

Attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi e autorizzazione unica per l'ampliamento dell'attività

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 11 ottobre 2023, n. 5549 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - Eco Italia Green S.r.l. (avv. Papotto) c. Comune di Sessa Aurunca (avv. Caianiello) ed a.

Ambiente - Attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi con prima lavorazione di scarti tessili - Istanza di modifica dell'autorizzazione unica ambientale al fine di ampliare la superficie operativa dell'impianto e l'oggetto dell'attività in modo da includere anche nuove tipologie di rifiuti - Revoca del titolo autorizzativo (autorizzazione unica ambientale) - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- L'odierna ricorrente ha dedotto in fatto le seguenti circostanze:

- di esercitare l'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi, con prima lavorazione di scarti tessili, nell'impianto da essa gestito, ubicato nel Comune di Sessa Aurunca, località Quinola s.n.c.;
- la predetta attività era stata originariamente autorizzata, ai sensi degli artt. 124 e 216 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), con provvedimento della Provincia di Caserta n. 98/W del 5 maggio 2021 r.g. 834 e dalle successive Determinazioni del Comune di Sessa Aurunca di presa d'atto delle autorizzazioni provinciali;
- in data 8 agosto 2022, aveva domandato la modifica della precedente autorizzazione unica ambientale, al fine di ampliare la superficie operativa dell'impianto e l'oggetto della sua attività in modo da includere anche nuove tipologie di rifiuti, ricevendo il positivo riscontro da parte sia della Provincia di Caserta, che rilasciava il provvedimento n. 235/W del 10 agosto 2022 prot. n. 0027247, r.g. 1336 del 12 agosto 2022, sia dal Comune di Sessa Aurunca che prendeva atto dell'avvenuto ampliamento dell'attività con la Determinazione n. 149 del 18 agosto 2022 prot. n. 0027398;
- tuttavia, il Comune di Sessa Aurunca, con provvedimento del 6 settembre 2022, prot. n. 0029441, le aveva comunicato l'avvio del procedimento di "revoca" del sopra indicato titolo autorizzatorio. avendo rilevato non solo il suo rilascio da parte di un Dirigente non competente della Provincia di Caserta, ma anche che le tipologie di rifiuti oggetto della nuova autorizzazione unica ambientale non sarebbero state compatibili con il regime semplificato di cui all'art. 216 del Codice dell'ambiente;
- inoltre, la civica amministrazione aveva riscontrato come l'autorizzazione rilasciata avrebbe prodotto «un incremento notevole di materiale infiammabile senza alcuna indicazione dei quantitativi di ogni tipo di rifiuto» e senza che fosse stata previamente acquisita l'idonea certificazione di un professionista abilitato in ordine alla prevenzione degli incendi;
- al contempo, con il medesimo atto, il Comune aveva ordinato alla società ricorrente la sospensione di tutte le sue attività, adottando l'ordinanza contingibile e urgente dell'8 settembre 2022, con la quale era stata disposta, altresì, la chiusura dell'impianto e la messa in riserva dei rifiuti, così da determinare anche l'iniziativa della Provincia di Caserta che, con la Determinazione dirigenziale n. 258 del 7 settembre 2022, aveva disposto la revoca in autotutela dell'autorizzazione unica ambientale di cui alla propria Determinazione n. 235/W del 10 agosto 2022 ;
- infine, a seguito delle osservazioni presentate dalla società ricorrente, il resistente Comune, con l'ordinanza n. 20 del 20 settembre 2022, rilevando la persistenza delle criticità relative ai poteri di firma del funzionario della Provincia di Caserta, alle «singole quantità dei rifiuti ricompresi genericamente nell'AUA », nonché all'insussistenza di «alcuna certificazione rilasciata da idoneo professionista in merito al rispetto delle norme sulla prevenzione incendi», aveva concluso il procedimento annullando la sua presa d'atto rispetto all'autorizzazione unica ambientale di cui al provvedimento 235/W del 10 agosto 2022, confermando sia la sospensione di tutte le attività svolte dalla ricorrente, sia l'ordine di rimozione dei rifiuti stoccati.

