

# Istanza di AUA per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata

Cons. Stato, Sez. IV 5 aprile 2023, n. 3533 - Poli, pres.; Fratamico, est. - Linea Ambiente s.r.l. (avv. Pasqualone) c. Provincia di Taranto (avv. Semeraro) ed a.

**Ambiente - Impianto per il recupero del biogas - Istanza di AUA per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata - Diniego.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. All'origine del giudizio vi è l'impugnazione, da parte della Marcopolo Engineering s.p.a. sistemi ecologici in concordato, dapprima davanti al T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce e poi dinanzi al T.a.r. Lazio, ritenuto competente:

a) del provvedimento della provincia di Taranto del 30 marzo 2017 che ha disposto il non accoglimento dell'istanza di AUA per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata di cui all'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'istanza di autorizzazione per lo scarico delle acque meteoriche ai sensi del regolamento regionale n. 26 del 2016 per l'impianto della società ricorrente per il recupero del biogas denominato "Grottaglie 1 - BG040" a servizio della discarica sita nel Comune di Grottaglie (TA), località Torre Caprarica, di proprietà di Linea Ambiente s.r.l. e la cancellazione di Marcopolo Engineering dal registro provinciale delle imprese che esercitano attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata di cui all'art. 216 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152;

b) del provvedimento del SUAP del comune di Grottaglie del 5 aprile 2017 prot. n. 9088 di formale diniego dell'AUA per il rinnovo dell'iscrizione al n. 121 del registro provinciale delle imprese e dell'autorizzazione allo scarico delle acque meteoriche;

c) delle note del 2° settore della Provincia di Taranto prot. n. 7997 del 10 marzo 2017 e n. 10281 del 27 marzo 2017;

d) dell'art. 10 comma 1 lett. d) del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 5 febbraio 1998.

2. Avverso tali provvedimenti la Marcopolo Engineering, s.p.a. - società operante nel campo della produzione di energie rinnovabili con specializzazione nel settore bonifiche del biogas e titolare della gestione dell'impianto di distribuzione e recupero energetico di biogas presso la discarica di Grottaglie in virtù di un contratto con la proprietaria Linea Ambiente s.r.l. - ha lamentato l'illegittimità e l'erroneità dell'equiparazione tra la sua condizione di impresa in concordato con continuità aziendale di cui all'art. 186 bis l.f. e quella delle imprese in concordato liquidatorio, ai fini della dimostrazione della permanenza del requisito soggettivo di cui all'art. 10 del d.m. 5 febbraio 1998 di non "trovarsi in stato di fallimento, liquidazione, di cessazione attività o di concordato preventivo", requisito che le amministrazioni suddette avevano, invece, ritenuto venuto meno e posto alla base del diniego di rinnovo delle autorizzazioni.

3. Dinanzi al T.a.r. per il Lazio si sono costituiti il comune di Grottaglie, la Linea Ambiente s.r.l., la provincia di Taranto ed il Ministero dell'ambiente, chiedendo il rigetto del gravame, in quanto infondato

3.1 In data 4 maggio 2017 la Linea Ambiente s.r.l. ha depositato, altresì, ricorso incidentale per affermare l'illegittimità dei provvedimenti della provincia di Taranto e del SUAP del comune di Grottaglie, nella parte in cui non avevano denegato l'AUA anche per motivi ulteriori rispetto a quelli indicati dall'amministrazione.

4. In data 3 ottobre 2022 l'odierna appellante ha manifestato la permanenza del suo interesse alla decisione della causa, avanzando anche istanza di fissazione dell'udienza pubblica per la discussione del merito.

5. A seguito del deposito di nuovi scritti difensivi e documenti, contenenti, tra l'altro, l'eccezione da parte della ricorrente principale dell'inammissibilità del ricorso incidentale per difetto di legittimazione ad agire e di interesse di Linea Ambiente s.r.l., la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

6. Con la sentenza n. 6949 del 13 giugno 2017 (in questa sede impugnata), il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso incidentale di Linea Ambiente ed accolto il ricorso principale di Marcopolo Engineering s.p.a., annullando il provvedimento della provincia di Taranto del 30 marzo 2017 prot. n. 10768 e quello del SUAP del comune di Grottaglie del 5 aprile 2017 n. 9088, condannando la provincia e Linea Ambiente alla rifusione delle spese in favore della ricorrente principale e compensando le spese nei confronti delle altre parti.

