

Produzione di fertilizzanti per l'agricoltura e florovivaistica mediante la lavorazione e la trasformazione, attraverso compostaggio, di residui/rifiuti

T.A.R. Umbria, Sez. I 14 dicembre 2021, n. 948 - Potenza, pres.; Mattei, est. - Agri Flor s.r.l. (avv.ti Bromuri e Falcinelli) c. Regione Umbria (avv. Ricci).

Ambiente - Produzione di fertilizzanti per l'agricoltura e florovivaistica mediante la lavorazione e la trasformazione, attraverso compostaggio, di residui/rifiuti - Autorizzazione integrata ambientale -Atto di diffida e contestuale sospensione per inosservanza delle prescrizioni autorizzative.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato alla Regione Umbria in data 27.11.2019, la Agri Flor s.r.l., società attiva nel settore di produzione di fertilizzanti per l'agricoltura e florovivaistica mediante la lavorazione e la trasformazione, attraverso compostaggio, di residui/rifiuti, ha adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della *"Determinazione Dirigenziale n. 11915 del 22 novembre 2019 della Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo – Servizio Autorizzazioni Ambientali (AIA e AUA pv Perugia), notificata a mezzo PEC in pari data, avente ad oggetto "Agri Flor S.r.l. - Strada della Fornace, Loc. Villa Pitignano - Ponte Felcino Perugia. Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dalla Provincia di Perugia con D.D. n. 2917 del 06/07/2015. Atto di Diffida e contestuale sospensione ai sensi dell'art.29-decies comma 9 lett. b) D.Lgs.152/2006, per inosservanza delle prescrizioni autorizzative"*.

2. L'impugnativa è stata affidata ai seguenti motivi di diritto:

I. Violazione e/o falsa e/o errata applicazione degli artt. 29-ter, comma 4, 29-quater, comma 4, 29-octies, comma 10, e 29-decies, comma 9 lett. b) d.lgs. n. 152/2006 – Eccesso di potere per difetto dei presupposti – Difetto di istruttoria e di motivazione – Eccesso di potere per violazione della circolare prot. n. 22295 del 27.10.2014 del Ministero dell'Ambiente – Contraddittorietà ed illogicità dell'azione amministrativa – Violazione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento – Violazione del principio del contrarius actus – Sviamento di potere – Ingiustizia manifesta.

Sostiene la ricorrente, che la d.d. 11915/2019 è stata emessa in carenza dei presupposti di legge, non ricorrendo uno degli elementi costitutivi della fattispecie sanzionata dall'art. 29-decies, comma 9 lett. b) del d.lgs. 152/2006, cioè la violazione di prescrizioni autorizzatorie comunque reiterate più di due volte l'anno.

Inoltre, in nessuna parte del provvedimento impugnato si è fatta menzione della necessità di presentare un progetto *"in conformità con i vigenti strumenti urbanistici e nel rispetto dei vincoli paesaggistici esistenti nell'area"*, come previsto dalla prescrizione di cui al Paragrafo *"E. Opere di adeguamento"* del Rapporto Istruttorio alla d.d. 2917/2015 prescrivente, in particolare, di *"presentare all'Autorità Competente in materia un progetto che preveda il completo adeguamento del sito IPCC alle BAT di settore"*.

Da ultimo, non ricorrerebbe nel caso di specie neanche il secondo dei presupposti richiesti dall'art. 29-decies, comma 9, lett. b) del d.lgs. 152/2006 e cioè la presenza di situazioni che costituiscano *"un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente"*.

II. Violazione e/o falsa e/o errata applicazione degli artt. 21, comma 3 Direttiva 2010/75/UE e della Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147 della Commissione Europea del 10.8.2018 - Violazione e/o falsa e/o errata applicazione degli artt. 29-ter, comma 4, 29-quater, comma 4, 29-octies, commi 3, 10 e 11, 29-nonies e 29-decies, comma 9 lett. b) d.lgs. n. 152/2006 – Eccesso di potere per difetto dei presupposti – Difetto di istruttoria e difetto di motivazione – Contraddittorietà ed illogicità dell'azione amministrativa – Violazione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento – Sviamento di potere – Ingiustizia manifesta.

