

Impianto di allevamento avicolo ed emissioni inquinanti nell'aria, acqua e suolo

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 7 novembre 2022, n. 890 - Cacciari, pres. f.f.; Palliggiano, est. - Guaralde Società Agricola S.S. (avv. Aldegheri) c. ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (avv.ti Fantini, Onorato) ed a.

Ambiente - Emissioni inquinanti nell'aria, acqua e suolo - Impianto di allevamento avicolo - AIA - Mancato rispetto di una prescrizione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- Riferisce la società ricorrente, Guaralde Società Agricola s.s., di gestire un impianto di allevamento avicolo sito nel Comune di Galeata, in Podere Guaralde, località San Zeno,

Detto impianto, avendo una capacità di allevamento di oltre 40.000 posti pollame, è soggetto - ai sensi dell'Allegato VII, part. II del D. Lgs. n. 152/2006 - ad Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), anche conosciuta come IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), la cui finalità è di evitare o comunque ridurre le emissioni inquinanti nell'aria, acqua e suolo, e le cui norme sono riportate negli artt. 29-bis e segg. del menzionato d. lgs 152/2006.

Per l'impianto in questione, l'AIA è stata da ultimo rinnovata con Delibera di Giunta Provinciale di Forlì n. 329/2013, Prot. Gen. n. 114288/2013, del 26 agosto 2013 e quindi modificata con Determinazione Dirigenziale ARPAE n. DET-AMB-2016-223 del 16 febbraio 2016.

Nell'ambito della programmazione annuale dell'attività di controllo sulle aziende IPPC, ARPAE ha effettuato in data 28 novembre 2017 una visita ispettiva programmata presso l'allevamento Guaralde. Il resoconto ed i risultati della visita ispettiva sono contenuti nel Rapporto del 25 gennaio 2017, inviato da ARPAE alla ricorrente a mezzo PEC il successivo 26, sulla base del quale gli ispettori hanno valutato "non conforme" l'impianto di Guaralde rispetto alla prescrizione n. 51 dell'AIA.

Pertanto, con provvedimento n. 6056 del 13 febbraio 2018, ARPAE ha così concluso:

- al punto 1), ha contestato alla ricorrente "un comportamento difforme da quanto disposto nella Parte II bis del D.Lgs. n. 152/06 e s.m.a." (punto 1.1.) e di "non rispettare le prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale n. 329/2013" (punto 1.2.);

- al punto 2), ha disposto l'obbligo per la ricorrente di provvedere, entro 90 giorni, "a ripristinare il fondo in cemento impermeabile delle piazzole poste in testata ai capannoni e finalizzate a contenere le lettiere durante le fasi di rimozione dall'interno dei capannoni, munendo le stesse dei cordoli di contenimento perimetrali mancanti";

- al punto 4), ha previsto che, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni di cui al punto 2., avrebbe proceduto a revocare l'AIA ed a chiudere l'installazione.

2.- Con l'odierno ricorso, notificato l'11 aprile 2018 e depositato il successivo 9 maggio, Guaralde Società Agricola ha impugnato il menzionato provvedimento, deducendo la seguente articolata censura: Violazione degli artt. 29-bis e segg., dell'art. 29-decies, comma 9, lett. a), d. lgs 152/2006, della prescrizione 51 dell'AIA di cui all'Allegato 1 della Deliberazione della Giunta Provinciale n. 329 del 26 agosto 2013, prot. gen. n. 114288/2013; degli artt. 1, 3 e 7 L. n. 241/1990 e dei principi costituzionali del giusto procedimento, di partecipazione, d'imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa di cui agli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione; eccesso di potere per carenza, contraddittorietà della motivazione; difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti; ingiustizia manifesta; sviamento dell'interesse pubblico; violazione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità.

Ha chiesto quindi l'annullamento dell'atto impugnato ed il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittima imposizione di ARPAE, pari, quantomeno, agli esborsi che la ricorrente dovrà sopportare per dare ottemperanza alla stessa, nonché alla perdita di guadagno corrispondente alla chiusura dell'impianto, per il tempo necessario per l'esecuzione dei lavori, danni che la ricorrente fa riserva di documentare e quantificare, anche a mezzo di CTU.

Si è costituita in giudizio ARPAE con atto depositato il 28 giugno 2018, per chiedere il rigetto del ricorso.

La Provincia di Forlì-Cesena, il Comune di Galeata e l'Azienda USL della Romagna, ritualmente intimati, non si sono costituiti.

Con memoria depositata il 29 luglio 2022, ARPAE ha fatto presente che la ricorrente ha adempiuto alle prescrizioni stabilite dall'Amministrazione - fornendone anche documentazione fotografica a riprova.

In effetti risulta che la società ricorrente, con nota del 10 maggio 2018, aveva chiesto ad ARPAE una proroga dei termini per chiudere i lavori, per consentire la conclusione del ciclo produttivo delle uova.

ARPAE, con comunicazione del 30 maggio 2018, concedeva la proroga richiesta al 31 marzo 2019.