Avverso tale ultimo provvedimento, unitamente agli atti presupposti, è insorta l'odierna ricorrente deducendone l'illegittimità in quanto, nel sospendere completamente l'attività svolta nell'impianto da essa gestito, il resistente Comune era incorso in un evidente eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di proporzionalità. Il Comune di Sessa Aurunca aveva, infatti, interdetto tutte le attività di raccolta e recupero di rifiuti condotte dalla ricorrente, omettendo di considerare che, come precisato dalla stessa autorità provinciale con la nota del 15 settembre 2022, la revoca del provvedimento 235/W del 10 agosto 2022 non aveva intaccato la validità e l'efficacia dell'originario atto autorizzativo n. 98/W del 5 maggio 2021.

In secondo luogo, la ricorrente ha censurato l'ordinanza sindacale de qua sostenendone l'adozione in palese violazione di legge, non avendo considerato l'autorità comunale, da un lato, come la Eco Italia S.r.l. avesse correttamente adito la procedura semplificata prevista dall'art. 216 del Codice dell'ambiente, atteso che i rifiuti oggetto della presentata istanza di ampliamento rientravano nelle categorie indicate dal D.M. 5 febbraio 1998, il cui trattamento poteva essere autorizzato



mediante il ricorso alla procedura semplificata; dall'altro, come, ai fini dell'esercizio delle attività originariamente autorizzate con provvedimento n. 98/W del 5 maggio 2021, non fosse affatto necessaria alcuna particolare procedura, autorizzazione o certificazione antincendio, in base a quanto disposto dal D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151.

Si è costituito in resistenza il Comune di Sessa Aurunca, sostenendo l'infondatezza delle sollevate censure ed insistendo per l'integrale reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 139/2023, il Collegio ha accolto parzialmente la domanda cautelare, sospendendo le ordinanze comunali gravate, nei limiti in cui avevano disposto la sospensione dell'attività già autorizzata con AUA del 2021.

Successivamente, all'udienza pubblica del 26 settembre 2023, la causa è stata riservata in decisione.

2.- Il ricorso è in parte improcedibile ed in parte fondato.

3.- In primo luogo, rileva il Collegio che, come eccepito dal resistente Comune con la memoria di costituzione, deve dichiararsi l'improcedibilità del gravame con esclusivo riferimento all'ordinanza sindacale n. 19/2022, atteso che quest'ultima, rivestendo una portata chiaramente provvisoria e temporanea, è stata integralmente sostituita dalla successiva ordinanza n. 20/2022.

Con tale ultima ordinanza, il Comune, alla luce sia delle osservazioni presentate dalla società ricorrente, sia dell'avvenuta revoca da parte dell'autorità provinciale dell'AUA rilasciata con la determinazione n. 235/W del 10.8.2022, aveva dichiarato concluso il procedimento avviato e, per l'effetto, aveva, da un lato, annullato la propria determinazione n. 48 dell'11.5.2022, avente ad oggetto la presa d'atto dell'A.U.A. n. 235/W del 10.8.2022 e, dall'altro, confermato la sospensione dell'intera attività svolta dalla ricorrente fino: - "all'avvenuta rimozione dei rifiuti stoccati nel sito, riferiti ai codici CER riportati nel titolo annullato, oggetto pure dell'ordinanza sindacale di sgombero n. 19/2022 emanata dal Sindaco di Sessa A. in data 8.9.2022, previa esibizione della prova della corretta esitazione/conferimento dei rifiuti a ditta autorizzata; - alla produzione di una relazione tecnica descrittiva dello stato dell'impianto ad avvenuta rimozione dei rifiuti stoccati con riferimento anche alla eventuale bonifica del sito; - certificazione a firma di tecnico abilitato in ordine al rispetto della normativa sulla prevenzione incendi con riferimento ai quantitativi ed alla tipologia dei rifiuti stoccati e trattati in base alla AUA rilasciata in data, non oggetto del presente provvedimento di annullamento; - verifica da parte del comando della Polizia Municipale in ordine al rispetto ed osservanza da parte della società Eco Italia del presente provvedimento, dell'Ordinanza sindacale n. 19/2022 e della precedente Ordinanza dirigenziale n. 29941 del 6.9.2022 di sospensione dell'attività, producendo apposita relazione di ottemperanza".

