

Provvedimento di conformazione a titolo abilitativo per la cessazione della ricezione e del trattamento di rifiuti (materiali utilizzati per la produzione di biogas)

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 8 marzo 2023, n. 211 - Gabbricci, pres.; Tagliasacchi, est. - (*Omissis*) s.r.l. (avv.ti Viganò, Farì, Hagi Kassim e Rossi Scarpa Gregorj) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini e Salemi) ed a.

Ambiente - Materiali utilizzati per la produzione di biogas - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili (biogas da materie prime e rifiuti speciali non pericolosi) - Provvedimento di conformazione a titolo abilitativo.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con provvedimento n. 2844/2006 la Provincia di Mantova ha autorizzato la società -OMISSIS- alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili (biogas da materie prime e rifiuti speciali non pericolosi), da realizzarsi in Comune di -OMISSIS-, presso l'insediamento della società -OMISSIS-S.s., socia della medesima -OMISSIS-.

Con provvedimento provinciale n. 503/2007 la predetta autorizzazione è stata volturata alla società Agricola-OMISSIS-S.r.l., con la precisazione che l'impianto andava a insistere su area nella disponibilità della stessa Agricola-OMISSIS-S.r.l. o a titolo di proprietà o a titolo di comodato ventennale.

Nel tempo il provvedimento autorizzatorio è stato oggetto di modifiche sia sostanziali, sia non sostanziali, l'ultima delle quali – secondo quanto documentato in atti – nel 2012.

In base all'autorizzazione per la produzione di biogas possono essere utilizzati i seguenti materiali:

(A) Materie prime e biomasse:

- silomais 20 ton/g – 7.300 ton/anno
 - urine e feci prodotte in azienda 440 ton/anno
 - biomasse vegetali (loietto, sorgo, ecc.) 2.000 ton/anno
 - prodotti non idonei alla trasformazione dell'industria agro-alimentare, prodotti agricoli di risulta (insalata, meloni, patate, ecc.) e prodotti ottenuti dalla lavorazione dell'industria agro-alimentare 5.00 ton/anno;
- con la precisazione che la società «fermo restando la quota fissa di 1/3 di “silomais” nella ricetta giornaliera e la quantità totale di materia prima e biomassa recuperabili presso l'impianto nel corso dell'anno (pari a 14.740 ton/anno), può, in relazione alla capacità di approvvigionamento degli stessi, variare le singole quantità»;

(B) Rifiuti speciali non pericolosi:

- rifiuti dei mercati CER 200302 2.590 ton/anno
 - rifiuti biodegradabili di cucine e mense CER 200108 2.000 ton/anno
 - rifiuti biodegradabili (verde urbano) CER 200201 1.650 ton/anno
 - feci animali, urine e letame (comprese le lettiere usate), effluenti, raccolti separatamente e trattati fuori sito CER 020106 1.260 ton/anno
 - prodotti da agricoltura, orticoltura, acquicoltura, selvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti CER 020305, 020403, 020502, 020603, 020702 2.450 ton/anno,
- con la precisazione che la società «fermo restando la quantità totale di rifiuti speciali non pericolosi recuperabili presso l'impianto nel corso dell'anno (pari a 9.950 ton/anno), può, in relazione alla capacità di approvvigionamento degli stessi, variare le singole quantità».

2.1. A seguito di sopralluoghi effettuati presso l'azienda agricola corte -OMISSIS-in Comune di -OMISSIS-, in gestione alla società -OMISSIS-S.r.l., e presso la sede della medesima società, ARPA rilevava:

- che l'impianto per il trattamento dei rifiuti e la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non risultava più autorizzato e che dal gennaio 2018 le attività di gestione dei rifiuti R3 e R13 erano state esercitate in carenza di autorizzazione;
- che presso l'impianto erano stati conferiti quantitativi maggiori di rifiuti rispetto a quanto consentito dall'autorizzazione;
- che il digestato derivato dal processo di anaerobiosi era stato smaltito senza la autorizzazione necessaria per l'utilizzo dei fanghi in agricoltura.