Sostiene la ricorrente che il progetto di adeguamento alle BAT presentato con l'istanza di PAUR del 11/6/2018 riproduceva, in particolare, la prescrizione del Paragrafo *"E. Opere di adeguamento"* di cui alla d.d. 2917/2015, cioè faceva riferimento alle BAT allora vigenti (*"Linee guida"* 2007), ma successivamente sono state adottate nuove BAT di settore (Decisione UE 2018/1147) specificatamente applicabili all'attività svolta da Agri Flor, con la conseguenza che la Prescrizione E di cui al Rapporto Istruttorio della d.d. 5917/2015 *"deve ormai considerarsi superata, quanto meno nei suoi contenuti originari, o comunque integrata in conseguenza della pubblicazione delle innovative BAT di settore"*.

Riferisce in particolare la ricorrente che l'impianto in questione *"fosse in gran parte già pienamente conforme alle BAT di cui alla Decisione (UE) 2018/1147, residuando unicamente la necessità di rivedere procedure gestionali già in uso presso l'azienda ed indicando nel contempo le iniziative ed i tempi per il completo adeguamento"*, con la conseguenza che l'amministrazione regionale, anziché procedere alla diffida ai sensi dell'art. 29-decies, comma 9, lett. b) del d.lgs. 152/2006, avrebbe dovuto *"dare avvio ad un procedimento volto a verificare l'effettivo stato dell'impianto alla luce delle"*

nuove BAT, nelle forme del riesame dell'AIA obbligatoriamente previsto dall'art. 29-octies, comma 3 D.Lgs. n. 152/2006".

III. Violazione e/o falsa e/o errata applicazione degli artt.: 41 Carta Europea dei Diritti Fondamentali, 3, 7, 8 e 10 della legge n. 241/1990, 29-octies, comma 3 e 11 e 29-decies, comma 9 lett. a) e b) del d. lgs. n. 152/2006 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione – Violazione del principio di proporzionalità.

Lamenta la ricorrente che la violazione del principio di proporzionalità, nei profili della idoneità e non necessità della misura contestata, atteso che *"l'Ente regionale avrebbe potuto/dovuto adottare soluzioni diverse dalla radicale sospensione dell'attività di ricezione di rifiuti, al fine di operare un equo contemperamento tra le esigenze di tutela dell'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente e l'interesse alla continuità aziendale della ricorrente"* medesima.

IV. Violazione e/o falsa e/o errata applicazione dell'art. 29-decies, comma 9 lett b) del d.lgs. n. 152/2006 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione – Ulteriori violazioni dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto – Ingiustizia manifesta.

Sostiene infine la ricorrente che la determina impugnata deve ritenersi comunque viziata anche nella parte in cui prescrive un termine di sospensione dell'attività di ricezione dei rifiuti del tutto spropositato e privo di una reale giustificazione.

3. La Regione Umbria si è costituita in giudizio eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in quanto propositivo delle medesime censure proposte avverso la d.d. 1360/2018, rispetto alle quali l'intestato Tribunale ha concluso per il loro rigetto con sentenza n. 593/2018, passata in giudicato.

3.1. Sotto altro profilo, il ricorso sarebbe parimenti inammissibile in quanto contiene una serie di censure avverso le prescrizioni dettate dalla Provincia di Perugia con determinazione n. 2917/2015 ed allegato rapporto istruttorio, avente ad oggetto il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, a suo tempo non impugnata.

3.2. Conclude l'amministrazione regionale per l'infondatezza della domanda di annullamento del provvedimento impugnato.

4. Con ordinanza cautelare n. 1 del 15.01.2020, il collegio ha accolto la domanda di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, *"attesa la mancata dimostrazione nel provvedimento impugnato di profili di pregiudizio attuale per l'ambiente e la salute pubblica in seguito alle novellate BAT di settore (Decisione Commissione U.E. 2018/1147) impregiudicato ogni esame nel merito della pretesa azionata"*.

