

# Attività di recupero e messa in riserva di materiali ferrosi e non ferrosi non costituenti rifiuti pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 25 novembre 2021, n. 7893 - Poli, pres.; Pizzi, est. - Fallimento Metal Group s.r.l. in Liquidazione (avv.ti Falco e Riccio) c. Città Metropolitana di Napoli (già Provincia di Napoli) (n.c.).

**Sanità pubblica - Attività di recupero e messa in riserva di materiali ferrosi e non ferrosi non costituenti rifiuti pericolosi - Mulini non ricompresi nell'installazione originaria e non autorizzati all'emissione in atmosfera - Sospensione dell'attività e avvio del procedimento diretto alla cancellazione delle iscrizioni dall'apposito registro delle imprese esercenti l'attività di recupero di rifiuti non pericolosi - Divieto di prosecuzione dell'attività.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con un primo ricorso innanzi al Tar per la Campania (n.r.g. 2452/2013), notificato il 3 maggio 2013 e depositato il 28 maggio 2013, la Metal Group s.r.l. ha esposto:

- di svolgere l'attività consistente nel recupero e la messa in riserva di materiali ferrosi e non ferrosi non costituenti rifiuti pericolosi, in forza di iscrizione in apposito elenco, tenuto dalla Provincia di Napoli, con i numeri 658A e 682A;
- di svolgere la predetta attività all'interno di due aree distinte ed attigue, situate nel Comune di Casoria;
- che a seguito di sopralluogo effettuato dalla polizia provinciale in data 9 gennaio 2013, gli stabilimenti della ricorrenti venivano sottoposti a sequestro, in quanto in entrambe le aree – contraddistinte ai citati numeri di iscrizione n. 658A e n. 682A - venivano trovati mulini non ricompresi nell'installazione originaria e non autorizzati all'emissione in atmosfera;
- che le aree *de quibus* venivano successivamente dissequestrate in data 26 febbraio 2013;
- che *medio tempore*, in data 14 febbraio 2013, la Provincia di Napoli aveva notificato alla ricorrente le note prot. n. 16082 e n. 16084, entrambe dell'11 febbraio 2013, con le quali veniva comunicata, tra l'altro, la sospensione dell'attività e l'avvio del procedimento diretto alla cancellazione delle iscrizioni della ricorrente dall'apposito registro delle imprese esercenti l'attività di recupero di rifiuti non pericolosi;
- che la predette cancellazioni venivano successivamente disposte con note del 1° marzo 2013, con conseguente divieto di prosecuzione dell'attività svolta dalla società ricorrente.

1.1. La Metal Group impugnava pertanto le predette note provinciali prot. n. 16082 e n. 16084 dell'11 febbraio 2013 e la successiva nota provinciale prot. n. 523 del 1° marzo 2013, deducendo i seguenti cinque motivi di ricorso ed articolando altresì domanda di risarcimento del danno:

- i) violazione degli articoli 7 e 10 della legge n. 241/1990, per non aver l'amministrazione provinciale atteso il termine di quindici giorni – indicato nelle diffide dell'11 febbraio 2013 – prima di adottare i provvedimenti di cancellazione dall'elenco di cui all'art. 216, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006;
- ii) eccesso di potere per sviamento, erronea configurazione della realtà, illogicità ed ingiustizia manifesta, per aver l'amministrazione provinciale adottato i gravati provvedimenti “*a soli due giorni di distanza dalla notifica del decreto di dissequestro*”, essendovi quindi un esiguo lasso di tempo sia per conferire i rifiuti a ditte esterne, sia per verificare se si fosse determinato l'inquinamento delle matrici ambientali, non avendo inoltre la Provincia eseguito il sopralluogo per accertare il rispetto delle prescrizioni impartite;
- iii) violazione dell'art. 19 della legge n. 241/1990, non avendo la Provincia assegnato alla ricorrente il termine previsto dal comma 3 del citato articolo, ai fini della rimozione delle “*strutture ritenute illegali oppure per legittimare la loro utilizzazione*”;
- iv) eccesso di potere per erronea configurazione della realtà e travisamento dei fatti, poiché – per quanto concerne l'iscrizione 682A – “*dalla relazione tecnica allegata alla richiesta di iscrizione originaria si può notare come sia ben indicato il mulino controverso, già presente nell'impianto sin dall'avvio del suo funzionamento*”;
- v) violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità, non avendo l'amministrazione provinciale perseguito alcun interesse pubblico.

2. Con un successivo ricorso (n.r.g. 2450/2013) innanzi al Tar per la Campania, notificato il 21 maggio 2013 e depositato nella medesima data del 28 maggio 2013, la Metal Group s.r.l. ha impugnato le note provinciali prot. n. 3300 e n. 3301 del 22 aprile 2013, con le quali “*sono state rigettate le richieste di rinnovo delle autorizzazioni possedute dalla ricorrente, contraddistinte dai n. 658A e n. 682A*”.

