

Non conformità di un impianto di allevamento avicolo alle prescrizioni dell'AIA

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 11 maggio 2023, n. 289 - Di Benedetto, pres.; Giovannini, est. - Società Agricola Alimentare S.r.l. (avv. Aldegheri) c. ARPAE - Agenzia Regionale per la Prevenzione, Ambiente e l'Energia dell'Emilia Romagna (avv.ti Fantini e Onorato) ed a.

Ambiente - Non conformità di un impianto di allevamento avicolo - Mancato rispetto della prescrizione contenuta nell'autorizzazione integrata ambientale - Ordine di ripristino - Revoca dell'AIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del giudizio Società Agricola Alimentare s.r.l. chiede l'annullamento del provvedimento in data 8/1/2018, con il quale ARPAE, sul presupposto della non conformità dell'impianto di allevamento avicolo Cà Bantone di proprietà della stessa a quanto prescritto al punto n. 52 dell'A.I.A. n. 415 del 2013, ha diffidato la società stessa "...dal non rispettare la prescrizione contenuta nell'Autorizzazione Integrata Ambientale al punto 2 – 2.1.2..." provvedendo al ripristino delle piazzole esterne nelle aree in cui sono state rinvenute ammalorate e non lisce durante la visita ispettiva del 29 settembre 2017, al fine di rendere agevoli le operazioni di pulizia a secco", precisando inoltre che, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni di cui al punto 2.1. avrebbe proceduto alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'installazione.

Avverso detto provvedimento e gli ulteriori atti indicati in epigrafe, la società ricorrente deduce motivi in diritto rilevanti: violazione artt. 29-bis e ss. D. Lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 52 A.I.A. di cui all'ALL. 1 Deliberazione G.P. n. 415 del 29/10/2013, poiché risultano illegittimi tanto il rapporto ispettivo quanto il successivo atto di diffida adottati da ARPAE. Nella specie, contrariamente a quanto indicato nel rapporto, non vi è stata, da parte della società ricorrente, alcuna violazione della prescrizione n. 52 dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, con conseguente inesistenza della non conformità dell'impianto rispetto a tale prescrizione segnalata da ARPAE nell'atto di diffida. Nel dettaglio, ritiene la ricorrente che non risponda al vero che parte delle piazzole dell'impianto risultino ammalorate e non lisce, come sostenuto dai tecnici ARPAE nella visita ispettiva eseguita all'impianto in data 29/9/2017. Conseguentemente la ricorrente ritiene insussistenti le conclusioni alle quali è pervenuta ARPAE nel citato rapporto, in relazione alla accertata non conformità dell'impianto per le cattive condizioni di manutenzione delle piazzole di carico e scarico dei polli e delle lettiere e per l'ammaloramento delle relative aree, "tali da rendere difficili le operazioni di pulizia a secco". Gli atti impugnati sono illegittimi in quanto da essi non si evince l'impossibilità di accedere alle aree in questione per poterle ispezionare periodicamente, come prescrive l'art. 52 A.I.A., non prevedendo invece la norma alcuna conseguenza per il caso che le condizioni dell'impianto rendano "...difficili le operazioni di pulizia a secco". In nessuna parte dell'A.I.A. è previsto che le piazzole esterne ai capannoni debbano essere perfettamente lisce, e tanto meno tale prescrizione è contenuta nell'art. 52. Oltre a ciò, il rilievo di ARPAE risulta del tutto indimostrato e quanto verbalizzato dai tecnici dell'Agenzia non trova riscontro nella effettiva situazione delle aree, con la conseguenza che tale rilievo non può assurgere a parametro della pretesa violazione dell'art. 52. In definitiva, per poter sostenere che la prescrizione in parola non è stata rispettata, i verbalizzanti avrebbero dovuto constatare che a causa delle cattive condizioni di manutenzione delle piazzole, veniva impedito l'accesso alle strutture da ispezionare.

