

Attività di produzione di carta, cartone e imballi da materiale derivante da trattamento di recupero e PAUR

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 12 maggio 2022, n. 471 - Gabbricci, pres.; Tagliasacchi, est. - Cartiere Villa Lagarina S.p.A. (avv.ti Mascotto e Pellegrini) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini e Salemi) ed a.

Ambiente - Attività di produzione di carta, cartone e imballi da materiale derivante da trattamento di recupero - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) - Sistema di raccolta del percolato prodotto dalle discariche con il depuratore - Prescrizioni - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1. La società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. è proprietaria di un complesso industriale, noto come “Cartiera ex Burgo”, ubicato in Comune di Mantova, in area in parte assoggettata a vincolo paesaggistico, nel quale svolge l’attività di produzione di carta, cartone e imballi da materiale derivante da trattamento di recupero.

L’attività produttiva è stata autorizzata con dapprima con AIA n. PD/1321 del 25.08.2016, poi con AIA n. PD/1051 del 9.08.2017, e infine con Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale – PAUR prot. N. GE 2020/0025405, PD 506/2020, emesso a seguito della richiesta di modifica sostanziale presentata dalla società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. per portare la produzione giornaliera da t. 575 a t. 1.159.

2. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. ha impugnato il predetto PAUR nella parte in cui pone le seguenti prescrizioni, non previste dai precedenti provvedimenti autorizzatori:

(A) non è più consentito convogliare il percolato prodotto dalle discariche al depuratore interno allo stabilimento, dovendosi stoccare detto percolato in serbatoi per essere poi smaltito all’esterno tramite società autorizzata;

(B) entro sei mesi dalla messa a regime, nell’ambito delle certificazioni ambientali, la società deve attivarsi affinché allo stabilimento produttivo di Mantova accedano mezzi di trasporto pesanti che siano, se a gasolio, di classe Euro 5 o superiore, privilegiando comunque i mezzi che utilizzano come carburante GNL;

(C) la biomassa del comparto anaerobico del depuratore costituisce rifiuto e come tale va gestita, senza possibilità, laddove ne sussistano le caratteristiche di legge, di qualificarla come sottoprodotto, vendibile e trasportabile presso impianti terzi;

(D) è compito della società, all’atto dell’accettazione delle materie prime, accertare che abbiano le caratteristiche per essere qualificate come “End of Waste”, disponendo opportune procedure di controllo.

3.1. Si è costituita in giudizio la Provincia di Mantova, eccependo preliminarmente l’improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione del provvedimento PD 902/2020, emesso successivamente a favore della ricorrente, il quale ha integralmente sostituito l’allegato tecnico AIA approvato con PAUR 506/2020, confermando le prescrizioni qui contestate.

Sempre preliminarmente l’Amministrazione provinciale ha rilevato che la ricorrente ha prestato acquiescenza alle prescrizioni contestate (in particolare, quelle alle lettere A e D), dandovi puntuale esecuzione, e che dunque anche sotto questo profilo il gravame sarebbe inammissibile o improcedibile.

Nel merito parte resistente ha controdedotto alle censure avversarie, concludendo per la reiezione del ricorso.

3.2. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Mantova per difendere specificamente la prescrizione sub (B), frutto di una sua richiesta in conferenza di servizi.

3.3. Non si è invece costituita in giudizio ARPA, che pure era stata evocata.

4. La società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. ha replicato con memorie, insistendo per l’accoglimento del ricorso.

5. Dopo un primo rinvio, e l’ulteriore scambio di scritti difensivi tra le parti costituite, la causa è stata introitata alla pubblica udienza del 13 aprile 2022.

DIRITTO

1. Viene in decisione la causa promossa dalla società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. avverso alcune delle prescrizioni contenute nel Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale – PAUR PD 506/2020 in forza del quale essa svolge l’attività di produzione di carta, cartone e imballi da materiale riciclato emesso a suo favore dalla Provincia di Mantova. Con quattro distinti motivi di impugnazione, uno per ciascuna delle prescrizioni contestate, la ricorrente ne chiede l’annullamento in parte qua.

2.1.1. Preliminarmente, va esaminata l’eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalla Provincia.

Secondo l’Amministrazione resistente la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. non ritrarrebbe alcuna utilità dall’accoglimento del ricorso, non avendo impugnato il successivo provvedimento PD 902/2020, che ha integralmente sostituito l’allegato tecnico AIA approvato con PAUR 506/2020, confermando le prescrizioni qui impuginate.