2.1. Tale ulteriore ricorso, contenente altresì domanda di risarcimento del danno, era articolato nei seguenti sei motivi:

- i) violazione degli articoli 7, 10 e 10-bis della legge n. 241/1990, per non aver l'amministrazione provinciale atteso il termine di quindici giorni – indicato nelle diffide dell'11 febbraio 2013 – prima di adottare i provvedimenti di cancellazione dall'elenco di cui all'art. 216, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, non avendo inoltre preavvisato la ricorrente



in ordine al rigetto delle istanze di rinnovo dei titoli abilitativi;

ii) eccesso di potere per sviamento, erronea configurazione della realtà, illogicità, ingiustizia manifesta, per aver l'amministrazione provinciale adottato i gravati provvedimenti "a soli due giorni di distanza dalla notifica del decreto di dissequestro", essendovi quindi un esiguo lasso di tempo sia per conferire i rifiuti a ditte esterne, sia per verificare se si fosse determinato l'inquinamento delle matrici ambientali, non avendo inoltre la Provincia accertato il mancato rispetto degli obblighi imposti con le diffide prot. n. 16082 e n. 16084 dell'11 febbraio 2013;

iii) violazione dell'art. 19 della legge n. 241/1990, non avendo la Provincia assegnato alla ricorrente il termine previsto dal comma 3 del citato articolo, ai fini della rimozione delle "strutture ritenute illegali oppure per legittimare la loro utilizzazione", considerato che nel predetto termine "la deducente avrebbe potuto richiedere ed ottenere l'autorizzazione all'emissione in atmosfera strumentale all'utilizzo dei mulini, avrebbe potuto modificare il progetto del proprio impianto ed avrebbe potuto ottenere il rilascio della certificazione di compatibilità urbanistica del nuovo impianto produttivo così come risultante a seguito delle modifiche apportate";

iv) violazione dell'art. 14 della legge n. 241/1990, non avendo la Provincia di Napoli attivato la necessaria conferenza di servizi, nei confronti della Regione Campania e del Comune di Casoria, al fine di consentire alla ricorrente di ottenere i titoli autorizzativi necessari per il rinnovo delle autorizzazioni ai sensi dell'articolo 261 d.lgs. n. 152/2006;

v) eccesso di potere per erronea configurazione della realtà e travisamento dei fatti, poiché – per quanto concerne l'iscrizione 682A – "dalla relazione tecnica allegata alla richiesta di iscrizione originaria si può notare come sia ben indicato il mulino controverso, già presente nell'impianto sin dall'avvio del suo funzionamento";

vi) violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità, non avendo l'amministrazione provinciale perseguito alcun interesse pubblico.

3. Il Tar, in sede cautelare, con le ordinanze n. 955 e n. 956 del 2013 – stante il parere favorevole dell'Arpac al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera – ha accolto la domanda di sospensiva ed ha chiesto alla Provincia di Napoli di produrre una relazione aggiornata sui fatti di causa.

3.1. L'amministrazione provinciale ha adempiuto all'incombente istruttorio, depositando la suddetta relazione nel settembre del 2013.

4. Il Tar per la Campania, a seguito di riassunzione dei giudizi in precedenza dichiarati interrotti stante la dichiarazione di fallimento della società ricorrente, riuniti i due ricorsi, con la gravata sentenza n. 4866 del 2015, anche sulla base della relazione aggiornata depositata dalla Provincia di Napoli:

a) ha respinto tutti i motivi dei due ricorsi;

b) ha respinto le domande di risarcimento del danno;

c) ha compensato le spese di lite.

5. Con ricorso in appello notificato il 12 aprile 2016 e depositato il 9 maggio 2016, il Fallimento Metal Group s.r.l. ha impugnato la predetta sentenza del Tar per la Campania n. 4866 del 2015, articolando sette motivi di gravame e riproponendo le censure già dedotte in primo grado.

6. La Città metropolitana di Napoli (già Provincia di Napoli) non si è costituita in giudizio.

7. All'udienza pubblica del 14 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente, a cagione della proposizione dell'appello e della reiterazione dei motivi assorbiti, il Collegio osserva che è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado, che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a., sicchè, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio prende direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).

9. Venendo quindi all'esame delle censure articolate in primo grado, il Collegio ne rileva l'infondatezza.

9.1. In primo luogo, in punto di fatto, è bene precisare che, come risulta *per tabulas*, l'attività all'epoca esercitata dalla Metal Group (ora sottoposta a fallimento), consistente nella messa in riserva (R13) e recupero (R4) di rifiuti non pericolosi (rottami metallici ferrosi e non ferrosi), presso l'impianto situato nel Comune di Casoria, al foglio 12, particelle n. 178 e n. 333, fu autorizzata dalla Provincia di Napoli, ai sensi dell'art. 216, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, rispettivamente con determina dirigenziale n. 12935 del 31 ottobre 2008 (iscrizione al registro n. 682A per la particella n. 178) e con determina dirigenziale n. 12711 del 14 dicembre 2011 (iscrizione al registro n. 658A per la particella n. 333).