Pertanto, ritiene la ricorrente che l'imposizione di cui al punto 2.1.2. dell'atto di diffida – ripristino delle piazzole esterne tali da renderle lisce, sia illegittima anche per difetto di reale motivazione.

Con ulteriore azione contenuta nel ricorso principale, subordinata a quella impugnatoria, la società ricorrente chiede ad ARPAE il risarcimento dei danni che essa ritiene di avere subito a casa degli atti impugnati.

Società Agricola Alimentare s.r.l. ha presentato un primo ricorso per motivi aggiunti, con il quale ha impugnato un nuovo provvedimento di diffida adottato da ARPAE in data 11/10/2018, con cui si intima alla società, sul presupposto del mancato completo rispetto della precedente diffida emessa in data 8/1/2018, di provvedere, entro ulteriori 6 mesi, a completare il ripristino della piazzola posta davanti al capannone n. 2 nella parte del lato est dove risultano ancora presenti aree ammalorate.

Avverso tale provvedimento di ARPAE, Società Agricola Alimentare oppone motivi in diritto con i quali innanzitutto ne rileva l'illegittimità, quale discendente dall'illegittimità che essa ritiene invalidi gli atti di ARPAE impugnati con l'atto introduttivo del giudizio.

Inoltre, la ricorrente ritiene illegittimo l'atto impugnato con motivi aggiunti per vizi propri, in quanto essa ritiene insussistenti i presupposti per emanare un'ulteriore diffida a ripristinare le piazzole dell'impianto indicate nello stesso provvedimento, posto che le medesime piazzole sono state rinvenute pulite, come risulta anche dalle foto allegate al

verbale ispettivo del 27/9/2018 (v, doc. n. 16 ric.). Anche il secondo atto di diffida risulta – a dire della ricorrente – motivato solo apparentemente – non risultando esso invece supportato da alcuna reale motivazione, poiché l’art. 52 dell’Autorizzazione Integrata Ambientale in alcun modo impone alle aziende di allevamento di mantenere le piazzole pulite in modo da renderle “lisce”.

Detta motivazione è inoltre contraddittoria, posto che la stessa Agenzia ha valutato che “...allo stato attuale non sussistono i motivi per la revoca dell’AIA in quanto la Società Agricola Alimentare s.r.l. ha eseguito alcuni interventi, che comunque non erano stati indicati in modo esplicito nella diffida di cui sopra...”. Risultano pertanto non inerenti ad una presunta violazione dell’art. 52 AIA entrambe le diffide adottate da ARPAE.

La società ricorrente ha inoltre impugnato, con il secondo ricorso per motivi aggiunti, la determinazione dirigenziale del 18/7/2022, con la quale ARPAE ha provveduto al “Ritiro delle diffide emanate ai sensi dell’art. 29-decies, comma 9 lettera a) del D. Lgs. n. 152/06 e s.m.i...”.

Anche avverso tale determinazione di ARPAE, la ricorrente rileva vizio di illegittimità derivata da quella che essa sostiene affligga gli atti impugnati con il ricorso principale e i primi motivi aggiunti.

Il ritiro delle precedenti diffide è inoltre impugnato per vizi propri, derivanti dall’aver ARPAE non riconosciuto – come avrebbe dovuto – l’illegittimità dei precedenti atti di diffida poi ritirati – motivando quest’ultimo atto in base alla ribadita legittimità delle stesse che sarebbe stata confermata dal comportamento della ricorrente che avrebbe provveduto ai lavori di pulizia delle piazzole oggetto degli atti di diffida. ARPAE ha inoltre archiviato i procedimenti sanzionatori avviati a carico della ricorrente, motivando tale determinazione sulla base dell’illegittimità dell’affermazione dell’Agenzia secondo la quale la ricorrente avrebbe violato l’art. 52 AIA, con la conseguenza che, a dire della ricorrente, anche le diffide – emesse da ARPAE sulla base del medesimo presupposto della supposta violazione della suddetta norma dell’AIA – avrebbero dovuto essere annullate in autotutela ex art. 21 nonies L. n. 241 del 1990 in quanto anch’esse illegittime.

