

Violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi in ordine al rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 24 giugno 2024, n. 1917 - Nunziata, pres.; De Vita, est. - Lodigiana Recuperi S.r.l. (avv.ti Cresta e Massone) c. Provincia di Lodi (n.c.) ed a.

Ambiente - Impianto destinato, in prevalenza, al trattamento di rifiuti urbani e speciali - AIA - Rispetto di alcune prescrizioni nello svolgimento delle attività autorizzate - Violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 29 ottobre 2019 e depositato il 26 novembre successivo, la società ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, la nota prot. n. 09.05.02/1367 del 5 agosto 2019, con cui il Dirigente dell'Area Tecnica della Provincia di Lodi l'ha invitata a "risolvere" alcune criticità emerse durante la visita ispettiva di A.R.P.A. Lombardia, evidenziate nella relazione finale di visita ispettiva ordinaria di A.R.P.A. del 4 giugno 2019 e contestualmente le ha imposto il rispetto di alcune prescrizioni introdotte con il medesimo provvedimento.

La società ricorrente gestisce nel Comune di Corte Palasio (LO) un impianto destinato, in prevalenza, al trattamento di rifiuti urbani e speciali, autorizzato per il tramite della Determinazione Dirigenziale rilasciata dalla Provincia di Lodi in data 8 marzo 2017, con cui è stata rinnovata l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) rilasciata dalla Regione Lombardia in data 30 ottobre 2007 n. 12835. L'Allegato Tecnico alla citata autorizzazione descrive puntualmente le attività di trattamento rifiuti svolte presso l'impianto e reca le specifiche prescrizioni che la società ricorrente deve rispettare nello svolgimento delle attività autorizzate. All'esito di una serie di verifiche sul predetto impianto effettuate da A.R.P.A. è stato redatto un verbale di verifica ispettiva finale del 28 maggio 2019, nel quale sono state evidenziato molteplici criticità. La ricorrente ha specificamente controdedotto il contenuto del predetto verbale, ma tale posizione non è stata condivisa da A.R.P.A., che successivamente ha redatto la relazione finale di visita ispettiva, datata 4 giugno 2019, confermando nelle conclusioni la presenza di diverse criticità nell'impianto. Con nota del 12 giugno 2019, la ricorrente ha fatto pervenire ad A.R.P.A. Lombardia, nonché alla Provincia di Lodi, una articolata nota di osservazioni, nella quale ha rilevato, oltre alla grave violazione dei propri diritti di partecipazione procedimentale, anche tutte le anomalie e le irregolarità commesse in sede di verifica ispettiva da parte di A.R.P.A., controdeducendo a tutte le critiche sollevate in sede di visita ispettiva. Ciononostante, la Provincia di Lodi, senza il previo invio della comunicazione di avvio del procedimento e senza adeguatamente controdedurre rispetto alle puntuali osservazioni proposte dalla ricorrente, in data 5 agosto 2019, ha inviato a quest'ultima una nota, atipica, di "riscontro criticità", a fondamento della quale ha recepito, in maniera del tutto acritica, le conclusioni raggiunte da A.R.P.A. in sede di visita ispettiva; la Provincia di Lodi ha quindi "invitato" la ricorrente a porre in essere una serie di adempimenti e prescrizioni.

Assumendo l'illegittimità del predetto provvedimento e degli atti presupposti, la ricorrente ha dedotto, in primo luogo, la violazione degli artt. 29-octies e 29-decies del D. Lgs. n. 152 del 2006, la violazione degli artt. 6, 7, 8 e 10 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per violazione dei principi di tipicità e di nominatività dei provvedimenti amministrativi e l'eccesso di potere per sviamento.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione dell'art. 29-decies del D. Lgs. n. 152 del 2006, sotto un distinto profilo, la violazione degli artt. 3, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per mancata comunicazione di avvio del procedimento, per mancata partecipazione procedimentale, per carenza di istruttoria e per violazione del principio del giusto procedimento.

Inoltre sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 6, 7, 10 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione, per travisamento dei fatti, per carenza dei presupposti e per violazione del principio di proporzionalità.

Ancora sono stati dedotti l'eccesso di potere per contraddittorietà, per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione, per travisamento dei fatti e per carenza dei presupposti e la violazione degli artt. 3 e 6 della legge n. 241 del 1990.

Infine, sono stati dedotti la violazione dell'art. 29-decies, comma 9, del D. Lgs. n. 152 del 2006 e l'eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento.

La Provincia di Lodi e l'A.R.P.A. Lombardia, ritualmente intimate, non si sono costituite in giudizio.