2.1.2. L'eccezione è infondata.

Con il provvedimento PD 902/2020 è stata approvata una modifica non sostanziale della Autorizzazione Integrata Ambientale (IPPC), avente a oggetto "la realizzazione di due pareti REI 120 costituite da muratura di basamento in cemento armato e pareti in pannelli sandwich con lana di roccia" (v. doc. 13 fascicolo della Provincia).

L'autorizzazione sopravvenuta ha dunque riguardato un aspetto, a prima vista, marginale, e, comunque ben distinto dall'oggetto delle prescrizioni impugnate, il cui contenuto è stato illustrato nella parte in fatto.

Inoltre, il PD 902/2020 fa salve espressamente tutte le condizioni e le prescrizioni del PAUR 506/2020 non modificate. E in atti non vi sono elementi dai quali inferire che la conferma del contenuto dell'allegato tecnico al PAUR sia stata disposta all'esito di una rinnovazione dell'istruttoria o comunque di una rivalutazione del materiale istruttorio acquisito e di una riponderazione degli interessi coinvolti (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. V, sentenza n. 1407/2022, sulla distinzione tra atto confermativo proprio e atto meramente confermativo). Anzi, proprio il fatto che il provvedimento PD 902/2020 abbia a oggetto una modifica non sostanziale, depone piuttosto per la sua qualificazione quale atto meramente confermativo.

Conseguentemente, non vi era necessità di una sua impugnazione, dal momento che l'eventuale accoglimento del ricorso caducherebbe automaticamente anche il provvedimento PD 902/2020 nella parte in cui riproduce le prescrizioni del PAUR 506/2020 giudicate illegittime e per questo annullate giudizialmente (cfr., C.d.S., Sez. VI, sentenza n. 882/2016, per la quale «l'annullamento dell'atto a monte (quello confermativo) [è] in grado di determinare l'automatica caducazione dell'atto a valle (quello di mera conferma), che rimarrebbe privato del suo oggetto giuridico»).

2.2. Parimenti infondata è la tesi della difesa della Provincia per cui la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. avrebbe prestato acquiescenza alle prescrizioni impugnate, dandovi esecuzione.

Per giurisprudenza pacifica (anche della Sezione, si veda, ad esempio, la sentenza n. 7/2021), «l'acquiescenza tacita ad atti amministrativi con effetti ostativi al diritto dell'azione giurisdizionale si configura solo in presenza di un comportamento chiaro ed assolutamente inequivoco di accettazione degli effetti degli atti medesimi, incompatibile con l'intenzione di impugnarlo in sede giurisdizionale» (così, ex plurimis, C.d.S., Sez. V, sentenza n. 8747/2021).

Nel caso di specie tali indici inequivoci mancano.

Innanzitutto, la ricorrente aveva tutto l'interesse ad avviare la prima possibile l'attività produttiva a fronte di un impegno economico consistente sostenuto per riattivare la produzione nel sito di Mantova dismesso dal precedente proprietario, e dunque ha rispettato le condizioni perché obbligata. In secondo luogo, in più occasioni l'interessata ha dichiarato di riservarsi l'impugnazione delle prescrizioni contestate e che il loro adempimento non doveva intendersi in alcun modo come acquiescenza.

Deve, quindi, escludersi che vi sia stata acquiescenza da parte della società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. acquiescenza alle prescrizioni contestate.

3.1. Passando al merito, con il primo motivo di ricorso la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. impugna la prescrizione del PAUR che impone lo stoccaggio in serbatoi del percolato derivante dalle lavorazioni, affinché venga poi trattato all'esterno.

Secondo la ricorrente la predetta prescrizione è viziata da "Violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'artt. 74 e ss. D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 36/2003 e s.m.i. Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 e dell'art. 29 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere: eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto del presupposto, illogicità ed irragionevolezza. Difetto di istruttoria e di motivazione".

Premette la deducente che l'AIA del 2017 prevedeva il collettamento del percolato da scarica direttamente al depuratore interno allo stabilimento e il suo sversamento in uno dei laghi formati dal fiume Mincio dopo il trattamento, senza che fosse sorto dubbio alcuno che il predetto depuratore fosse idoneo al trattamento del percolato.