5. Alla pubblica udienza del giorno 9 novembre 2021, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. È materia del contendere la legittimità della determina dirigenziale regionale n. 11915 del 22 novembre 2019, recante diffida e contestuale sospensione, ai sensi dell'art.29-decies comma 9 lett. b) d.lgs.152/2006, dell'attività svolta dall'odierna ricorrente, per inosservanza delle prescrizioni autorizzative.

2. Ritene in via preliminare il collegio di potere prescindere dall'esaminare le due eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate in ragione del contenuto meramente ripropositivo delle censure ivi proposte rispetto a quelle a suo tempo formulate avverso la d.d. 1360/2018 e della mancata impugnazione dell'autorizzazione integrata ambientale della Provincia di Perugia n. 2917/2015, attesa l'infondatezza nel merito delle doglianze proposte avverso la determina oggetto di odierna impugnazione.

3. Con il primo motivo di ricorso, Agri Flor s.r.l. sostiene che la d.d. 11915/2019 è stata emessa in carenza dei presupposti di legge, non ricorrendo uno degli elementi costitutivi della fattispecie sanzionata dall'art. 29-decies, comma 9 lett. b) del d.lgs. 152/2006, cioè la violazione di prescrizioni autorizzatorie comunque reiterate più di due volte l'anno.

3.1. Inoltre, in nessuna parte del provvedimento impugnato si è fatta menzione della necessità di presentare un progetto *"in conformità con i vigenti strumenti urbanistici e nel rispetto dei vincoli paesaggistici esistenti nell'area"*, come previsto dalla prescrizione di cui al Paragrafo *"E. Opere di adeguamento"* del Rapporto Istruttorio alla d.d. 2917/2015 prescrivente, in particolare, di *"presentare all'Autorità Competente in materia un progetto che preveda il completo adeguamento del sito IPCC alle BAT di settore"*.

3.2. Da ultimo, non ricorrerebbe neanche il secondo dei presupposti richiesti dall'art. 29-decies, comma 9, lett. b), del d.lgs. 152/2006 e cioè la presenza di situazioni che costituiscano *"un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente"*.

3.3. Il motivo è destituito di fondamento e va respinto.

3.4. Dalla documentazione versata in atti risulta invero che l'invocata prescrizione di cui al *"Paragrafo E. Opere di adeguamento"* del Rapporto Istruttorio della d.d. 2917/2015 è rimasta inadempita nonostante le diffide regionali di cui alle determine dirigenziali nn. 9247/2016, 10541/2017 e 1360/2018, come del resto precedentemente appurato dall'intestato Tribunale con sentenza n. 593/2018, passata in giudicato, la quale ha altresì preso atto del fatto che il progetto di adeguamento alle BAT (*"best available techniques"*) è stato presentato solo in data 11.06.2018, ovvero *"a distanza di anni rispetto all'originario termine di 180 giorni previsto dalla ... determina dirigenziale 2917/2015"*.

3.5. Le determinazioni assunte con il provvedimento impugnato appaiono pertanto coerenti con il dettato legislativo di cui all'art. 29 decies, comma 9, lett. b), del d.lgs n. 152/2006, il quale prevede che *"decorso il tempo determinato"*



contestualmente alla diffida, la sospensione è automaticamente prorogata, finché il gestore non dichiara di aver individuato e risolto il problema che ha causato l'inottemperanza” e che “la sospensione è inoltre automaticamente rinnovata a cura dell'autorità di controllo di cui al comma 3, alle medesime condizioni e durata individuate contestualmente alla diffida, se i controlli sul successivo esercizio non confermano che è stata ripristinata la conformità”.