9.2. A differenza di quanto affermato nel ricorso, il Collegio osserva che, a seguito delle comunicazioni di avvio del procedimento dell'11 febbraio 2013 – comunicate il 14 febbraio 2013 – ai fini della cancellazione della ricorrente dal registro delle imprese autorizzate ai sensi del citato articolo 216 del d.lgs. n. 152/2006, i provvedimenti definitivi di divieto di prosecuzione dell'attività, con conseguente cancellazione delle citate iscrizioni n. 682A e n. 658A, sono stati adottati dalla Provincia di Napoli con le gravate determinate dirigenziali n. 3300 e n. 3301, entrambe del 22 aprile 2013, ben oltre il termine di quindici giorni concesso alla ricorrente nelle diffide n. 16082 e n. 16084 dell'11 febbraio 2013, tenuto conto altresì che, con le precedenti note n. 25446 del 5 marzo 2013 e n. 25901 del 6 marzo 2013 (impugnate con il ricorso di primo grado n.r.g. 2452/2013), l'amministrazione provinciale – lungi dal concludere i relativi procedimenti – aveva meramente confermato il contenuto delle menzionate diffide prot. n. 16082 e n. 16084 dell'11 febbraio 2013, sulla base di quanto emerso dall'esame della documentazione allegata alla nota trasmessa dalla stessa Metal Group in

data 27 febbraio 2013.

9.3. Inoltre, sulla base di quanto emerso a seguito della successiva ispezione condotta dalla Provincia di Napoli in data 5 agosto 2013 (per ottemperare all'ordine istruttorio impartito dal Tar), “è risultato che l'impianto, individuato catastalmente alla particella 333 del foglio 12 del Comune di Casoria (NA) [di cui all'iscrizione n. 658A n.d.e.] non è più nella disponibilità della ditta Metal Group così come da dichiarazione resa dal legale rappresentante della ditta [...] e trascritta nel verbale di sopralluogo controfirmato dal medesimo”, mentre l'altra particella n. 178 [di cui all'iscrizione n. 682A n.d.e.] “risultava ancora ingombra di rifiuti [...] in totale stato di abbandono” ed era presente “un mulino in fase di installazione, privo della tramoggia e del camino”, privo pertanto dei requisiti di legge necessari per lo svolgimento dell'attività che la ricorrente avrebbe inteso svolgere.

9.4. Da quanto esposto emerge altresì la palese infondatezza della censura relativa ad un asserito eccesso di potere, avendo l'amministrazione provinciale condotto un'accurata istruttoria a seguito di sopralluogo sul posto, non emergendo dagli atti di causa alcun travisamento dei fatti, né alcuna erronea rappresentazione della realtà.

9.5. Né sono pertinenti i richiami agli articoli 14 e 19 della legge n. 241/1990, dal momento che i poteri esercitabili dall'amministrazione *in subiecta materia* sono quelli disciplinati dal menzionato articolo 216 del decreto legislativo n. 152/2006, che non prevede alcun obbligo in capo all'amministrazione di convocare una conferenza di servizi per consentire al soggetto privato istante di continuare la propria attività, considerato inoltre che dalla data di comunicazione delle diffide (14 febbraio 2013) alla data di adozione dei provvedimenti di cancellazione dal registro delle imprese (22 aprile 2013) è trascorso un congruo lasso di tempo (superiore al termine di trenta giorni invocato dalla ricorrente), idoneo a consentire alla Metal Group di ottemperare alle prescrizioni contenute nelle diffide stesse.

9.6. Inammissibile per genericità è poi la censura concernente l'asserita preesistenza del mulino insistente sulla particella n. 178 (di cui all'iscrizione n. 682A), non avendo la ricorrente depositato “la relazione tecnica allegata alla richiesta di iscrizione originaria” menzionata nel ricorso.

9.7. Infine è manifestamente infondata la censura relativa all'asserita mancanza di un prevalente interesse pubblico sotteso all'adozione dei gravati provvedimenti inibitori, dal momento che la tutela dell'ambiente e della salubrità pubblica caratterizza *in re ipsa* l'interesse pubblico a verificare il mantenimento, nel corso del tempo, delle condizioni di legge per l'esercizio dell'attività di smaltimento e recupero dei rifiuti.

10. Dal rigetto dei motivi di ricorso discende altresì l'infondatezza della domanda di risarcimento del danno, che deve essere conseguentemente respinta.

11. In definitiva l'appello deve essere respinto.

12. Stante la mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata, non si deve procedere alla liquidazione delle spese di lite.

(Omissis)