In prossimità della scadenza, con nota del 29 marzo 2019, la società ricorrente dichiarava, impregiudicato l'esito dell'odierno ricorso avverso la diffida, di avere dato esecuzione a quanto previsto dal punto 2 dell'ordinanza impugnata. A questo punto, ARPAE, preso atto che la ricorrente aveva svolto i lavori per conformarsi alle prescrizioni indicate nell'ordinanza impugnata, con determinazione dirigenziale n. 3646 del 18 luglio 2022, ha disposto il "ritiro dell'atto di diffida in considerazione dell'adempimento dello

stesso da parte delle società ricorrenti e quindi del riconoscimento, sia pur in presenza di un difetto di acquiescenza, della correttezza della richiesta della amministrazione, inerente alla necessità di provvedere al ripristino del fondo in cemento impermeabile per le ragioni esplicitate nell'atto di diffida".

Gli effetti della diffida sono oggetto di contrasto tra le parti in causa. ARPAE ritiene in sostanza che sia sopravvenuto il difetto d'interesse a decidere la causa, atteso che il provvedimento di diffida, risalente al 2018, avrebbe esaurito i suoi effetti, fermo rimanendo la legittimità dello stesso, tanto che la ricorrente vi ha anche dato esecuzione.

Con memoria, anch'essa depositata il 29 luglio 2022, la ricorrente osserva che, da un lato, ARPAE avrebbe espressamente ritenuto infondate le contestazioni di cui al verbale ispettivo, in ordine alla non conformità alle prescrizioni di cui al punto 51 dell'AIA, tanto da procedere, con atto prot. n. 4820 del 22 febbraio 2022, ad archiviare il procedimento sanzionatorio di cui al verbale di ARPAE medesima n. 06/SA/2018 del 16 gennaio 2018; dall'altro, avrebbe al contrario confermato la fondatezza delle contestazioni di cui al verbale ispettivo, procedendo solo a "ritirare" ma non ad annullare in autotutela la diffida, non riconoscendo in sostanza che la ricorrente non avrebbe violato le prescrizioni di cui al menzionato punto 51 AIA.

3.- La ricorrente ha quindi proposto ricorso per motivi aggiunti, notificato il 7 settembre 2022 e depositato il successivo 8, col quale ha impugnato, per l'annullamento, l'atto prot. n. 3646 del 18 luglio 2022, nella parte in cui ha determinato il ritiro della diffida già impugnata col ricorso introduttivo, motivandolo con la conferma della correttezza della stessa e del presupposto verbale ispettivo.

Ha riprodotto le censure formulate col ricorso introduttivo per illegittimità propria e derivata anche da quella degli atti presupposti; ha quindi riproposto la richiesta di risarcimento del danno.

La causa è stata inserita nel ruolo dell'udienza pubblica del 29 settembre 2022, calendarizzata in attuazione delle Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato negli uffici della giustizia amministrativa, di cui al Decreto del Presidente del Consiglio di Stato dell'8 febbraio 2022, in attuazione del D.L. 80 del 2021, convertito dalla L. n. 113 del 2021.

Nel corso dell'udienza parte resistente ha espressamente rinunciato ad avvalersi dei termini a difesa per replicare al ricorso per motivi aggiunti.

La causa è stata quindi trattenuta dal Collegio per essere decisa.

4.- Il ricorso introduttivo è improcedibile, posto che l'esecuzione dei lavori da parte della società ricorrente e l'adozione del conseguente provvedimento prot. n. 3646 del 18 luglio 2022 ad opera di ARPAE trasferisce l'interesse sostanziale della ricorrente sul ricorso per motivi aggiunti, coi quali sono prospettati motivi di illegittimità propria di quest'ultimo provvedimento nonché derivata dagli atti antecedenti.

5.- Il ricorso per motivi aggiunti è nel merito infondato.

La ricorrente sottolinea che il procedimento sanzionatorio assunto ai sensi dell'art. 29 quattordicesimo d. lgs. 152/2006, scaturito dal verbale di accertamento e contestazione di violazione di sanzione amministrativa 06/SA/2018, è stato archiviato col provvedimento n. 20 del 22 febbraio 2022 - PG n.ro 30674 – per insussistenza dei presupposti oggetto del verbale di accertamento e contestazione di sanzione amministrativa.

In realtà, il procedimento sanzionatorio, la cui decisione è intervenuta a distanza di quattro anni rispetto al sopralluogo degli ispettori ARPAE ed alla diffida impugnata, è autonomo dal procedimento amministrativo di controllo, previsto dall'art. 29-decies, comma 9, d. lgs. 152/2006 ed ha come presupposto il verbale di accertamento di violazione amministrativa.

La diffida, invece, è un provvedimento che ARPAE ha l'obbligo di adottare non appena gli ispettori comunicano gli esiti del controllo. La diffida è, pertanto, atto vincolato, nel quale l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione si riduce alla scelta, di carattere tecnico, circa la misura più idonea da prescrivere, tra quelle previste dall'ordinamento, per ovviare alle inadempienze ed alle irregolarità riscontrate a seguito della verifica condotta.