Continua osservando che la diversa posizione assunta dalla Provincia origina da un presupposto errato, ovvero che il percolato non sia un refluio industriale, ma un rifiuto liquido. Citando giurisprudenza penale (segnatamente, Cass. pen., Sez. III, 25.1.2011 n. 7214), l'esponente sostiene che il percolato diventa rifiuto solamente quando vi è una interruzione del nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo idrico ricettore. Se, cioè, viene stoccato in vasche di accumulo per essere poi prelevato e trasportato con autobotti in impianti di trattamento, il percolato è un rifiuto; se, invece, viene convogliato direttamente in un depuratore e dopo il trattamento scaricato in un corpo idrico ricettore, il percolato è un refluio industriale.

Conclude pertanto la ricorrente che il divieto di utilizzare il depuratore interno allo stabilimento per il trattamento del percolato è ingiustificato e illegittimo.

3.2. La doglianza è fondata.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere m) e r), D.Lgs. n. 36/2003, costituisce percolato «qualsiasi liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti o dalla decomposizione degli stessi e che sia emesso da una scarica o contenuto all'interno di essa», mentre costituisce rifiuto liquido «qualsiasi rifiuto sotto forma liquida, comprese le acque reflue non convogliate in reti fognarie ed esclusi i fanghi». Dunque il percolato, ove non trattato, costituisce un rifiuto, e, specificamente, un rifiuto liquido.

Ora a mente, dell'articolo 6, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 36/2003 è vietato lo smaltimento in scarica dei rifiuti liquidi.

Dunque, il percolato va prima trattato (segnatamente, depurato) e poi immesso in un corpo idrico.

Fatta questa premessa, il divieto di utilizzare il depuratore interno allo stabilimento contenuto nel PAUR è irragionevole e immotivato.

È irragionevole perché il percolato deve essere depurato, sicché è poco efficiente una soluzione che impone di fare all'esterno quello che può farsi all'interno dello stabilimento, senza l'ulteriore aggravio del carico ambientale rappresentato dalle emissioni delle autobotti utilizzate per il trasporto del rifiuto liquido.

È immotivato perché l'utilizzo del depuratore interno era la modalità di smaltimento del percolato autorizzata dalla precedente AIA e nel PAUR non sono evidenziate ragioni per le quali la modifica sostanziale così approvata renda inidoneo il depuratore. Nemmeno sono evidenziate criticità del sistema di depurazione dello stabilimento ai fini del rispetto dei valori limite di emissione degli scarichi industriali.

4.1. Con il secondo motivo di ricorso la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. impugna la prescrizione del PAUR che impone che entro sei mesi dalla messa a regime, nell'ambito delle certificazioni ambientali, la società si attivi affinché allo stabilimento produttivo di Mantova accedano mezzi di trasporto pesanti che siano, se a gasolio, di classe Euro 5 o superiore, privilegiando comunque i mezzi che utilizzano come carburante GNL.

Secondo la ricorrente la predetta prescrizione è viziata da “Violazione di legge: violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 29 D.Lgs. 152/2006 s.m.i. sotto altro profilo. Violazione della Legge Regionale 11.12.2006, n. 24 e delle D.G.R.L. n. X/7095 del 18.09.2017 e n. XI/2055 del 31.07.2019. Violazione della Direttiva comunitaria 2008/50/CE relativa alla qualità dell'area ambiente e per un'aria più pulita in Europa. Violazione del D.Lgs. n. 155/2010. Violazione del D.Lgs. n. 285/1992 e s.m.i.. Violazione del Regolamento (CE) n. 595/2009, del Regolamento (UE) n. 582/2011, del Regolamento (UE) n. 136/2014, del Regolamento (UE) n. 2017/2400 e del Regolamento (UE) n. 218/858. Violazione dell'art. 41 della Costituzione. Violazione degli artt. 1 e 3 L. n. 241/1990. Eccesso di potere: Eccesso di potere per disparità di trattamento, irragionevolezza ed illogicità manifesta. Incompetenza”.

Osserva la deducente che i veicoli di classe inferiore alla classe Euro 5 possono legittimamente circolare, ai sensi di legge, sulle strade italiane, e che, se pure è vero che possono essere imposte restrizioni alla circolazione per prevenire o ridurre le emissioni in atmosfera, è anche vero le restrizioni non possono essere permanenti o riguardare un determinato sito produttivo.

Rileva altresì l'esponente che la prescrizione in esame determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre imprese non assoggettate al medesimo obbligo.

Da ultimo la ricorrente lamenta la scarsa chiarezza della prescrizione, che non indica con precisione quale condotta essa dovrebbe concretamente tenere.