All'udienza di smaltimento del 6 giugno 2024, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il Collegio, preso atto dell'istanza di passaggio in decisione della controversia sugli scritti e senza discussione formulata dai difensori della parte ricorrente, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

2. Con la prima e la quinta doglianza, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume la violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi, poiché attraverso il provvedimento impugnato la Provincia avrebbe inteso, da una parte, integrare l'A.I.A. (Autorizzazione integrata ambientale) già rilasciata alla ricorrente e, dall'altra, sanzionare le difformità e le criticità rilevate dall'A.R.P.A., in sede di visita ispettiva, in chiara difformità rispetto alle disposizioni contenute negli artt. 29-octies e 29-decies del D. Lgs. n. 152 del 2006 che disciplinano, rispettivamente, il riesame dell'A.I.A. e la diffida al rispetto delle prescrizioni autorizzative, laddove se ne rilevi la violazione.

2.1. Le censure sono fondate.

Deve premettersi che, in assenza di elementi incontrovertibili in senso contrario, l'atto impugnato in via principale, ossia la nota della Provincia di Lodi del 5 agosto 2019, deve essere qualificata come un atto lesivo e non un mero invito o sollecito di natura endoprocedimentale e quindi non pregiudizievole.

Difatti, nel citato atto provinciale, si invita, tra l'altro, la ricorrente *“a effettuare il monitoraggio delle acque di prima pioggia con scarico in atto o in coincidenza di un evento piovoso”, oppure a “segnalare nel registro di carico/scarico nel campo note i movimenti relativi alle manutenzioni del sistema fognario, ovvero quelli dei fanghi e sedimenti, asportati con frequenza semestrale, e i panetti adsorbenti, cambiati con frequenza mensile”,* pur trattandosi di prescrizioni non contenute nell'allegato tecnico all'A.I.A.; mentre si è proceduto a *“diffidare”* la ricorrente perché *“non sono stati riportati nell'applicativo AIDA i consumi specifici e per fasi di processo”,* con riguardo all'aria *“l'emissione E2 non è ancora a regime”* e *“il settaggio degli allarmi temperatura sul forno di incenerimento (E1) non risulta corretto”* (cfr. all. 1 al ricorso).

L'art. 29-octies del D. Lgs. n. 152 del 2006 (*“Rinnovo e riesame”*) disciplina il procedimento per l'aggiornamento o la modifica dell'autorizzazione integrata ambientale e delle relative condizioni; la predetta norma prevede una puntuale scansione procedimentale e si fonda su specifici presupposti di natura sostanziale, oltre a richiedere inderogabilmente il previo coinvolgimento nel procedimento di riesame del gestore dell'impianto, che deve fornire un indispensabile apporto istruttorio (*“tutte le informazioni necessarie ai fini del riesame delle condizioni di autorizzazione”*).

Diversamente, le sanzioni e i presupposti controlli, in ordine al rispetto delle prescrizioni contenute nell'A.I.A., sono disciplinati dal successivo art. 29-decies (*“Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale”*) e riguardano appunto l'aspetto sanzionatorio o ripristinatorio dell'A.I.A., senza intervenire sul contenuto della stessa (*“il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale”*).

Nella specie, come emerge dall'esame del provvedimento impugnato e degli atti presupposti, sono stati concentrati nel medesimo procedimento attività aventi differente natura e presupposti, ovvero di carattere sanzionatorio, autorizzatorio e di variante rispetto all'A.I.A. già rilasciata alla ricorrente.

Ciò si pone in contrasto con il principio di tipicità degli atti amministrativi, soprattutto di carattere sanzionatorio, e con il divieto di utilizzare il potere che la legge conferisce all'Amministrazione in maniera sviata.

Difatti, secondo la giurisprudenza, alla richiamata attività devono applicarsi i *“principi di tipicità e di nominatività dei provvedimenti amministrativi, corollari del principio di legalità, in base ai quali il provvedimento amministrativo, mediante il quale la pubblica amministrazione esercita un determinato potere, deve essere identificato dalla norma di legge che prevede quel potere. Alla pubblica amministrazione risultano conferiti poteri tipici, ognuno dei quali risponde ad una funzione specifica, con la conseguenza che essa può adottare esclusivamente gli atti previsti dalle norme”* (T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 6 novembre 2023, n. 1399; anche, T.A.R. Puglia, Bari, III, 20 ottobre 2023, n. 1241).

L'assenza di instaurazione di un previo contraddittorio tra Amministrazione procedente, ossia la Provincia di Lodi, e la società ricorrente (questione già esaminata, con riguardo alle medesime parti dell'odierno giudizio e riferite altresì allo stesso impianto, da T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 10 ottobre 2011, n. 2411) e la mancata costituzione in giudizio dell'Ente intimato impediscono al Collegio di mettere in discussione i presupposti contenuti nel ricorso e posti a fondamento del presente contenzioso.

2.2. A ciò consegue l'accoglimento degli esaminati motivi.

3. La fondatezza delle scrutinate doglianze, previo assorbimento delle restanti censure, determina l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti con lo stesso ricorso impugnati.

4. Le spese, in ragione delle peculiarità e della risalenza della controversia, possono essere compensate tra le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore della parte ricorrente e a carico della Provincia di Lodi.

(Omissis)