due cumuli di sfridi da demolizione avvenuto in data 26.9.2018 sul sito di proprietà della controinteressata disposto nel corso di un procedimento penale per condotte di gestione illecita di rifiuti ai sensi dell'art. 256, co. 1 del D.lgs. n. 152/06.

4. Violazione dell'art. 4 del DPR n. 59/2013. Violazione degli artt. 2, comma 7 e 14 ter della L.N. 241/1990. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e violazione della procedura per il rilascio dell'AUA. La Città Metropolitana ha superato il termine di 30 giorni che l'art. 4 del DPR 59/2013 assegna alla P.A. per esaminare la ritualità e completezza della domanda di AUA e avrebbe dovuto, pertanto, completare l'istruttoria non tenendo conto delle ulteriori integrazioni documentali tardivamente richieste.

5. Violazione dell'art. 4 del DPR n. 59/2013. Violazione degli artt. 2, comma 7 e 14 ter della L.N. 241/1990. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e violazione della procedura per il rilascio dell'AUA. Il termine massimo di 150 gg. per la conclusione del procedimento di rilascio del titolo unico richiesto è venuto inderogabilmente a scadere il 20.5.2019. La decisione della Città Metropolitana, comunicata con nota prot. 39845 del 17.6.2019 di differire ulteriormente tale termine sino al 16.8.2019 sarebbe illegittima ed ha avuto quale risultato quello di consentire la sanatoria delle carenze documentali e progettuali della controinteressata.

6. Violazione degli artt. 2 e 3 del DPR n. 59/2013. Eccesso di potere per intrinseca contraddittorietà, illogicità e carenza di motivazione. La determinazione dirigenziale n. 2091/2019 sarebbe illegittima anche perché con essa la Città Metropolitana avrebbe scorporato dall'AUA, senza motivazione e nonostante il parere favorevole acquisito da parte del competente Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche-Veneto-Trentino Alto Adige-Friuli Venezia Giulia, l'autorizzazione allo scarico dell'impianto.

Si sono costituiti la Città Metropolitana di Venezia e la società controinteressata.

La controinteressata ha preliminarmente eccepito il difetto di legittimazione attiva del Comitato il quale agirebbe non per la tutela di interessi di ordine ambientale o paesaggistico, ma per appoggiare l'iniziativa giudiziaria di un'impresa concorrente.

Ha, inoltre, eccepito l'irricevibilità del ricorso avverso la determina dirigenziale della città Metropolitana di Venezia n. 3661/2018 di non assoggettamento a VIA pubblicata in data 28.01.2019 e della Autorizzazione Unica Ambientale prot. 2091/2019 del 10.07.2019, rilasciata in data 10.07.2019 e pubblicata lo stesso giorno all'Albo pretorio della Città Metropolitana di Venezia. Il ricorso, notificato il 21 ottobre 2019 sarebbe tardivo.

Nel merito controdeduceva a tutte le censure chiedendone il rigetto.

L'istanza cautelare proposta dal Comitato è stata rinunciata.

All'udienza del 23 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame delle questioni preliminari, essendo il ricorso infondato nel merito.

2. La questione di fondo sottesa al ricorso riguarda l'interpretazione degli artt. 13, comma 1, e 16, comma 3, del P.R.R. Il ricorrente, infatti, afferma che tali disposizioni, vietando il rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione e gestione di impianti di trattamento rifiuti nelle aree dichiarate assolutamente non idonee, consentirebbe soltanto alle attività già esistenti e concretamente operanti alla data di entrata in vigore del Piano di proseguire l'attività. Tale non sarebbe quella del controinteressato che, al momento dell'entrata in vigore del Piano, non era autorizzata ed era stata inibita a causa di un numero notevole di abusi edilizi realizzati sugli impianti produttivi. Inoltre l'impianto, a tale data, era già stato interamente demolito.

Le parti resistenti affermano, invece, che le norme richiamate dal ricorrente non vietano il rilascio dell'autorizzazione alla gestione di impianti già esistenti, nei quali l'attività di trattamento di rifiuti, al momento dell'entrata in vigore del Piano, era stata solo temporaneamente interrotta e che tale dovrebbe ritenersi quella del controinteressato, poiché l'autorizzazione ambientale a tale data non era stata rilasciata e l'attività era interrotta solo a causa della pendenza dei procedimenti necessari a sanare le violazioni edilizie accertate.

Ad un'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni richiamate dalla ricorrente la tesi dalla stessa sostenuta non appare convincente.