2.2. La Provincia ha allora adottato il provvedimento di conformazione a titolo abilitativo n. 680/2020, con il quale ha ordinato alla società -OMISSIS-S.r.l.:

- (a) di cessare immediatamente la ricezione e il trattamento



- di tutti i rifiuti speciali non pericolosi autorizzati con provvedimento n. 2844/2006, in quanto l'autorizzazione risulta scaduta,
 - del materiale autorizzato con la dicitura "prodotti non idonei alla trasformazione dell'industria alimentare, prodotti agricoli di risulta (insalata, meloni e patate) e prodotti ottenuti dall'industria alimentare", ivi incluse le eccedenze agricole, in quanto non qualificabile come sottoprodotto ai sensi dell'articolo 184 bis D.Lgs. n. 152/2006, bensì quale rifiuto con codice CER 02.03.04,
 - della pollina, in quanto materiale non autorizzato, salvo quella qualificabile come CER 02.01.06, per la quale tuttavia è scaduta l'autorizzazione;
- (b) di allegare entro 10 giorni i contratti in forza dei quali sono state conferite all'impianto feci e urina animale, al fine di verificare se si tratta di rifiuto o di sottoprodotto;
- (c) di rimuovere entro 30 giorni e smaltire correttamente presso impianti esterni autorizzati
- tutti i materiali classificati come rifiuti presenti all'interno dell'impianto,
 - la pollina accumulata tra l'area dell'impianto e la stalla dell'Azienda Agricola-OMISSIS-e quella eventualmente presente all'interno dell'impianto,
- trasmettendo all'Amministrazione idonea documentazione a comprova dell'avvenuto adempimento dell'incombente;
- (d) di presentare entro 60 giorni una modifica dell'Autorizzazione Unica con allegata diversa documentazione a seconda che:
- si intenda nuovamente chiedere il trattamento dei rifiuti nel ciclo produttivo
 - si intenda non effettuare più l'operazione di recupero dei rifiuti speciali non pericolosi o si intenda modificare la ricetta di alimentazione dell'impianto mediante l'introduzione di biomasse – materie prime diverse da quelle previste nell'autorizzazione scaduta.
- 3.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società -OMISSIS-S.r.l. ha impugnato il predetto atto di conformazione, unitamente agli atti presupposti, ivi compresa la nota con cui ARPA ha comunicato alla Provincia gli esiti dei sopralluoghi effettuati.
- 3.2. Si è costituita in giudizio ARPA, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui viene impugnata la propria nota di trasmissione alla Provincia degli esiti dei sopralluoghi effettuati, trattandosi di atto non provvedimentale, dal cui annullamento la ricorrente non ricaverebbe alcuna utilità.
- Nel merito, ARPA fa presente che gli accertamenti effettuati hanno permesso di appurare:
- i. che l'autorizzazione rilasciata alla società non era stata rinnovata e che pertanto le attività erano svolte in assenza di autorizzazione,
 - ii. che nel digestore, oltre alle biomasse, venivano immesse quantità di rifiuti molto superiori rispetto a quelle autorizzate e venivano sistematicamente immessi – insieme a tutto il resto – enormi quantitativi di plastica,
 - iii. che successivamente alla separazione della quota solida da quella liquida del digestato, la parti di plastica, miscelate con tutto il resto del materiale solido, venivano sparse in giganteschi quantitativi, quale concime, sui terreni dell'azienda agricola corte -OMISSIS-, destinati alla coltivazione e presso la quale il rifiuto plastico è stato rinvenuto.
- 3.3. Si è costituita in giudizio anche la Provincia di Mantova, controdeducendo puntualmente a ogni singola censura prospettata dalla ricorrente, e concludendo per la reiezione del ricorso siccome del tutto destituito di fondamento.
4. Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