4.2. La doglianza è fondata.

Le limitazioni alla circolazione di mezzi, anche se funzionali a perseguire interessi pubblici meritevoli di tutela, quali la salute, l'ambiente e il paesaggio, sono legittime se e in quanto si mantengano nei limiti della ragionevolezza e logicità (cfr., C.d.S., Sez. VI, sentenza n. 2599/2022).

La prescrizione qui in esame è evidentemente dettata nell'intento di contenere le emissioni in atmosfera, ma si rivela inadeguata rispetto allo scopo perseguito.

Lo stabilimento della ricorrente ricade in una zona tutt'altro che isolata (come ammesso anche dal Comune nelle sue difese): il divieto per i mezzi diversi da quelli Euro 5 o superiore o da quelli che funzionano a GNL di entrare alla “Cartiera ex Burgo” non impedisce a quegli stessi mezzi di percorrere le strade attorno al sito produttivo, magari per raggiungere altri impianti produttivi o spazi espositivi o punti di vendita.

La misura risulta dunque inidonea allo scopo perseguito e ingiustamente penalizzante per la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A..

4.3.1. La Provincia oppone che la prescrizione fa proprio un suggerimento contenuto nella relazione di VIA presentata dalla stessa interessata, e che l'analisi dell'impronta di carbonio della produzione di carta svolta dall'interessata è stata fatta sulla base dell'assunto che i mezzi di trasporto su gomma producano le emissioni attese per i mezzi Euro 5, cosicché eliminare la prescrizione significherebbe stravolgere il progetto approvato.

4.3.2. Si tratta di argomenti che risultano documentalmente inconsistenti.

Invero, il presunto suggerimento dell'interessata contenuto nella relazione di VIA aveva un altro contenuto, parlandosi di un obiettivo cui tendere nell'arco di due anni (e non 6 mesi) e per mezzi Euro 3 o superiori (non Euro 5 o superiori), ma non certamente di un obbligo cui subordinare l'efficacia del provvedimento autorizzatorio.

Al contempo, l'analisi dell'impronta di carbonio è una relazione non obbligatoria che l'interessata ha redatto, certamente anche per produrla nell'istruttoria poi sfociata nel provvedimento qui impugnato, ma principalmente per ottenere la certificazione ambientale e per scopi comunicativi (v. p. 3 doc. 7 fascicolo della Provincia). Piuttosto, è vero che lo studio di ricaduta delle emissioni derivanti dal traffico veicolare indotto dall'impianto e utilizzato in sede di conferenza di servizi prende a base i dati delle emissioni medie prodotte dal parco-mezzi circolante in Italia nel 2015 (v. doc. 23 fascicolo di parte ricorrente), che – notoriamente – non è certamente classificabile come Euro 5 o superiore in misura preponderante.

4.3.3. In conclusione, non è neppure vero che l'annullamento della prescrizione stravolgerebbe l'equilibrio della autorizzazione: e, comunque, non si può evidentemente far ricadere su singole imprese un problema, quello della

circolazione di veicoli più o meno inquinanti, che notoriamente né gli Enti territoriali, né il Governo nazionale può risolvere con facilità.

5.1. Con il terzo motivo di ricorso la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. impugna la prescrizione del PAUR che impone che la biomassa del comparto anaerobico del depuratore venga sempre qualificata e gestita come rifiuto impedendo che, sussistendone le caratteristiche ai sensi di legge, sia qualificata come sottoprodotto e come tale sia ceduta a terzi.

Secondo la ricorrente la predetta prescrizione è viziata da *“Violazione di legge: violazione e falsa applicazione degli artt. 183, 184 e 184 bis del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. Violazione degli artt. 25 e 29 D.Lgs. 152/2006 s.m.i. sotto altro profilo. Eccesso di potere: Eccesso di potere per carenza di istruttoria, irragionevolezza ed illogicità manifesta”*.

Afferma la deducente che la qualificazione di un residuo di produzione come rifiuto o come sottoprodotto non può dipendere da una valutazione discrezionale dell’Autorità amministrativa, ma deriva direttamente dalla legge.

La biomassa del comparto anaerobico del depuratore sarà classificata e gestita come rifiuto non in base a una prescrizione del PAUR, ma perché rientra nella nozione giuridica di rifiuto fissata dagli articoli 183 e 184 D.Lgs. n. 152/2006; di contro, sarà classificata e quindi gestita come “sottoprodotto” nel caso in cui invece rientri nella definizione e rispetti i requisiti previsti dall’articolo 184 bis D.lgs. n. 152/2006.