L'articolo 13 del Piano regionale rifiuti, inserendosi all'interno del titolo dedicato ai criteri di localizzazione e gestione degli impianti, definisce le ipotesi in cui la localizzazione degli impianti di trattamento di rifiuti non è consentita o è limitata ad alcune tipologie.

Il comma 1 individua i casi di divieto assoluto alla realizzazione degli impianti, affermando che: *"è esclusa la realizzazione degli impianti nelle aree sottoposte a vincolo assoluto come individuate nei Criteri per la definizione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di cui all'allegato D del presente Piano."*

L'allegato D della D.C.R. 30 del 29 aprile 2015 prevede il divieto di *"realizzazione di impianti"* per i siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale dell'UNESCO, all'interno della quale si trova l'impianto in questione.



L'articolo 16, comma 3, invece, nel dettare "*Disposizioni generali in materia di impianti di recupero e smaltimento di rifiuti*", dopo aver previsto ai primi due commi che l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili sia imposto sia ai nuovi impianti che agli impianti esistenti in sede di rinnovo delle autorizzazioni, al comma 3, prevede che: "3. *Gli impianti in esercizio in aree di esclusione assoluta, di cui all'art. 13, all'entrata in vigore del presente Piano, sono tenuti ad adeguarsi nel rispetto delle migliori tecniche disponibili. Non sono consentite inoltre modifiche sostanziali che comportino un aumento della potenzialità complessiva di trattamento annua e l'aumento dei quantitativi di rifiuti pericolosi trattati*".

Da una lettura complessiva dell'art. 16 emerge che il suo comma 3 non ha natura di disposizione intertemporale, essendo volto ad introdurre l'obbligo per gli impianti già esistenti ed in esercizio nelle aree di esclusione assoluta, di adeguarsi alle migliori tecniche disponibili.

Non può, pertanto, trarsi da tale norma (ed in particolare dal suo riferimento agli "*impianti in esercizio in aree di esclusione assoluta, di cui all'art. 13, all'entrata in vigore del presente Piano*") il divieto di rinnovare le autorizzazioni alla gestione di impianti di trattamento di rifiuti nelle zone sottoposte a vincolo assoluto per gli impianti esistenti ma temporaneamente inattivi.

In mancanza di una norma transitoria che tanto disponga, il divieto di "*realizzazione*" di nuovi impianti non può che soggiacere al generale principio di irretroattività degli atti di pianificazione.

Tale divieto, come emerge dall'allegato D della delibera (che, a pag. 389, riferendosi alle aree sottoposte a vincolo assoluto, afferma che "*in tali aree è esclusa l'installazione di nuovi impianti o discariche*") deve intendersi riferito alla "*installazione*" di impianti nuovi, ossia all'insediamento di nuove attività di gestione e non alla mera attività trasformativa del territorio.

I criteri localizzativi degli impianti di gestione dei rifiuti, infatti, hanno riguardo allo svolgimento dell'attività ed alla sua compatibilità con il territorio e le attività antropiche che vi si svolgono e non alla mera attività trasformativa del territorio che ad essi è connessa.

Pertanto, il rilascio di un provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione alla gestione di un impianto preesistente e non definitivamente dismesso, deve ritenersi non contrastante con l'art. 13 del Piano.

Nel caso di specie l'Amministrazione non irragionevolmente ha ritenuto non definitivamente dismesso l'impianto.

Infatti, la controinteressata, prima dell'approvazione della norma di divieto, aveva già tempestivamente chiesto il rinnovo dell'iscrizione all'albo dei gestori ambientali e si era attivata per rimuovere gli abusi esistenti e per dotarsi dei titoli edilizi necessari alla prosecuzione dell'attività.

Doveroso il provvedimento di inibizione del suo esercizio in mancanza dei necessari titoli edilizi e paesaggistici legittimanti gli edifici in cui esso si svolgeva (atteso che "*L'autorizzazione ambientale presuppone la legittimità urbanistico - edilizia dei manufatti in cui l'attività deve essere svolta*" T.A.R. Napoli, sez. V, 03/02/2020, n.495), tuttavia esso, come hanno rilevato le Amministrazioni coinvolte, non è stato adottato a causa di irregolarità di natura gestionale e non ha, pertanto, determinato la cessazione definitiva dell'attività, come può avvenire nell'ipotesi in cui siano violate prescrizioni contenute nelle autorizzazioni ambientali e l'esercente non si conformi, entro i termini alla diffida (cfr. art. 278 D.Lgs. 152/06).