In altri termini, la diffida non ha carattere sanzionatorio ma risponde alla diversa finalità di sollecitare il destinatario a compiere le attività necessarie per riportare i locali in una condizione di conformità rispetto alle prescrizioni contenute nell'AIA.

Nel caso in discussione, la Società Guaralde, all'esito della visita ispettiva eseguita in data 28 novembre 2017 dal personale addetto al controllo e vigilanza dell'ARPAE veniva diffidata, entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento, a rimuovere le irregolarità rilevate.

La società ricorrente, con nota del 29 marzo 2019, dichiarava di avere dato esecuzione a quanto previsto dal punto 2 del provvedimento. A tal fine depositava documentazione fotografica a riprova del completamento degli interventi di cui alla diffida.

È evidente che una volta adempiute le prescrizioni contenute nella diffida, questa abbia esaurito i suoi effetti realizzandosi

in pieno lo scopo ad essa sotteso, tanto che sono state evitate le ipotesi di recidiva e quindi di sospensione o revoca dell'AIA.

Per questa ragione, ARPAE ha correttamente provveduto al ritiro della diffida ma non al suo annullamento in autotutela, auspicato dalla ricorrente, atteso che i presupposti di fatto – ossia le difformità riscontrate in sede di sopralluogo - erano comunque sussistenti al momento della sua adozione e sono stati rimossi solo perché la ricorrente si è adeguata alle prescrizioni impartite.

In altri termini, l'atto di ritiro n. 3646/2022, adottato da ARPAE ha valore ricognitivo in quanto, nel confermare la legittimità dei provvedimenti di diffida, fotografa la situazione di fatto e di diritto una volta che la ricorrente ha messo in atto le misure correttive.

La ricorrente replica nel senso che il tenore letterale del punto 51 dell'AIA n. 329/2013 - secondo cui “Tutte le strutture, gli impianti e le aree cortilizie adiacenti ai capannoni dovranno essere mantenute in buone condizioni operative e di pulizia, al fine di garantire l'accesso alle zone che periodicamente verranno ispezionate individuando il personale responsabile delle ispezioni e manutenzioni” – rende la norma applicabile solo ove le condizioni precarie di manutenzione e di pulizia delle piazzole siano tali da inibire l'accesso alle zone agli ispettori per le verifiche periodiche. Ne deriva che ove, al contrario, le condizioni di pulizia e di manutenzione di quelle aree garantiscano comunque l'accesso, sempre seguendo la prospettazione della ricorrente, la prescrizione non si applicherebbe.

Questa soluzione interpretativa non persuade il Collegio.

L'Agenzia, nello svolgimento dei propri compiti, si è legittimamente conformata al principio di precauzione, in virtù del quale può imporre all'azienda azioni volte a garantire anche la sola corretta

manutenzione delle piazzole se, come nel caso in argomento, presentano un fondo dissestato, dato non contestato dalla ricorrente.

In questo senso l'Agenzia – in base ad un criterio di ragionevolezza - ha adottato il provvedimento minimo, ossia la diffida la cui applicazione è prevista al ricorrere di una situazione che non comporti un pericolo immediato per la salute dell'uomo o per l'ambiente, proprio allo scopo di evitare il verificarsi di situazioni in concreto pregiudizievoli.

Non hanno quindi fondamento i rilievi della società ricorrente in ordine ad un comportamento contraddittorio dell'Agenzia, la quale, da un lato, avrebbe confermato la legittimità della diffida, tramite l'adozione del richiamato atto di ritiro, ma, dall'altro, ha archiviato il procedimento sanzionatorio affermando l'infondatezza del verbale di accertamento.

Le decisioni dell'Agenzia sono solo in apparenza contraddittorie, posto che, come sopra anticipato, il procedimento sanzionatorio, peraltro non oggetto del presente giudizio, è autonomo e distinto rispetto al procedimento amministrativo ispettivo, instauratosi con il sopralluogo, continuato con l'accertamento delle irregolarità e conclusosi con la diffida, da adottarsi nell'immediatezza della trasmissione del rapporto ispettivo.

Non a caso, è proprio in esito alla diffida che la società ricorrente ha provveduto a rimuovere le anomalie riscontrate in sede ispettiva.

Raggiunto l'obiettivo perseguito, tenuto conto del problema interpretativo ed a distanza di quattro anni dall'adozione della diffida, l'Agenzia ha ritenuto di archiviare il solo procedimento sanzionatorio avviato con un verbale di accertamento il quale non costituisce affatto il presupposto della diffida.

In altre parole, l'Agenzia ha ritenuto di non dare seguito al solo verbale di accertamento di contestazione di violazione amministrativa.

Per quanto sopra, il ricorso introduttivo va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione. Il ricorso per motivi aggiunti va respinto.

Va da sé che, a fronte della legittimità dell'atto di diffida dell'Agenzia, non sussistono i presupposti oggettivi e soggettivi per considerare fondata la richiesta di risarcimento del danno formulata dalla società ricorrente.

Le spese seguono la soccombenza e sono determinate nella misura indicata in dispositivo; nulla per le spese nei confronti dei controinteressati stante la loro mancata costituzione.

(Omissis)