- 1.1. È sottoposto all'esame di legittimità di questo Giudice amministrativo il provvedimento di conformazione a titolo abilitativo, emesso ai sensi dell'articolo 44, comma 3, D.Lgs. n. 28/2011 dalla Provincia di Mantova nei confronti della società -OMISSIS-S.r.l., titolare dell'autorizzazione alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (biogas da materie prime e rifiuti speciali non pericolosi) nell'impianto ubicato in Comune di -OMISSIS-.
- 1.2. Il provvedimento è stato adottato sulla base delle risultanze dei sopralluoghi effettuati da ARPA: correttamente dunque ARPA è stata evocata in giudizio ed è stata impugnata, quale atto presupposto la nota di trasmissione degli esiti dei sopralluoghi medesimi alla Provincia.
- 2.1.1. Con il primo motivo di ricorso la società ricorrente contesta il presupposto su cui si fonda l'ordine di cessare immediatamente la ricezione e il trattamento dei materiali autorizzati con provvedimento n. 2844/2006, contesta cioè che l'autorizzazione in questione sia scaduta.
- A tal fine fa presente che si tratta di una autorizzazione semplificata, sicché ai sensi dell'articolo 216 D.Lgs. n. 152/2006 essa si rinnova con comunicazione di avvio dell'attività.
- Pur riconoscendo di aver presentato la ridetta comunicazione qualche giorno dopo la scadenza dell'autorizzazione, la società -OMISSIS-S.r.l. ritiene nondimeno che, per il principio di conservazione degli atti, ove essa non possa valere come rinnovo, allora debba valere come nuova autorizzazione, i cui effetti hanno cominciato a prodursi prima dell'adozione dell'atto di conformazione da parte della Provincia.
- 2.1.2. Evidenzia ancora l'esponente che tra la comunicazione di rinnovo da essa inviata in data 15 gennaio 2018 e il

provvedimento della Provincia del 3 agosto 2020 è trascorso un notevole lasso di tempo, con la conseguenza si è formato in capo ad essa un legittimo affidamento tempo sulla regolarità dell'attività economica svolta e sull'esito positivo del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione ambientale.

2.1.3. Contesta, poi, la società ricorrente l'altro presupposto su cui si fonda l'ordine della Provincia, ovverosia che la polizza fideiussoria da essa stipulata a garanzia dell'adempimento degli obblighi assunto sia scaduta il 1.04.2019. Oppone al riguardo che la polizza a suo tempo stipulata prevedeva che "decorso tale periodo, la garanzia rimarrà comunque valida sino ad avvenuta liberazione da parte della Provincia di Mantova tramite dichiarazione scritta"; tanto è vero che essa ha continuato anche dopo tale data a pagare il premio assicurativo.

2.2. La doglianza è infondata in tutti i profili in cui si articola.

2.3.1. Affinché il procedimento autorizzatorio si completi attraverso il meccanismo della comunicazione di avvio dell'attività e il mancato esercizio dei poteri inibitori da parte dell'Amministrazione titolare del potere di vigilanza, è necessario che la comunicazione presentata dal privato sia completa, che vi sia perfetta corrispondenza con il modello legale tipizzato dal legislatore. Con la conseguenza che, laddove la comunicazione non sia completa, l'effetto autorizzatorio non si produce (cfr., ex plurimis, T.A.R. Sicilia – Palermo, Sez. II, sentenza n. 414/2022; T.A.R. Campania – Napoli, Sez. IV, sentenza n. 7772/2021; C.d.S., Sez. VI, sentenza n. 2799/2021).

2.3.2. Orbane, la Provincia ha rilevato come la comunicazione presentata dalla ricorrente, sia a volerla intendere quale atto di rinnovo (tardivo) della autorizzazione del 2006, sia – a maggior ragione – a volerla intendere come nuova autorizzazione, fosse incompleta: nel primo caso, mancavano la scheda riferita alle operazioni di recupero della materia (R13), la scheda riferita alle operazioni di recupero (R3) e la relazione tecnica descrittiva dell'attività svolta nel quinquennio precedente di cui all'articolo 216, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006; nel secondo caso, mancava anche la verifica di assoggettabilità alla VIA.

L'assenza di questi elementi è circostanza che non è contestata dalla società ricorrente, con la conseguenza che non si è perfezionata la procedura semplificata di autorizzazione, e dunque l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è stata svolta in assenza della necessaria autorizzazione, così come fondatamente rilevato da ARPA e contestato dalla Provincia nel provvedimento qui impugnato.

2.4.1. La garanzia finanziaria a carico del soggetto autorizzato alla realizzazione di impianto di trattamento e all'esercizio di operazioni di smaltimento e/o recupero di rifiuti, poi, deve avere durata pari a quella dell'autorizzazione aumentata di un anno.

