

Rigetto dell'istanza di AUA per un'impresa che svolge attività di recupero di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 19 gennaio 2022, n. 95 - Mangia, pres.; Palmieri, est. - Mitrangolo Ecologia S.r.l. (avv. Mastrolia) c. Provincia di Taranto (avv. Semeraro) ed a.

Ambiente - Attività di recupero di rifiuti non pericolosi - Rigetto dell'istanza di AUA.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente – iscritta al n. 129 del registro provinciale delle imprese che effettuano recupero di rifiuti non pericolosi ai sensi degli artt. 214 e 216 del d.lgs. n.152/2006 (nella specie: vetro) – ha impugnato il provvedimento di rigetto dell'istanza di A.U.A. (pratica SUAP 02643250737-17052019-1009) del 13.12.2019, emesso dalla Provincia di Taranto.

A sostegno del ricorso, essa ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) Violazione degli artt. 97 Cost, 1 e 3 l. n. 241/1990, 214 e ss. d. lgs. n.152/2006; violazione del DM 05.02.1998; violazione e falsa applicazione del piano gestione rifiuti speciali non pericolosi; eccesso di potere sotto vari profili; 2) Violazione del d. lgs. n.152/2006 e del DM 05.02.1998; violazione e falsa applicazione del piano gestione rifiuti speciali non pericolosi; eccesso di potere sotto vari profili; 3) incompetenza.

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria delle spese di lite.

Costituitasi in giudizio, la Provincia di Taranto e il Comune di Manduria hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Nella camera di consiglio del 19.2.2020 è stata accolta la domanda di tutela cautelare.

All'udienza pubblica del 13.1.2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Va preliminarmente esaminato, per ragioni di priorità logico-giuridica (cfr, sul punto, C.d.S, AP n. 5/15), il terzo motivo di gravame, con il quale la ricorrente ha eccepito l'incompetenza della Provincia di Taranto, per essere la stessa devoluta al Comune di Manduria, e segnatamente allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. Ai sensi dell'art. 5 d.P.R. n. 59/2013, *“Ai fini del rinnovo dell'autorizzazione unica ambientale il titolare della stessa, almeno sei mesi prima della scadenza, invia all'autorità competente, tramite il SUAP, un'istanza corredata dalla documentazione aggiornata di cui all'articolo 4, comma 1”*.

Dispone poi il successivo comma 3 che: *“l'autorità competente si esprime sulla domanda di rinnovo secondo la procedura prevista dall'articolo 4”*.

A sua volta, l'art. 4, comma 4, stabilisce che: *“se l'autorizzazione unica ambientale sostituisce i titoli abilitativi per i quali la conclusione del procedimento è fissata in un termine inferiore o pari a novanta giorni, l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP ...”*.

2.3. Alla luce di tali emergenze normative, è evidente che la struttura SUAP è un organo deputato unicamente alla ricezione dell'istanza e all'inoltro della stessa alla Provincia (*“Autorità competente”*), la quale è invece competente alla adozione del *“provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda”*.

E che la Provincia sia l'ente competente al rilascio del provvedimento in esame emerge altresì dall'art. 216 co. 4 d. lgs. n. 152/06, a termini del quale: *“la provincia, qualora accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, dispone, con provvedimento motivato, il divieto*



di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione".

Pertanto, per ovvie ragioni di simmetria giuridica, e di osservanza del principio del *contrarius actus*, l'organo competente al rinnovo dell'AUA non può che essere quello competente a inibire l'inizio ovvero la prosecuzione dell'attività, in caso di accertamento del mancato rispetto, da parte dell'istante, delle norme tecniche e delle altre condizioni cui il rinnovo dovesse essere subordinato. E poiché il provvedimento inibitorio è di competenza della Provincia, quello di rinnovo dell'AUA non può che essere parimenti di competenza di quest'ultima.

2.4. Per tali considerazioni, il terzo motivo di ricorso è infondato, e va dunque rigettato.

3. Con il primo motivo di gravame, variamente articolato, la ricorrente si duole:

a) dell'errata applicazione, da parte della Provincia, delle previsioni di cui al d.m. 5.2.1998 e ai relativi allegati, avendo l'Amministrazione ritenuto superate le quantità di rifiuto trattabili dalla ricorrente in R5 e R13, nonostante il mancato superamento di tali soglie, peraltro assentite dalla stessa Provincia negli anni precedenti;

b) dell'illegittimità delle valutazioni della Provincia in ordine alle precauzioni da adottarsi nell'impianto in esame, tenuto conto che l'attività di recupero del vetro avviene unicamente sulla p.lla 370 sub 2, e non anche sulla p.lla 370 sub 4.

Gli assunti sono infondati.