Ritiene, pertanto, l’esponente che la prescrizione in esame sia illegittima per difetto di motivazione, carenza di istruttoria e contraddittorietà, tenuto conto che ARPA Lombardia in conferenza di servizi aveva ammesso che la biomassa anaerobica potesse essere gestita come sottoprodotto commercializzabile.

5.2. La doglianza impone di muovere dal dato normativo.

Ai sensi dell’articolo 184 bis D.L.gs. n. 152/2006 affinché un materiale possa essere qualificato come sottoprodotto, anziché come rifiuto, è necessario che soddisfi contemporaneamente le seguenti condizioni:

a) che esso origini da un processo di produzione, di cui costituisca parte integrante, ancorché lo scopo primario del processo produttivo non sia la produzione di tale materiale;

b) che sia certo che esso sia utilizzato nel corso del medesimo processo produttivo o in altro processo produttivo, da parte del produttore o di un terzo;

c) che esso possa essere utilizzato direttamente, senza necessità di alcun trattamento che in qualche modo lo modifichi;

d) che l’utilizzo di detto materiale sia legale e non abbia impatti negativi sull’ambiente o sulla salute umana.

Ora, contrariamente, a quanto sostenuto dalla difesa della Provincia, nel caso di specie la condizione sub a) è integrata, perché comunque il fango – ancorché non oggetto della produzione della cartiera – deriva dal relativo processo produttivo.

5.3. Il problema è semmai rappresentato dalla condizione sub b), ovverosia la certezza dell’utilizzo del materiale costituente sottoprodotto.

A tale riguardo l’articolo 5 D.M. 13 ottobre 2016, n. 264 specifica che il requisito della certezza dell’utilizzo deve essere dimostrato dal momento della produzione del materiale fino al momento dell’impiego dello stesso e presuppone che “l’attività o l’impianto in cui il residuo deve essere utilizzato sia individuato o individuabile già al momento della produzione dello stesso”.

Orbene, come emerge dalla documentazione in atti è proprio tale condizione che difetta nel caso di specie. La società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. non ha, infatti, indicato in sede di istruttoria la destinazione finale della biomassa del comparto anaerobico del depuratore, in quale produzione sarà impiegata e a chi eventualmente sarà ceduta.

Il che, peraltro, impedisce anche la verifica della sussistenza degli ulteriori requisiti sub c) e sub d), ovverosia dell’utilizzo del materiale senza ulteriori trasformazioni e della non nocività dell’impiego dello stesso.

Dunque, sulla base di tali presupposti, legittimamente la biomassa del comparto anaerobico del depuratore è stata qualificata come rifiuto, imponendosi all’impresa di trattarla come tale.

5.4. La doglianza è dunque infondata, ma questo tuttavia non impedisce che in futuro, laddove l’interessata dimostri in concreto che un determinato scarto di produzione verrà con certezza utilizzato in un altro processo produttivo consentito dalla legge, la biomassa del comparto anaerobico del depuratore possa essere qualificata come sottoprodotto e assoggettata alla relativa disciplina.

6.1. Con il quarto motivo di ricorso la società Cartiere Villa Lagarina S.p.A. impugna la prescrizione del PAUR che le impone opportune procedure di controllo delle materie prime in entrata in ordine al fatto che presentino le caratteristiche per essere qualificate come “End of Waste”.

Secondo la ricorrente la predetta prescrizione è viziata da *“Violazione di legge: violazione e falsa applicazione degli artt. 184, 184 bis e 184 ter del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. Violazione della norma UNI EN 643. Violazione artt. 25 e 29 D.Lgs. 152/2006 s.m.i. sotto altro profilo. Eccesso di potere: Eccesso di potere per carenza di istruttoria, irragionevolezza ed illogicità manifesta”*.