Com'è stato condivisibilmente affermato da recente giurisprudenza, infatti, "*la sospensione o chiusura di un esercizio commerciale in attività non può essere considerata come una sanzione per gli abusi edilizi contestati (i quali hanno per converso un sistema repressivo specifico che regola, per ciascuna tipologia di illecito, i presupposti, le modalità applicative, i destinatari, gli effetti ed anche eventualmente le possibilità di sanatoria)*" - ostandovi, il principio di legalità e tipicità dell'agire amministrativo e delle misure aventi contenuto afflittivo (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. III, 03/05/2017, n.2360) – ma è conseguenza dell'assenza di un presupposto per il legittimo svolgimento dell'attività.

Nel caso di specie, il provvedimento del 19 gennaio 2015 con cui è stata vietata la prosecuzione dell'attività, non ha determinato la cessazione definitiva dell'impianto, essendo stato motivato in relazione alla perdurante presenza di abusi edilizi non sanati alla scadenza dei termini di conclusione del procedimento. Esso, pertanto, può configurare una interruzione temporanea dell'attività e non una definitiva cessazione della stessa, con conseguente configurabilità dell'autorizzazione rilasciata come volta al riavvio di un'attività preesistente temporaneamente interrotta.

3. Infondato è il secondo motivo. Il parere del Dipartimento Ambiente della Regione Veneto del 26 febbraio 2016, è stato emesso in un procedimento diverso da quello finale con cui è stata infine rilasciata l'AUA, ma tale circostanza non è idonea ad inficiare la legittimità del provvedimento impugnato atteso che di tale parere (non obbligatorio, né vincolante) l'amministrazione procedente ha tenuto conto ai soli fini dell'interpretazione del divieto previsto dall'art. 13 del P.R.R., in un procedimento che, peraltro, costituiva il naturale seguito di quello nel quale il parere era stato acquisito.

4. Anche il terzo motivo, con cui il ricorrente si duole della omessa valutazione del sequestro dell'area per il reato di cui all'art. 256, comma 1, D. Lgs. 152/06 è infondato. Le valutazioni che presiedono alla verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto attengono ai possibili impatti che esso è idoneo a produrre sull'ambiente e non comprendono le verifiche relative al possesso da parte dell'istante di specifici requisiti soggettivi.

A quali fini nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'AUA, rilevi la mera pendenza di un procedimento penale a carico dell'istante è, invece, circostanza che il ricorrente neppure specifica e che, invero, non appare rilevante.

L'art. 16, comma 4, del P.R.R. rinvia per l'individuazione dei requisiti soggettivi per l'esercizio di attività di gestione di

rifiuti agli artt. 10 e 11 D.M. 120 del 2014. L'art. 10, comma 2, lett d) prevede quale requisito che i gestori *“non abbiano riportato condanna passata in giudicato anche ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p. e anche qualora sia intervenuta l'estinzione di ogni effetto penale della stessa o sia stato concesso il condono della pena, nei seguenti casi:*

a. Condanna a pena detentiva per reati previsti dalle norme a tutela dell'ambiente, ivi incluse le norme a tutela della salute, le norme in materia edilizia e in materia urbanistica;

b. Condanna alla reclusione per un tempo superiore ad un anno per delitti non colposi”.

5. Infondati sono poi il quarto e quinto motivo, poiché i termini previsti dal procedimento di rilascio dell'AUA non hanno natura perentoria e non privano l'amministrazione del potere di decidere sull'istanza. Si tratta, piuttosto, di termini imposti dal legislatore con finalità acceleratoria nell'interesse dell'istante ad un sollecito conseguimento del titolo di proprio interesse. Non può, pertanto, inferirsi dal loro superamento alcun vizio di legittimità del provvedimento finale. Neppure è idoneo ad inficiare la legittimità dell'autorizzazione il mero scorporo di uno dei titoli ambientali che in essa possono confluire. L'art. 3, comma 1, del D.P.R. 59/2013, infatti, non impone alcun obbligo di far confluire nell'AUA tutti i titoli in esso elencati, prevedendo la mera facoltà degli interessati di attivare il relativo procedimento *“nel caso in cui siano assoggettati, ai sensi della normativa vigente, al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno”* dei titoli abilitativi in esso citati.

6. Il ricorso, pertanto, è infondato. La peculiarità delle questioni esaminate giustifica, tuttavia, l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)