7. Alla pronuncia di inammissibilità del ricorso incidentale il T.a.r. è giunto, in particolare, attraverso le seguenti argomentazioni:

a) la qualità di controinteressato postula l'interesse della parte al mantenimento di una situazione di vantaggio derivante in termini diretti ed immediati dal provvedimento impugnato;

b) una simile qualità non poteva essere riconosciuta in capo alla Linea Ambiente s.r.l. che, pur avendo come proprietaria



della discarica un interesse di fatto a che la ricorrente dismettesse l'impianto di biogas, sì da poter tornare agevolmente in possesso del lotto messo a disposizione con apposito contratto, non poteva vantare, in realtà, un interesse qualificato al mantenimento dei provvedimenti impugnati o alla conservazione dello *status* determinato da questi ultimi, non conseguendo da essi in modo diretto alcuna concreta utilità o bene della vita, ma solo vantaggi indiretti;

c) attraverso il ricorso incidentale Linea Ambiente mirava essenzialmente a mutare la motivazione dei provvedimenti gravati, sollecitando un vero e proprio intervento additivo del g.a. mediante la valutazione di elementi differenti ed ulteriori da quelli posti a fondamento dell'azione della p.a. e, dunque, tentando di utilizzare gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento in violazione del principio di separazione dei poteri.

8. Avverso la sentenza del T.a.r. n. 6949 del 2017 ha proposto appello Linea Ambiente s.r.l. formulando i seguenti quattro mezzi di gravame (estesi da pagina 2 a pagina 19 del ricorso):

I – *error in iudicando et procedendo*: violazione degli artt. 41 e 42 c.p.a., erroneo apprezzamento dei fatti, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione;

II – *error in iudicando et procedendo*: violazione degli artt. 31, 34, 41 e 42 c.p.a., erroneo apprezzamento dei fatti, illogicità manifesta, violazione dell'art. 24 della Costituzione, omessa pronuncia;

III – *error in iudicando et in procedendo*: violazione dell'art. 10 del d.m. 5 febbraio 1998, erroneo apprezzamento dei fatti, contraddittorietà, violazione dell'art. 12 delle preleggi, difetto di motivazione e violazione dell'art. 24 della Costituzione;

IV - erroneità della sentenza del T.a.r. per violazione dell'art. 39 c.p.a. e dell'art. 112 c.p.a. omesso apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto, omessa pronuncia, con riproposizione delle doglianze avanzate con il ricorso incidentale e non scrutinate in primo grado.

9. Si sono costituite in giudizio la Marcopolo Engineering s.p.a. sistemi ecologici in concordato e la provincia di Taranto. Si è costituito con comparsa di stile anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

10. In vista dell'udienza di discussione, nelle date del 16 gennaio 2023 e del 26 gennaio 2023, Marcopolo Engineering s.p.a. e Linea Ambiente s.r.l. hanno ulteriormente ribadito le loro conclusioni con il deposito di memorie ex art. 73 c.p.a. e repliche.

11. Con memoria del 15 febbraio 2023 la provincia di Taranto, riportandosi ai propri scritti difensivi, ha chiesto il passaggio in decisione.

12. All'udienza pubblica del 16 febbraio 2023 la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

13. Stante l'infondatezza del gravame nel merito, può prescindere dall'esame delle plurime eccezioni di inammissibilità, sollevate dalla ditta Marcopolo anche in relazione alla produzione documentale effettuata dall'appellante dinanzi a questo Consiglio.

13.1. In ordine logico è prioritario lo scrutinio dei primi due motivi di appello - a mezzo dei quali la società, prima di riproporre, nel terzo e quarto motivo, le censure articolate in primo grado e non esaminate - contesta la suddetta declaratoria di inammissibilità, sostenendo di aver assunto nel presente giudizio il ruolo di una vera e propria contro interessata e, dunque, di un soggetto pienamente abilitato a presentare ricorso incidentale in primo grado.

13.2. In relazione a tale profilo, centrale nella presente controversia, occorre notare che nel giudizio amministrativo impugnatorio avente ad oggetto dinieghi (di s.c.i.a., d.i.a. e autorizzazioni come quella in questione) o atti repressivi (inflizione di sanzioni edilizie, dinieghi di condono e così via), non si configurano di regola posizioni di contro interesse (da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2023 n. 1314; 24 febbraio 2022 n. 1302), inteso come la situazione propria del soggetto "*individuato o facilmente individuabile in base al provvedimento*" che trae un vantaggio diretto e concreto da quest'ultimo (vantaggio che il soggetto in questione perderebbe in caso di annullamento dell'atto).