Preliminarmente la deducente fa presente:

- che essa è autorizzata a ricevere come materia prima “Carta da Riciclo” o “Cartaccia” conforme alla norma tecnica UNI EN 643 e costituente “End of Waste” (EoW);

- che tale materiale arriva allo stabilimento con la documentazione che ne attesta la natura di merce ossia la coerenza con la norma tecnica UNI EN 643;

- che la “Carta da riciclo” o EoW si differenzia dal rifiuto CER 20 01 01 per le percentuali di impurità presenti (fino al

3% secondo la norma UNI EN 643), la cui verifica è eseguita dagli operatori autorizzati sulla base di un metodo complesso (anch'esso definito da una norma UNI) denominato "quartatura", che prevede l'apertura di un numero minimo di balle di "carta" (del peso di alcuni quintali) per ciascun carico, la selezione di alcuni campioni secondo operazioni codificate e l'invio a laboratorio per le analisi;

- che non vi è altro modo che consenta di effettuare in termini attendibili (e opponibili al fornitore) la classificazione come EoW o come rifiuto di un carico di balle di "Carta da riciclo", perché non c'è altra procedura per quantificare una percentuale "riconosciuta" delle cd. impurità previste dalla norma UNI EN 643.

Fate queste premesse, l'esponente sostiene che la pretesa che l'acquirente di "End of Waste", oltre al controllo documentale, verifichi anche la qualità della "Cartaccia" consegnatagli è illegittima, perché è il fornitore che garantisce e certifica la qualità del prodotto fornito, la sua conformità alla norma UNI EN 643.

Del pari, è – a suo dire - illegittima la pretesa di controllare a campione la qualità della carta di riciclo ricevuta tramite il macchinario denominato "fiber tester", perché esso non può omogenizzare i campioni, come avviene nel metodo della quartatura; né può riconoscere le plastiche "costituenti", che non sono impurità ai sensi della norma UNI EN 643.

6.2. La parte della censura relativa all'impiego dello strumento denominato "fiber tester" è stata rinunciata dalla ricorrente con memoria depositata in data 1° 06.2021.

6.3. Per la parte rimanente la doglianza è fondata.

La normativa tecnica UNI EN 643 definisce la qualità di carta e cartone da riciclare utilizzati come materia prima nell'industria cartaria, stabilendo quali materiali (proibiti o indesiderati) non possano entrare nella composizione del sottoprodotto cartario e quali, diversi da carta e cartone, possano entrarvi ove si mantengano entro le soglie di tolleranza. Tale normativa tecnica persegue, tra gli altri, anche lo scopo di assistere gli operatori economici nella compravendita di carta e cartone da riciclo, esonerandoli dalla necessità di un controllo aggiuntivo prima dell'impiego dell'industria cartaria.

È, dunque, contrario alle finalità di semplificazione cui assolve la normativa tecnica, pretendere un ulteriore controllo da parte dell'acquirente sul materiale già certificato conforme alla disciplina UNI EN 643 da parte del produttore-venditore. Starà al produttore-venditore di carta e cartone che abbiano cessato di essere rifiuto attestarne la conformità alla disciplina tecnica, e starà alla pubblica Autorità accertare (tramite controlli a campione) la veridicità della dichiarazione resa dal produttore-venditore di materiale riciclato. È illogico e irragionevole spostare in capo all'acquirente compiti e responsabilità che appartengono ad altri attori della filiera del recupero.

Se dunque la prescrizione non è viziata da violazione di legge, perché l'articolo 5 del D.M. 22.09.2020, n. 188 (Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone) che pone l'obbligo di certificazione in capo al produttore è entrato in vigore successivamente all'adozione del provvedimento provinciale qui impugnato, comunque essa è viziata da eccesso di potere.

6.4. La Provincia oppone che la prescrizione è stata imposta per ovviare alle gravi irregolarità rilevate nella gestione dell'impianto (segnatamente, un avvio anticipato dell'attività e un deposito di materiale eccedente le superficie e i volumi autorizzati).

Sennonché, un conto sono le misure contingenti che vengono ordinate per riportare l'impianto in una condizione di regolarità, altro sono le misure ordinarie che devono regolare a regime l'attività produttiva.

La prescrizione in questione si situa nella fase fisiologica dell'attività della cartiera, quella in cui gli ingressi del materiale sono proporzionali alla capacità produttiva del sito, sicché si rivela del tutto illogica, irragionevole e ingiustificata.

7.1. In conclusione, il ricorso è fondato con riferimento al primo, secondo e quarto motivo di impugnazione. Pertanto, in accoglimento del ricorso, il provvedimento impugnato viene annullato nelle parti indicate in epigrafe alle lettere (A), (B) e (D).

7.2. In ragione dell'esito della causa, le spese di giudizio sono compensate tra le parti per un quarto e per la restante parte sono liquidate a favore della società ricorrente nella misura indicata in dispositivo.

(Omissis)