Orbene, qualora l'Amministrazione, sulla scorta di una rinnovata istruttoria e di un'aggiornata motivazione, dimostri - come nella specie - di voler confermare la volizione espressa in atti pregressi, il successivo provvedimento si qualifica come atto del tutto nuovo con effetto confermativo (e non meramente confermativo); ne deriva, quale corollario, che deve essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse la domanda di annullamento rivolta avverso i provvedimenti che, nel corso del giudizio, siano stati superati o sostituiti dal provvedimento di conferma, dotato di autonoma efficacia lesiva della sfera giuridica del privato e, come tale, idoneo a rendere priva di utilità la pronuncia sull'impugnativa proposto avverso le precedenti determinazioni amministrative (T.A.R., Campania, Napoli, sez. III, 03/01/2023, n.74).

3.- Così delimitato il thema decidendum della domanda annullatoria su cui occorre delibare, deve innanzitutto concludersi per la legittimità dell'ordinanza sindacale n. 20/2022 limitatamente alla disposta interdizione dell'attività di recupero di rifiuti autorizzata, in ampliamento rispetto a quella precedentemente svolta, con la determinazione provinciale n. 235/W del 10.8.2022, stante la legittimità della determina prot. n. 258 del 7.9.2022, con cui la Provincia, accogliendo i rilievi sollevati dal SUP comunale, aveva disposto la revoca dell'AUA in ampliamento inizialmente rilasciata.

Invero, come ha accertato l'istruttoria condotta, - le cui risultanze sono state confermate peraltro dall'iniziativa assunta dalla stessa ricorrente successivamente all'instaurazione del presente giudizio, - avendo quest'ultima, in data 3.11.2022, presentato istanza di valutazione ed esame del piano antincendio ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 151/2011 - , l'ampliamento dell'impianto di recupero dei rifiuti non pericolosi, oggetto dell'AUA n. 235/W del 10.8.2022, era stato autorizzato in assenza "della certificazione, a firma di tecnico abilitato in ordine al rispetto della normativa sulla prevenzione incendi con riferimento ai quantitativi ed alla tipologia dei rifiuti stoccati e trattati in base alla predetta AUA". Invero, l'istanza presentata dalla società ricorrente era stata finalizzata al conseguimento di una modifica sostanziale dell'AUA n. 98/w del 5.5.2021, essendo stato previsto un ampliamento non solo delle tipologie di rifiuti da trattare ma anche della loro quantità, con un incremento dell'originario quantitativo autorizzato, pari a 2,9 tonnellate, fino a 16,9 tonnellate.

Tale modifica sostanziale imponeva alla società ricorrente di sottoporre il progetto del nuovo impianto alla preventiva valutazione del competente Comando dei Vigili del fuoco, atteso che, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 1 agosto 2011 n. 151, tale obbligo ha riguardato tutte le attività che, al pari di quella progettata dalla ricorrente, siano contemplate alle categorie A, B e C dell'allegato I, d.lgs. cit. (T.A.R. Abruzzo - Pescara, 22/11/2018, n. 348).

Il certificato prevenzione incendi costituisce l'atto finale del procedimento amministrativo di prevenzione, rilasciato dal competente Comando provinciale dei VV.FF., previo esame della sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio nei locali, per le attività individuate nelle specifiche categorie e l'Amministrazione comunale è investita del potere di sorveglianza sulla regolarità della attività commerciali e produttive svolte sul territorio comunale debitamente autorizzate,

nel rispetto delle norme di sicurezza, tra cui quelle in materia di prevenzioni incendi. Pertanto la predetta certificazione rileva non come dato meramente formale, ma produce effetti giuridici e assume rilevanza per la sicurezza del locale nel quale si svolge l'attività; il Comune, dunque, sebbene non possa accertare i presupposti per il mancato rilascio del certificato di prevenzione incendi, è tenuto comunque ad accertarne quantomeno il possesso, in mancanza del quale deve essere riconosciuta alla stessa Amministrazione la possibilità di intervenire sull'efficacia del predetto provvedimento autorizzatorio al venir meno di uno dei presupposti del rilascio, stante la priorità dell'interesse di pubblica sicurezza sotteso alla sua perdurante vigenza in costanza dell'esercizio dell'attività e la necessità del suo rinnovo prima della scadenza e non successivamente.

In tale ottica, alcun dubbio può sorgere in ordine alla legittimità della disposta revoca dell'AUA n. 235/W del 10.8.2022, e quindi del disposto divieto ad intraprendere l'attività di recupero dei rifiuti oggetto della presentata istanza di modifica sostanziale dell'originaria autorizzazione, non dovendo il Collegio, in presenza di un atto plurimotivato, vagliare anche la legittimità delle altre ragioni poste a fondamento della disposta revoca.