ARPAE Emilia – Romagna, costituitasi nei tre ricorsi, chiede che gli stessi siano respinti, in quanto infondati.

Alla pubblica udienza del 28/2/2023, la causa è stata chiamata ed essa è stata quindi trattenuta per la decisione come indicato nel verbale.

Il Collegio ritiene innanzitutto che siano infondate tutte le censure rassegnate da Società Agricola Alimentare s.r.l. nell’atto introduttivo del giudizio.

La Sezione ritiene errata l’interpretazione data dalla ricorrente all’art. 52 della Autorizzazione Integrata Ambientale, disposizione sulla cui ritenuta violazione è incentrato il provvedimento di diffida emesso da ARPAE e che successivamente è stato tempestivamente impugnato da Società Agricola Alimentare con il suddetto gravame.

La norma di cui si discute (rubricata “manutenzione delle strutture e degli impianti”) dispone che “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.”.

ARPAE, con il provvedimento impugnato con ricorso principale, ha diffidato la ricorrente “...da non rispettare la prescrizione n. 52 contenuta nell’Autorizzazione Integrata Ambientale...del 29.10.2013...” disponendo che la società dovesse provvedere “...entro 10 giorni dal ricevimento del presente atto, ad effettuare la pulizia delle piazzole destinate al carico e scarico dei polli e alla movimentazione delle lettiere esauste...” e che inoltre dovesse provvedere “...entro 6 mesi dal ricevimento del presente atto, al ripristino delle piazzole esterne nelle aree in cui sono stati rinvenute ammalorate e non lisce durante la visita ispettiva del 29 settembre 2017, al fine di rendere agevoli le operazioni di pulizia a secco...”. Sulla base del chiaro enunciato e della *ratio* dell’art. 52 A.I.A., il Collegio ritiene del tutto legittimo l’atto di diffida emesso da ARPAE nei confronti della ricorrente, poiché le operazioni che quest’ultima deve compiere entro i diversi, rispettivi termini di “10 giorni” e di “6 mesi” per adempiere alla diffida costituiscono lavori di manutenzione e riparazione di alcune parti dell’impianto di allevamento avicolo di proprietà della ricorrente che, in ragione di quanto accertato dai tecnici ARPAE nel corso di precedenti sopralluoghi ispettivi poi tradotti in verbali di accertamento, consentiranno alla ricorrente di rientrare nei canoni manutentivi dell’allevamento avicolo, quali risultano evidenziati nell’art. 52 AIA.

Ritiene il Collegio che sia errata l’interpretazione della suddetta norma datane dalla difesa della ricorrente, ove essa sostiene che l’art. 52 non sarebbe applicabile in situazioni – come quella dell’impianto della ricorrente – ove gli ispettori ARPAE non hanno evidenziato alcuna problematica o criticità di tipo ambientale e che, di conseguenza, non sussisterebbe il potere dell’Agenzia di diffidare la ricorrente e di ordinarle determinati comportamenti, in presenza di mere irregolarità.

Come si è detto, la norma prescrive alle aziende di allevamento che “...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”.

A ciò inevitabilmente consegue, ad avviso del Collegio, che, ove le ispezioni condotte dai tecnici della competente Amministrazione rilevino oggettive carenze manutentive e di pulizia riguardo alle piazzole destinate al carico e scarico dei polli e alla movimentazione delle lettiere o, ulteriormente, ove gli stessi accertino che talune piazzole esterne sono “...ammalorate e non lisce...”derivi da detti accertamenti la potestà di ARPAE di diffidare l’impresa agricola proprietaria dell’impianto da perseverare nei suddetti comportamenti irregolari e, di conseguenza, la legittima potestà di disporre che la stessa società intervenga al fine di ristabilire nel proprio allevamento buone condizioni manutentive, quali sono

espressamente richieste dall'art. 52 AIA.