Quella invece presentata dalla società -OMISSIS-S.r.l. era scaduta e la circostanza che l'esponente abbia continuato a pagare il premio non determina un'estensione dell'efficacia della polizza, la quale – al contrario – si limita a coprire solamente il rischio derivante da eventi verificatisi sotto la sua vigenza, così come emerge dalle condizioni di contratto. Rimanevano pertanto scoperti gli eventi successivi alla scadenza della polizza stessa.

2.4.2. Peraltro, va considerato che la fideiussione è anch'essa requisito essenziale per poter essere autorizzati a svolgere attività potenzialmente impattante sotto il profilo ambientale: il che conferma ulteriormente l'incompletezza della comunicazione per il rinnovo presentata dalla ricorrente, con le conseguenze espresse ai punti che precedono.

3.1. Con il secondo motivo di impugnazione la ricorrente contesta la qualifica come rifiuti dei reflui zootecnici provenienti dall'allevamento della -OMISSIS-S.s.. A tale fine fa presente che nulla è mutato nel passaggio dell'impianto dalla -OMISSIS- a essa: come la -OMISSIS- non svolgeva attività di allevamento, ma immetteva nell'impianto feci e urine provenienti dal vicino allevamento della -OMISSIS-S.s., come fossero propri, così continua a fare il nuovo titolare dell'impianto.

3.2. La Provincia oppone l'inammissibilità-improcedibilità della censura perché il provvedimento di conformazione richiedeva semplicemente la presentazione dei contratti pluriennali di fornitura del materiale autorizzato, onde escluderlo dall'obbligo di riconoscimento e registrazione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, lettera g), Regolamento CE 1069/2009 ai fini della tracciabilità del rischio sanitario. La società ricorrente ha adempiuto, con la conseguenza che feci e urina animale provenienti dall'allevamento della -OMISSIS-S.s. sono qualificabili come sottoprodotto di origine animale.

3.3. Effettivamente, il tenore letterale del provvedimento è nel senso indicato dalla Provincia.

D'altro canto, la qualificazione di un materiale come sottoprodotto non attiene alle caratteristiche intrinseche di quel materiale, ma al soddisfacimento di una serie di condizioni giuridiche. Uno stesso materiale può costituire rifiuto o sottoprodotto a seconda che siano o meno soddisfatte le condizioni stabilite dall'articolo 184 bis D.Lgs. n. 152/2006.

Nello specifico, è necessario al contempo:

- a) che il materiale in questione 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 detto materiale sia utilizzato nel corso del medesimo processo produttivo o in altro processo produttivo, da parte del produttore o di un terzo;
- c) che tale materiale 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.

I contratti di fornitura richiesti dalla Provincia sono dunque funzionali alla verifica della sussistenza delle suelencate

condizioni, in particolare quello della certezza dell'utilizzo del materiale. Si tratta pertanto di una richiesta legittima.

4.1. Con il terzo motivo di impugnazione la ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sia affetto da difetto di istruttoria anche nella parte in cui contesta i quantitativi di feci e urine trattati presso l'impianto, dal momento che tale materiale non costituisce rifiuto, bensì biomassa e per le biomasse solo il quantitativo massimo autorizzato e la quantità di silomais dovevano essere rigidamente rispettati.

4.2. Anche per questa doglianza valgono le considerazioni svolte ai punti che precedono.

Affinché i reflui zootecnici possano essere considerati biomasse e come tali possano andare a comporre la ricetta che entra nell'impianto di produzione di energia elettrica con i soli limiti quantitativi ricordati dalla ricorrente medesima, è necessario che siano documentati i contratti di fornitura, di modo che si tratti di reflui prodotti in azienda.

5.1. Con il quarto motivo di impugnazione la ricorrente nega di aver svolto in carenza di autorizzazione le operazioni di recupero R10 del digestato solido e liquido.

Rappresenta a tale fine che essa produce il digestato in seguito alla miscelazione di materiali organici di origine animale e di origine vegetale: il composto che ne deriva, digestato molto umido, viene sottoposto a un trattamento con il fine di separare la parte solida da quella liquida.