3.1. Per quel che attiene alla doglianza *sub a)*, occorre considerare quanto segue.

3.2. Nella relazione istruttoria posta a base dell'atto impugnato si legge che: *"il superamento del limite delle soglie previste dal D.M. 05.02.1998 e ss.mm.ii. comporta l'inapplicabilità della procedura semplificata alle attività di recupero relativa alle summenzionate Tipologie 2.1 e 2.2 in quanto l'art. 1, comma 4 del D.M. prescrive che le procedure semplificate disciplinate dal presente decreto si applicano esclusivamente alle operazioni di recupero specificate ed ai rifiuti individuati dai rispettivi codici e descritti negli allegati"*.

Tale essendo la motivazione posta a base dell'atto impugnato, occorre ora valutarne la portata.

3.3. Sul punto, l'art. 1 comma 4 del d.m. 5.2.2008 prevede che: *"Le procedure semplificate disciplinate dal presente decreto si applicano esclusivamente alle operazioni di recupero specificate ed ai rifiuti individuati dai rispettivi codici e descritti allegati"*.

Orbene, l'allegato 1, Suballegato 1 stabilisce quanto segue:

"2. Rifiuti di vetro in forma non dispersibile

2.1 Tipologia: imballaggi, vetro di scarto ed altri rifiuti e frammenti di vetro; rottami di vetro [170202] [200102] [150107] [191205] [160120][101112].

... Omissis

2.1.3 Attività di recupero:

a) recupero diretto nell'industria vetraria [R5];

b) messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondarie per l'industria vetraria mediante cernita manuale, vagliatura, frantumazione e/o macinazione, separazione metalli magnetici, asportazione dei materiali leggeri, separazione automatica metalli non magnetici, separazione automatica corpi opachi, per l'ottenimento di rottame di vetro pronto al forno con le seguenti caratteristiche ...;

c) messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondarie per l'edilizia ..."

3.4. Tanto premesso, la ricorrente sostiene di aver diritto di trattare in R5, come industria vetraria, le seguenti quantità, come da Allegato 4 sub-allegato 1:

- Industria vetraria: Codici CER [101112][150107][160120] [170202] [191205][200102] – 35.000 ton/anno;

- Produzione di materie prime secondarie per l'industria vetraria: Codici CER [101112][150107][160120] [170202] [191205][200102] – 3.000 ton/anno;

- Produzione di materie prime secondarie per l'edilizia: Codici CER [101112][150107][160120][170202][191205][200102] – 5.000 ton/anno;
 - Utilizzo dei rifiuti per la formazione di rilevati e sottofondi stradali: Codici CER 101112][150107][160120][170202][191205][200102 – 2.500 ton/anno;
- e così per un totale pari a 45.500 ton/anno.

E poiché la ricorrente non ha superato tali quantità, del tutto illegittimo dovrebbe – *in thesi* – ritenersi il provvedimento di diniego/inibizione emesso dalla Provincia.

L'assunto è infondato.

3.5. La ricorrente non ha dimostrato in alcun modo di essere una “*industria vetraria*”, come tale abilitata alla trattazione delle suddette quantità in R5 (35.000 ton/anno per i soli codici CER suindicati, oltre alle ulteriori quantità di cui agli ulteriori codici CER parimenti indicati).

Alla stessa stregua, la ricorrente non ha dimostrato di produrre materie prime secondarie per l'edilizia, né di rifiuti per la formazione di rilevati e sottofondi stradali.

In ciò risiede allora l'errore di fondo della ricorrente: quello, cioè, di ritenere di essere abilitata al recupero di rifiuti vetrari in R5, in assenza del relativo presupposto normativo (industria vetraria).

Ciò implica, molto semplicemente, che non può in alcun modo farsi riferimento alle quantità sopra riportate, in quanto esse presuppongono un elemento (la qualità di industria vetraria del produttore rifiuti) del tutto carente – e comunque non dimostrato – nel caso di specie.

3.6. Esclusa pertanto, per tali ragioni, l'operatività delle grandezze descritte in R5, trova applicazione, in chiave residuale, la fattispecie di cui all'art. 2, punto 2.1.3, lett. b), All. 1 Suballegato 1, vale a dire: “*Messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondaria per l'industria vetraria ...*”. Dunque, si applicano soltanto le grandezze per la messa in riserva [R13], e non quelle previste in R5. E in relazione alla fattispecie R13, le grandezze previste dall'Allegato 4 Suballegato 1 sono le seguenti:

- per la tipologia 2.1, Codici CER [101112][150107][160120][170202][191205][200102]: 120.000 ton/anno per la messa in riserva, e 3.000 ton/anno per la “*produzione di materie prime secondaria per l'industria vetraria*”;

- per la tipologia 2.2, codici CER [150107][200102]: 1.000 ton/anno per la messa in riserva, e 490 ton/anno per la “*produzione di materie prime secondaria per l'industria vetraria*”.