Pertanto, sotto tale più corretto (e completo) angolo di visuale circa l'ambito applicativo dell'art. 52 AIA di cui si controverte, appaiono del tutto inconferenti, e comunque infondate, le argomentazioni con cui la difesa della ricorrente afferma che "...in nessuna parte dell'Aia è previsto che le piazzole esterne ai capannoni debbano essere perfettamente lisce, e tantomeno della prescrizione n. 52 di cui ARPAE ha contestato alla ricorrente il mancato rispetto..." (v. ric. princ. pag. 8). Il Collegio deve ulteriormente ribadire, al riguardo, che la piena legittimità del potere monitorio esercitato da ARPAE nel caso in esame (e conseguentemente delle prescrizioni e degli adempimenti imposti alla società ricorrente) prescinde dalla singola irregolarità riscontrata dagli ispettori dell'Agenzia, trovando essa giuridico fondamento nelle oggettive, cattive condizioni di manutenzione in cui si trovava parte dell'impianto di allevamento.

Risulta infine pretestuosa l'argomentazione con cui la ricorrente afferma che, in ogni caso, le irregolarità riscontrate in nessun caso avrebbero impedito agli ispettori ARPAE di eseguire i controlli e le ispezioni di competenza, con conseguente asserita inapplicabilità, nella specie, dell'art. 52 in questione. Il Tribunale deve rilevare che, all'evidenza, la norma citata, nel prescrivere alle aziende agricole di mantenere in buone condizioni manutentive tutte le strutture e le parti dell'impianto, mira innanzitutto – in applicazione del principio generale di precauzione nello svolgimento dell'attività della P.A. - a garantire che l'attività di allevamento si svolga in una struttura in buone condizioni di manutenzione, con la conseguenza che i primi beneficiari di tali prescrizioni, prima ancora che il personale ispettivo esterno, vanno individuati proprio nei lavoratori che operano nell'azienda (in particolare gli addetti alla pulizia "a secco" delle piazzole). Di qui, pertanto, l'inconsistenza della censura, posto che l'art. 52 AIA in alcun modo può essere letto nel senso che costituiscono irregolarità della struttura solo quelle che comportino impedimento all'accesso degli ispettori.

Va respinto, quindi, l'atto introduttivo del giudizio, essendo risultate infondate tutte le censure ivi rassegnate.

Sulla base delle stesse considerazioni appena svolte, va respinto anche il primo ricorso per motivi aggiunti, con cui la ricorrente impugna l'atto di diffida con cui ARPAE – sulla base del riconosciuto parziale adempimento di Società Agricola Alimentare alla prima diffida – ordina alla stessa di adempiere anche alle ulteriori prescrizioni rimaste ancora inadempite.

L'avvenuto accertamento, da parte di ARPAE, che la ricorrente ha adempiuto solo parzialmente a quanto era stato legittimamente disposto con la prima diffida, comporta, pertanto, la legittimità dell'ulteriore ingiunzione a completare i lavori di manutenzione e ripristino delle parti dell'impianto tuttora versanti in non buone condizioni di manutenzione.

Per quanto concerne, infine, il secondo ricorso aggiuntivo, il Tribunale ritiene che anche tale azione impugnatoria dell'atto con cui ARPAE – sulla base del riscontro circa l'avvenuto completo adempimento della ricorrente alle prescrizioni contenute nei n. 2 più volte citati atti di diffida, oramai divenuti privi di efficacia, ha ritirato tali provvedimenti – risulti infondata.

La ricorrente sostiene, infatti, che l'atto di ritiro impugnato avrebbe dovuto essere motivato da ARPAE ex art. 21 *nonies* della L. n. 241 del 1990, sulla base dell'accertata illegittimità dei suddetti atti di diffida, a suo dire adottati sulla base della falsa applicazione dell'art. 52 AIA. Da tali premesse, la ricorrente perviene alla conclusione – di per sé coerente con la subordinata azione risarcitoria proposta in tutti e tre i ricorsi di cui in epigrafe – che non è venuto meno l'interesse alla decisione dei ricorsi e delle relative azioni impugnatorie e che, di conseguenza, anche l'ultimo provvedimento di ARPAE è illegittimo per illegittimità derivata, oltre che per contraddittorietà e falsa applicazione del più volte citato art. 52 AIA.