Difatti, in presenza di un atto plurimotivato è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa per condurre al rigetto dell'intero ricorso, in considerazione del fatto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte rationes decidendi poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata (cfr.: Cons. St., sez. VI, 18 febbraio 2021, n. 1468; id., sez. VI, 10 aprile 2020, n. 2366; id., sez. V, 12 marzo 2020, n. 1762).

4.- Per contro, il gravame dev'essere accolto, in ragione del palese difetto istruttorio e di proporzionalità in cui è incorsa la gravata ordinanza nella parte in cui ha disposto l'integrale sospensione dell'attività svolta dalla società ricorrente con riguardo anche a quella legittimamente autorizzata dall'AUA n. 98/W del 5 maggio 2021.

Sul piano generale, costituisce assunto ampiamente condiviso che il potere di ordinanza sindacale, previsto dall'art. 54 d.lg. n. 267/2000, presuppone situazioni di pericolo effettivo non tipizzate dalla legge, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da congrua motivazione. La pur necessaria sommarietà degli accertamenti che precedono l'emissione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente non può, infatti, riguardare il quadro fattuale di riferimento, che deve essere sempre approfonditamente conosciuto dall'Amministrazione, anche nei casi che richiedano un intervento immediato, tenuto conto che i pur brevi tempi imposti dall'esigenza di provvedere non la esonerano dall'attenta valutazione di tutte le circostanze comunque apprese nel corso dell'istruttoria (Consiglio di Stato sez. V, 24/02/2023, n.1942).

Inoltre, le ordinanze extra ordinem, che comunque richiedono compiuta istruttoria sui presupposti su cui si fondano, non si sottraggono all'apicale principio di proporzionalità, che impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato; definito lo scopo avuto di mira, il principio di proporzionalità è rispettato se la scelta concreta dell'amministrazione è in potenza capace di conseguire l'obiettivo (idoneità del mezzo) e rappresenta il minor sacrificio possibile per gli interessi privati attinti (stretta necessità), tale, comunque, da poter essere sostenuto dal destinatario (adeguatezza) (cfr. Cons. di Stato, V, n. 8239/2022).

I riportati principi disvelano l'eccesso di potere in cui è incorsa, in parte qua, l'amministrazione comunale poiché ha disposto l'integrale interdizione dell'attività svolta dalla società ricorrente nonostante, da un lato, le risultanze istruttorie (verbale di sopralluogo del 5.9.2022) non avessero acclarato l'inizio della nuova attività oggetto dell'AUA n. 235/W del 10.8.2022 da parte della ricorrente e, dall'altro, la Provincia di Caserta – Settore Ambiente ed Ecologia, con nota del 15 settembre 2022, avesse precisato che la revoca dell'autorizzazione n. 235/W del 10 agosto 2022 non avrebbe potuto inficiare la validità dell'atto n. 98/W del 5 maggio 2021.

In definitiva, limitatamente a tali profili, il ricorso dev'essere accolto poiché l'impugnata ordinanza, con riguardo agli aspetti sopra evidenziati, si pone in contrasto con i principi di adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità, in quanto essa ha vietato tout court lo svolgimento dell'attività di impresa della ricorrente senza tuttavia aver previamente valutato se nell'impianto posto nel territorio comunale fosse effettivamente iniziato il trattamento dei rifiuti oggetto della revocata AUA nonché se ulteriori e più limitate misure interdittive fossero in grado di garantire ugualmente l'incolumità pubblica senza essere in assoluto preclusive delle prerogative imprenditoriali della ricorrente.

Conclusivamente, nei limiti indicati, il ricorso dev'essere accolto e, per l'effetto, annullata l'ordinanza sindacale n. 20/2022.

5.- Il parziale accoglimento del ricorso, in applicazione del principio della soccombenza ripartita, giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

dichiara improcedibile il ricorso limitatamente all'ordinanza sindacale n. 19/2022;

accoglie nei limiti indicati in motivazione il ricorso con riguardo all'ordinanza sindacale n. 20/2022;

respinge nel resto il gravame;

dichiara le spese di giudizio integralmente compensate tra le parti in causa.

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

(Omissis)