3.6. Quanto alla censura in base alla quale nel provvedimento impugnato si è fatta menzione della necessità di presentare un progetto *“in conformità con i vigenti strumenti urbanistici e nel rispetto dei vincoli paesaggistici esistenti nell'area”*, è sufficiente osservare che si tratta di affermazione volta unicamente a rilevare l'ovvia necessità che il progetto di adeguamento alle BAT, comporta il rispetto degli strumenti urbanistici e dei vincoli paesaggistici insistenti nell'area ove si trova l'impianto della ricorrente, e non può pertanto considerarsi in alcun modo una integrazione e/o innovazione alle prescrizioni di cui al Paragrafo E del Rapporto istruttorio allegato alle determina dirigenziale n. 2917/2015.

3.7. Sotto altro profilo, occorre rilevare come la denunciata assenza di situazioni che costituiscano *“un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente”*, ovvero la mancanza di emissioni odorigene moleste nella zona dell'impianto, è diretta conseguenza della diffida n. 10541 del 13/10/2017, con la quale è stata disposta la sospensione dell'attività di ricezione dei rifiuti e quindi la sospensione dell'esercizio della camera di compostaggio, non più posta in attività, come risultante *ex actis* dai rapporti ARPA Protocollo – 24.01.2018 – 0001585 e Protocollo – 29.10.2019 – 0020085.

3.8. Per quanto riguarda, infine, l'asserita contraddittorietà del provvedimento gravato nella parte in cui si dispone che *“nelle more della realizzazione degli adeguamenti di cui al precedente punto 1 lett. a, in attesa degli interventi di adeguamento possono proseguire le attività di produzione di ammendante compostato misto tramite l'utilizzo di rifiuti e/o materiali già stoccati in cumuli, anche in miscela con altri materiali”*, è sufficiente rilevare che l'inibizione dell'ingresso dei rifiuti impedisce l'utilizzo della camera di compostaggio fino a quando non vengano realizzate le opere di adeguamento, ferma restando l'attività di trattamento dei rifiuti già stoccati onde impedire la permanenza degli stessi nell'impianto a tempo indeterminato.

4. Con il secondo motivo di ricorso, Agri Flor s.r.l. sostiene che il progetto di adeguamento alle BAT presentato con l'istanza di PAUR del 11.6.2018 riproduceva, in particolare, la prescrizione del Paragrafo “E. Opere di adeguamento” di cui alla d.d. 2917/2015, cioè faceva riferimento alle BAT allora vigenti (“Linee guida” 2007), ma successivamente sono state adottate nuove BAT di settore (Decisione UE 2018/1147) specificatamente applicabili all'attività svolta da Agri Flor, con la conseguenza *che la Prescrizione E di cui al Rapporto Istruttorio della d.d. 5917/2015 “deve ormai considerarsi superata, quanto meno nei suoi contenuti originari, o comunque integrata in conseguenza della pubblicazione delle innovative BAT di settore”.*

Riferisce in particolare la ricorrente, che l'impianto in questione *“fosse in gran parte già pienamente conforme alle BAT di cui alla Decisione (UE) 2018/1147, residuando unicamente la necessità di rivedere procedure gestionali già in uso presso l'azienda ed indicando nel contempo le iniziative ed i tempi per il completo adeguamento”*, con la conseguenza che l'amministrazione regionale, anziché procedere alla diffida ai sensi dell'art. 29-decies, comma 9, lett. b) del d.lgs. 152/2006, avrebbe dovuto *“dare avvio ad un procedimento volto a verificare l'effettivo stato dell'impianto alla luce delle nuove BAT, nelle forme del riesame dell'AIA obbligatoriamente previsto dall'art. 29-octies, comma 3 D.Lgs. n. 152/2006”.*

4.1. Entrambe le censure appaiono destituite di fondamento.

4.2. Osserva infatti il collegio che, ai sensi dell'art. 19 sexies del d.lgs. n. 152/2006, l'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata sulla base delle migliori tecniche disponibili applicabili al momento del rilascio e che *“fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame, il gestore continua l'attività sulla base dell'autorizzazione in suo possesso”* (come stabilito dal comma 11 dell'art. 29-octies).