In conformità all'autorizzazione, la parte solida così separata viene destinata alla maturazione in platea per ottenere la materia prima seconda corrispondente all' "ammendante compostato misto" nel rispetto di quanto stabilito dal D.lgs. n. 217/2006. La parte solida del digestato trasformata in ammendante compostato misto non è un rifiuto, bensì un prodotto ai sensi dell'Allegato 2 del D.Lgs. n. 217/2006. La frazione liquida, invece, sempre in conformità al titolo autorizzatorio, viene riciclata nel processo di anaerobiosi, in ossequio alle quantità previste dall'autorizzazione, mentre la parte eccedente viene ritrasmessa alle ditte che hanno inizialmente conferito il refluo zootecnico.

5.2. La doglianza è infondata.

Ai sensi del D.Lgs. n. 99/1992 il digestato ottenuto da processi di digestione che hanno in ingresso rifiuti, anche in quota minoritaria, quale quello di cui qui si discute, è sempre da considerare un rifiuto, e l'utilizzo agronomico – o la cessione a terzi per lo spandimento – deve essere autorizzato.

Stabilisce infatti l'articolo 9 del Decreto di attuazione della Direttiva 86/278/CEE che

«1. Chi intende utilizzare in attività agricole proprie o di terzi, i fanghi di cui all'art. 2 deve:

a) ottenere un'autorizzazione dalla Regione;
b) notificare, con almeno 10 giorni di anticipo, alla Regione, alla Provincia ed al Comune di competenza, l'inizio delle operazioni di utilizzazione dei fanghi.

2. Ai fini di ottenere l'autorizzazione di cui al comma 1, punto a), il richiedente deve indicare:

a) la tipologia di fanghi da utilizzare;
b) le colture destinate all'impiego dei fanghi;
c) le caratteristiche e l'ubicazione dell'impianto di stoccaggio dei fanghi;
d) le caratteristiche dei mezzi impiegati per la distribuzione dei fanghi.

L'autorizzazione ha una durata massima di cinque anni.

3. La notifica di cui al comma 1, punto b), deve contenere:

a) gli estremi dell'impianto di provenienza dei fanghi;
b) i dati analitici dei fanghi per i parametri indicati all'allegato I B;
c) l'identificazione, sui mappali catastali e la superficie dei terreni sui quali si intende applicare i fanghi;
d) i dati analitici dei terreni, per i parametri indicati all'allegato II A;
e) le colture in atto e quelle previste;
f) le date previste per l'utilizzazione dei fanghi;
g) il consenso allo spandimento da parte di chi ha il diritto di esercitare attività agricola sui terreni sui quali si intende utilizzare fanghi;
h) il titolo di disponibilità dei terreni ovvero la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.».

Ebbene è pacifico che di tale autorizzazione la società -OMISSIS-S.r.l. fosse priva, con la conseguenza che risulta illecito lo spandimento sui terreni di corte -OMISSIS-, come ammendante, del residuo dell'attività di produzione di biogas che alimenta l'impianto di produzione dell'energia elettrica.

6.1. Con l'ultimo motivo di impugnazione la ricorrente contesta il divieto di contenuto nel provvedimento impugnato di ricevere e trattare materiale con la dicitura "prodotti non idonei alla trasformazione dell'industria alimentare, prodotti agricoli di risulta (insalata, meloni e patate) e prodotti ottenuti dall'industria alimentare", ivi incluse le "eccedenze agricole".

Secondo la società -OMISSIS-S.r.l. il divieto si fonderebbe su un presupposto errato, ovvero che quel materiale costituisca rifiuto. Tuttavia un materiale costituisce rifiuto quando il detentore abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsene: in assenza di questo presupposto il materiale non è rifiuto.

Male avrebbe fatto, pertanto, la Provincia a non verificare la sussistenza di tale presupposto, prima di imporre il divieto contestato.

6.2. La doglianza è infondata.

La società -OMISSIS-S.r.l. inverte l'ordine delle questioni: non è la Provincia a dover dimostrare che un dato materiale costituisce rifiuto, ma è l'impresa che vuole utilizzare quel materiale come sottoprodotto a dover dimostrare che ricorrano i presupposti di cui all'articolo 184 bis D.Lgs. n. 152/2006.

È pacifico che la ricorrente non ha dato tale prova e dunque legittimamente la Provincia ha vietato il trattamento del materiale in questione.

7.1. In conclusione, il ricorso è infondato e pertanto viene respinto.

7.2. Come da regola generale, le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico della parte ricorrente nella misura liquidata in dispositivo.

(Omissis)