Il Collegio osserva, in merito ai suddetti rilievi della ricorrente, che da quanto accertato in sede di esame dell'atto introduttivo del giudizio e del primo ricorso per motivi aggiunti sono pienamente legittimi i n. 2 atti di diffida di ARPAE, con detti ricorsi impugnati.

Alle considerazioni sopra esposte, va aggiunto che l'operato dell'Agenzia nell'adottare l'atto di ritiro delle n. 2 diffide risulta immune dai vizi di illogicità e contraddittorietà rilevati dalla società ricorrente.

Sotto un primo profilo, occorre evidenziare che – contrariamente alla tesi di Società Agricola Alimentare s.r.l. – nella specie non sussistevano i presupposti affinché ARPAE procedesse all'annullamento delle diffide ex art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1999, avendo questa Sezione accertato, come si è detto, la piena legittimità dei provvedimenti monitori adottati dall'Agenzia al fine di ottenere dalla ricorrente il ripristino di buone condizioni di manutenzione della struttura destinata all'allevamento avicolo.

Oltre a ciò, e con riferimento alla questione, evidenziata nel secondo ricorso per motivi aggiunti, concernente gli effetti della intervenuta archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato in parallelo da ARPAE nei confronti della ricorrente, il Collegio ritiene che siano non condivisibili le conclusioni alle quali la ricorrente perviene, quali dirette a ritenere illegittimi gli atti di diffida, quale conseguenza derivata dall'archiviazione degli atti del procedimento sanzionatorio avviato da ARPAE sulla base degli stessi fatti (verbali ispettivi dei propri tecnici) sui quali sono stati emanati gli atti di diffida impugnati.

Questa Sezione si è già pronunciata su tale specifica questione con la sentenza n. 890 del 7/11/2022, nella quale si stabilisce chiaramente – con argomentazioni che il Collegio condivide pienamente – che il procedimento sanzionatorio amministrativo posto in essere da ARPAE nei confronti di Società Agricola Alimentare ex art. 29 *quattuordecies* del D. Lgs. n. 152 del 2006, pur basandosi sugli stessi elementi fattuali, è del tutto autonomo rispetto al procedimento monitorio

e ai due provvedimenti di diffida di cui oggi si controverte e risponde ad esigenze e finalità diverse da quelle sottese a questi ultimi, in quanto "...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..." (v. T.A.R. Emilia – Romagna, sez. II, 7/11/2022 n. 890).

Nella specie, pertanto, l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato nei confronti della ricorrente ex art. 29 *quattuordecies* D. Lgs. n. 152 del 2006 per carenza dei relativi presupposti di legge, non determina affatto l'illegittimità dell'autonomo procedimento monitorio, stante l'accertata esistenza di tutti i presupposti richiesti per adottare siffatta tipologia di provvedimenti.

Con la già citata sentenza di questa Sezione si è stabilito: "E' 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.

Sulla base delle considerazioni svolte, anche il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

L'infondatezza della principale azione impugnatoria proposta in tutti e tre i ricorsi comporta l'insussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per considerare fondata la subordinata azione di risarcimento del danno formulata dalla società ricorrente.

Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione delle stesse come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna, Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui n. 2 ricorsi per motivi aggiunti come in epigrafe proposti: a) Respinge tutti e tre i ricorsi; b) condanna la ricorrente, quale parte soccombente, al pagamento, in favore di ARPAE – Agenzia Regionale per l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia – Romagna al pagamento delle spese relative al presente giudizio, che si liquidano per l'importo complessivo di €. 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)