4.3. Non può pertanto ritenersi corretta l'affermazione secondo cui la prescrizione di cui al Paragrafo E. di cui al Rapporto Istruttorio della d.d. 2917/2015 *“deve ormai considerarsi superata”* dalla pubblicazione delle nuove BAT di settore, atteso che sino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame, il cui termine quadriennale scade il 17 agosto 2022 (decorre infatti dalla pubblicazione nella G.U.U.E. 17 agosto 2018, n. L 208, della decisione 10 agosto 2018, n. 2018/1147/UE - *“Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti”*, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio), l'attività non può che proseguire ai sensi della autorizzazione esistente.

5. Con il terzo mezzo di gravame, la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, nei profili della idoneità e non necessità della misura contestata, atteso che *“l'Ente regionale avrebbe potuto/dovuto adottare soluzioni diverse dalla radicale sospensione dell'attività di ricezione di rifiuti, al fine di operare un equo temperamento tra le esigenze di tutela dell'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente e l'interesse alla continuità aziendale della ricorrente”* medesima.

5.1. La censura è priva di pregio e va disattesa.

5.2. Osserva infatti il collegio che la sospensione dell'attività di ricezione di rifiuti altro non è che conseguenza diretta della previsione normativa di cui all'art. 29 decies, comma 9, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006, che dispone tale misura in caso di reiterate violazioni alle diffide (d.d. 10541/2017, d.d. 196/2018, d.d. 1360/2018) adottate dall'amministrazione regionale a fronte del perdurante mancato rispetto da parte della ricorrente della prescrizione di cui al *“Paragrafo E.*

Opere di adeguamento” del Rapporto Istruttorio della d.d. 2917/2015.

5.3. Sotto altro e diverso profilo, occorre rilevare che per giurisprudenza costante *“la diffida assolve alla funzione di mezzo di comunicazione dell’avvio del procedimento destinato a culminare nella statuizione sanzionatoria in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento di cui all’art. 7 L. 7 agosto 1990 n. 241”* (T.A.R. Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 23.03.2016, n. 185; idem T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 4.06.2015, n. 911; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 10.06.2016, n. 2987) e che nel caso di specie i suddetti provvedimenti regionali sono stati preceduti dalla costante partecipazione della ricorrente nelle varie conferenze di servizi istruttorie, sicché non appare rinvenibile alcuna *“gravissima violazione di ogni garanzia di partecipazione procedimentale”*, (cfr., pag. 19, ultimo cap. del ricorso).

6. Con il quarto ed ultimo motivo, la ricorrente lamenta che la d.d. n. 11915/2019 avrebbe imposto un termine di sospensione dell’attività di ricezione dei rifiuti *“del tutto spropositato e privo di una reale giustificazione”*.

6.1. La doglianza è infondata e va respinta.

6.2. Al riguardo è sufficiente rilevare che la disposta *“sospensione dell’attività di conferimento dei rifiuti fino all’avvenuto adeguamento di cui al precedente punto 1 let.b, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento del presente atto”* e la previsione secondo la quale la *“realizzazione degli interventi di adeguamento entro il termine di 180 giorni dall’approvazione del progetto”* (cfr. d.d. n. 11915/2019) di adeguamento degli impianti e delle attività a quanto previsto dalle BAT di settore, altro non sono che diretta conseguenza del dettato normativo di cui alla lett. b) del comma 9 dell’art. 29-decies del d.lgs. n. 152/2015, ai sensi del quale la sospensione è *“automaticamente prorogata, finché il gestore non dichiara di aver individuato e risolto il problema che ha causato l’inottemperanza”* ed è *“inoltre automaticamente rinnovata a cura dell’autorità di controllo di cui al comma 3, alle medesime condizioni e durata individuate contestualmente alla diffida, se i controlli sul successivo esercizio non confermano che è stata ripristinata la conformità, almeno in relazione alle situazioni che, costituendo un pericolo immediato per la salute umana o per l’ambiente, avevano determinato la precedente sospensione”*.

7. Le considerazioni che precedono impongono il rigetto del ricorso.

8. Tenuto conto dell’evidente complessità delle questioni trattate, si rinviengono giusti motivi per compensare tra le parti in causa le spese del giudizio.

(Omissis)