3.7. E poiché tali grandezze sono ampiamente superate nel caso di specie, del tutto legittimamente la Provincia ha negato il rinnovo dell'iscrizione. E a tal riguardo, nessun rilievo assume la circostanza che negli anni precedenti la ricorrente era stata autorizzata a trattare una quantità di rifiuto di tipo vetrario corrispondente a quella oggetto dell'istanza in contestazione, atteso che un eventuale errore commesso dalla Provincia in passato non autorizza certamente la sua perpetuazione in futuro.

3.8. Alla stessa stregua, infondate sono le censure della ricorrente, nella parte in cui essa deduce l'illegittimità del provvedimento della Provincia, che avrebbe potuto confermare il rinnovo dell'iscrizione “*... quantomeno nei limiti delle 3000 tonnellate annue*”, e che “*... non ha consentito alla società ricorrente di espletare anche solo l'attività di messa in riserva (R13) con riferimento alla quale le quantità sono state oltremodo rispettate*” (cfr. ricorso, p. 11).

Al riguardo, è sufficiente osservare che la Provincia si è pronunciata sull'istanza della ricorrente, la quale, con la domanda di rinnovo, ha chiesto di essere autorizzata a trattare in R5 la sola tipologia di rifiuto di cui al citato art. 2, punti 2.1.3 e 2.2.3, lett. b), Allegato 1, Suballegato 1 (“*Produzione di materie prime secondarie per l'industria vetraria*”).

Né ha senso di parlare di “*svista/refuso/errore materiale*” della ricorrente (cfr. ricorso introduttivo, p. 12), discendente dal fatto che la ricorrente avrebbe richiesto “*... il rinnovo della precedente autorizzazione (84/2014) con la quale la stessa era stata autorizzata a trattare tutti i rifiuti relativi alla categoria 2.1. e 2.2. in R5*” (cfr. ricorso cit., p. 12). Sul punto, si è poc'anzi detto (cfr. *supra*, punto n. 4.7) che le quantità che la ricorrente è stata autorizzata a trattare in passato non possono

rilevare nel caso di specie, in quanto frutto di un errore da parte dell'Amministrazione. Ne consegue che l'attività pregressa non può in alcun modo vincolare l'Amministrazione in sede di rinnovo dell'istanza ex art. 216 d. lgs. n. 152/2006, sicché del tutto doverosamente l'Amministrazione si è attenuta all'istanza formulata dalla ricorrente. Istanza con la quale – è appena il caso di ribadire – si chiedeva di essere autorizzati a trattare in R5 la sola tipologia di rifiuto di cui al più volte citato art. 2, punti 2.1.3 e 2.2.3, lett. b), Allegato 1, Suballegato 1 (“*Produzione di materie prime secondarie per l'industria vetraria*”).

E tale istanza, così come è stata formulata, non era in alcun modo accoglibile. Né la Provincia avrebbe potuto fare opera di “ortopedia giuridica”, qualificando l'istanza della ricorrente in una maniera del tutto diversa, dal punto normativo, dal modo in cui la stessa è stata qualificata dalla ricorrente, vale adire derubricando in R13 (messa in riserva) attività richieste dalla ricorrente in R5 (industria vetraria). Invero, se la Provincia avesse operato in tal senso, essa si sarebbe pronunciata non già sulla richiesta della ricorrente, ma su una ipotetica istanza, diversamente qualificata, che la ricorrente non ha giammai inteso proporre.

Operazione, quella or ora descritta, del tutto arbitraria, risolvendosi in una palese violazione del principio della domanda, valevole anche in ambito procedimentale.

3.9. Esclusa pertanto l'opera di cui sopra, costituiva piuttosto onere della ricorrente formulare, in via gradata (vale a dire: in caso di mancato accoglimento di istanza per le quantità proposte in R5), istanza per l'autorizzazione al trattamento delle quantità previste per la messa in riserva (R13). In tal caso, sarebbe stato onere della Provincia, una volta rigettata l'istanza proposta dalla ricorrente in via principale, valutare quella proposta da quest'ultima in via gradata.

Senonché, in tal senso la ricorrente non ha operato, sicché del tutto legittimo si appalesa, sotto tale profilo, il diniego opposto dalla Provincia.

3.10. Per tali ragioni, il primo motivo di censura proposto dalla ricorrente è infondato, e va dunque disatteso.

4. Va ora esaminato il secondo ordine di censure articolato dalla ricorrente con il primo motivo di gravame. Sul punto, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità delle valutazioni della Provincia in ordine alle precauzioni da adottarsi nell'impianto in esame, tenuto conto che l'attività di recupero del vetro avviene unicamente sulla p.lla 370 sub 2, e non anche sulla p.lla 370 sub 4.