13.3 L'orientamento favorevole ad una deroga a tale principio, in presenza della partecipazione procedimentale, è stato, in verità, superato definitivamente dalla Adunanza plenaria n. 3 del 2022 che ha operato una esegesi restrittiva in punto di configurabilità di interesse ad agire e legittimazione al ricorso, statuendo esplicitamente:

a) che la posizione soggettiva di cui si invoca tutela in giudizio (quindi anche da parte del ricorrente incidentale, come nel caso di specie), deve essere lesa in via immediata, diretta, attuale dal provvedimento come conseguenza del rapporto dinamico che si crea attraverso il procedimento fra situazione soggettiva ed esercizio del potere;

b) che sul piano procedimentale il soggetto che vanta tale situazione deve partecipare al procedimento ex art. 7, l.n. 241 del 1990;

c) che, viceversa, la mera partecipazione non necessaria al procedimento, legittima all'intervento nel procedimento medesimo e nel processo ex art. 9 l. n. 241 cit. perché <<...*laddove non è individuabile tale posizione, ma pur tuttavia sono enucleabili generiche posizioni di interesse (anche derivanti da rapporti, quale che ne sia la fonte, intercorrenti tra soggetto in relazione con il potere amministrativo ed ulteriori soggetti), queste ultime – che ben possono ricevere indirettamente e/o di riflesso, un "pregiudizio" - legittimano i loro titolari a spiegare intervento in giudizio, ma non già ad impugnare autonomamente il provvedimento lesivo della sfera giuridica del soggetto con il quale intrattengono a diverso titolo rapporti giuridici. L'ampliamento o la compressione del patrimonio giuridico, come si è già avuto modo di osservare, devono derivare direttamente dall'esercizio del potere amministrativo e solo questo determina, in sede processuale, la legittimazione ad agire*>> (cfr. in senso conforme Cons Stato, sez. IV n. 1314 del 2023).



13.4. Altra concorrente ragione che non consente di configurare nel caso in questione la legittimazione e l'interesse ad agire della ditta Linea Ambiente si rinviene nel fatto che quest'ultima invoca la tutela di un interesse strumentale che però nel nostro ordinamento, come riconosciuto a far data dalla Adunanza plenaria n. 9 del 2014, è eccezionale e si ammette solo in presenza di una norma che espressamente lo riconosca (sul punto v. anche Cons. Stato, Ad. plen. n. 4 del 2018; n. 5 del 2015; Corte cost. n. 271 del 2019; per una sintesi dello stato dell'arte successivamente ai menzionati precedenti, si veda Cons. Stato, sez. IV, n. 2622 del 2021, n. 6520 del 2020, n. 5010 del 2020 cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.).

13.5. Una disposizione normativa del genere risulta mancante nell'ipotesi in esame, in cui l'appellante, volendo giovare del diniego delle autorizzazioni richieste da Marcopolo Engineering s.p.a. e agendo in giudizio per ottenere l'integrazione della motivazione di tali provvedimenti, appare titolare di un interesse di mero fatto, non suscettibile di essere azionato dinanzi al giudice amministrativo.

13.6. Tale ricostruzione della posizione dell'odierna appellante che appare, in verità orientata a raggiungere obiettivi che si caratterizzano maggiormente sul piano civilistico che su quello del diritto amministrativo, non è in alcun modo inficiata dagli elementi addotti da Linea Ambiente per dimostrare la propria qualità di contro interessata formale e sostanziale costituiti:

a) dall'essere stata la società sia nel provvedimento della provincia n.10768 del 2017 che in quello del SUAP del comune di Grottaglie 9088 del 2017 espressamente invitata a compiere alcuni specifici adempimenti connessi al suo ruolo di proprietaria della discarica, come *"mettere in atto tutte le azioni necessarie al fine di garantire l'ottemperanza al d. lgs. n. 36 del 2003 con riferimento al controllo dei gas di cui al paragrafo 2.5 dell'Allegato 1 del medesimo decreto"*;

b) dall'essere stata destinataria della notifica del ricorso principale;

c) dall'essere intervenuta anche nel procedimento istruttorio per il rilascio dell'AUA.

13.7. Le suddette circostanze, che confermano, semmai, la distanza venutasi a creare tra la società che gestisce l'impianto di biogas e la proprietaria della discarica, intenzionata a recuperare al più presto la disponibilità dell'area utilizzata dalla Marcopolo Engineering s.p.a., non sono, infatti, sufficienti a fondare la qualità di contro interessata di Linea Ambiente, alla luce dei sopra illustrati principi sulla valenza della partecipazione procedimentale e in ragione, da un lato, dell'impossibilità di dedurre dalle scelte (prudenziali) del ricorrente la qualificazione sostanziale delle parti, e dall'altro, del collegamento dei compiti assegnati a Linea Ambiente alla sua condizione di titolare della discarica e ai suoi poteri di controllo dei gas per la sicurezza dell'intero sito.

14. Dall'infondatezza dei motivi di appello svolti avverso la declaratoria dell'inammissibilità del ricorso incidentale di primo grado, che deve essere confermata, consegue la preclusione, sul piano logico e processuale, dell'esame delle ulteriori doglianze svolte in primo grado e riproposte dinanzi a questo Consiglio con il terzo e quarto motivo di appello (c.d. assorbimento logico necessario, cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015, § 9.3.4.2.).

15. Le spese del presente grado di giudizio, regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a. Stante l'assenza di attività defensionale svolta dal Ministero intimato, le spese del relativo rapporto processuale possono essere compensate.

*(Omissis)*