4.1. Il motivo è documentalmente smentito dalla nota prot. n. 76593/A del 20.12.2013, con la quale la ricorrente ha chiesto alla Provincia, “... ove si ritenga necessaria autorizzazione, di poter utilizzare come deposito di materiale MPS (*materia prima secondaria*), derivante dalla lavorazione del rottame di vetro effettuata nell'impianto già da voi autorizzato, l'area attigua al detto impianto ubicata in Località “Scegnu” nel Comune di Manduria (Ta) individuato in N.C.T. al foglio 50 p.lla 370 sub 4. L'area in questione è recintata in tutti i suoi lati perimetrali ed è dotata per tutta la sua estensione di pavimentazione impermeabile di tipo industriale ed è altresì munita di impianto per la raccolta delle acque meteoriche”.

Dunque, è la stessa ricorrente a ritenere che lo stoccaggio di MPS sarebbe avvenuto sull'area catastalmente individuata con fg. 50, p.lla 370, sub 4, sicché va escluso, sotto tale profilo, l'errore dell'Amministrazione.

4.2. Al di là di tale aspetto – pur decisivo nel senso del rigetto del relativo motivo di gravame – va comunque rilevato che la ricorrente, in risposta alle osservazioni della Provincia, ha affermato che: “*difficilmente può avvenire la diffusione del materiale nell'ambiente, infatti la materia prima seconda depositata nei box viene movimentata con l'ausilio di mezzi meccanici e successivamente vengono eseguite operazioni manuali con ausilio di spazzatrici manuali*” (cfr. atto impugnato, p. 5).

Pertanto, è la stessa ricorrente a riconoscere l'effettiva movimentazione dei rifiuti in esame, sicché essa – in risposta ad un puntuale rilievo da parte della Provincia – avrebbe dovuto specificare le precauzioni da assumere al fine di evitare la diffusione del rifiuto nell'ambiente. E ciò senza che si faccia riferimento al fatto che: “... il layout dell'impianto è rimasto invariato rispetto al progetto

assentito con l'autorizzazione del 2014" (cfr. ricorso introduttivo, p. 13, nonché memoria difensiva depositata dalla ricorrente in data 15.5.2020), atteso che, per le ragioni a suo tempo esposte (cfr. *supra*), le autorizzazioni del passato non rilevano nel caso in esame.

Pertanto, il non avere la ricorrente specificato il tipo di precauzioni da adottarsi in sede di movimentazione del rifiuto esclude, anche sotto tale profilo, la fondatezza della lamentata censura.

4.3. Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo di ricorso, globalmente considerato, è infondato, e va dunque disatteso.

5. Con il secondo motivo di gravame, la ricorrente si duole del fatto che la Provincia abbia, oltre che negato il rinnovo dell'Amministrazione, altresì inibito lo svolgimento dell'attività non assentita. In particolare, ad avviso della ricorrente, *"la Provincia prima di inibire la prosecuzione dell'attività avrebbe dovuto esortare la società ad assumere degli accorgimenti ulteriori rispetto a quelli previsti"* (cfr. ricorso, p. 15).

L'assunto è infondato.

5.1. Ai sensi dell'art. 216, co. 4, d. lgs. n. 152/06, *"la provincia, qualora accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione"*.

5.2. Dunque, in caso di mancato rispetto delle prescrizioni normative e tecniche, la Provincia è vincolata all'adozione del provvedimento inibitorio, salva l'adozione di accorgimenti di natura conformativa da parte dell'interessato.

Senonché, nel caso di specie, e ribadendo quanto sopra espresso, la ricorrente ha presentato una istanza "secca" (rinnovo di autorizzazione in R5), senza la previsione di alcuna domanda di natura subordinata. Ne consegue che, una volta accertato il superamento delle grandezze massime assentibili di raccolta del rifiuto in esame, unico provvedimento adottabile da parte della Provincia era quello – concretamente adottato – di diniego di rinnovo e di divieto di prosecuzione dell'attività, non potendo certamente la Provincia pronunciarsi su accorgimenti di tipo conformativo giammai proposti dalla ricorrente.

Per tali ragioni, del tutto correttamente l'Amministrazione ha adottato l'ordine inibitorio, non potendo – in assenza di controproposta da parte della ricorrente – valutare alcun progetto di natura alternativa.

5.3. Ne consegue l'infondatezza del secondo motivo di ricorso, che va dunque disatteso.

6. Conclusivamente, il ricorso è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

7. Sussistono giusti motivi, legati alla natura particolarmente tecnica della presente controversia, per la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)