

Revoca dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata ad un impianto di recupero di rifiuti speciali ed urbani, pericolosi e non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 31 ottobre 2024, n. 8689 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Ferramenta Villafranca Rottami s.r.l. (avv.ti Avanzi e Celotto) c. Provincia di Verona (avv. Gattamelata) ed a.

Ambiente - Revoca dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata ad un impianto di recupero di rifiuti speciali ed urbani, pericolosi e non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal verbale della conferenza di servizi tenutasi in data 23 giugno 2017;
- dal provvedimento n. 2736/17 della Provincia di Verona del 30 giugno 2017 di revoca dell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata con determinazione n. 4237/15 del 17 novembre 2015 all'impianto di recupero di rifiuti speciali ed urbani, pericolosi e non pericolosi della società Ferramenta Villafranca Rottami s.r.l., sita nel Comune di Mozzecane (VR);

- da tutti gli atti antecedenti, consequenziali o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per il Veneto dalla Ferramenta Villafranca Rottami s.r.l. sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione di legge: artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater l. n. 241/1990, art. 97 Cost. – verbale e decisioni conferenza di servizi

b) violazione e falsa applicazione di legge: art. 3 l.n. 241/1990, eccesso di potere per illogicità e travisamento dei fatti – verbale e decisioni conferenza di servizi;

c) violazione e falsa applicazione di legge: art. 29-decies d.lgs. n. 152/2006 e art. 3 l. n. 241/1990, eccesso di potere per carenza e difetto di istruttoria, eccesso di potere per travisamento ed errore nella valutazione dei fatti – provvedimento di revoca AIA;

d) eccesso di potere per sviamento, illogicità, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, irragionevolezza e ingiustizia manifesta – verbale e decisioni conferenza di servizi e provvedimento di revoca AIA.

3. Con il medesimo ricorso la Ferramenta Villafranca Rottami ha anche domandato la condanna dell'Amministrazione al risarcimento di tutti i danni cagionati dai provvedimenti impugnati.

4. Il T.a.r. per il Veneto, con la sentenza n. 597 del 5 maggio 2021, ha respinto il ricorso, condannando la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore della Provincia di Verona.

5. La Ferramenta Villafranca Rottami ha, dunque, chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a cinque motivi così rubricati:

I - erroneità, difetto di motivazione e contraddizione nell'iter logico-giuridico della sentenza nella parte in cui (capo 1, capo 2, dispositivo) per *errores in procedendo* non ha accolto il terzo motivo di ricorso per violazione e falsa applicazione di legge: art. 29-decies d.lgs. n. 152/2006 e art. 3 l. n. 241/1990; eccesso di potere per carenza e difetto di istruttoria; eccesso di potere per travisamento ed errore nella valutazione dei fatti – provvedimento di revoca AIA – questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-decies d.lgs. n. 152/2006 per violazione degli artt. 41, 97, 3, 76 e 117, co. 1, Cost.;

II - erroneità, difetto di motivazione e contraddizione nell'iter logico-giuridico della sentenza nella parte in cui (capo 1, capo 2, dispositivo) per *errores in procedendo et in iudicando* non ha accolto il primo motivo di ricorso concernente violazione e falsa applicazione di legge: artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater l. n. 241/1990, art. 97 Cost. – verbale e decisioni conferenza di servizi;

III - erroneità, difetto di motivazione e contraddizione nell'iter logico-giuridico della sentenza nella parte in cui (capo 1, capo 2, dispositivo) per *errores in procedendo et in iudicando* non ha accolto il secondo motivo di ricorso che afferisce alla violazione e falsa applicazione di legge: art. 3 l.n. 241/1990, eccesso di potere per illogicità e travisamento dei fatti – verbale e decisioni conferenza di servizi;

IV - erroneità, difetto di motivazione e contraddizione nell'iter logico-giuridico della sentenza nella parte in cui (capo 1, capo 2, dispositivo) per *errores in procedendo et in iudicando* non ha accolto il quarto motivo di ricorso in punto eccesso di potere per sviamento, illogicità, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, irragionevolezza e ingiustizia manifesta – verbale e decisioni conferenza di servizi e provvedimento di revoca AIA;

V - erroneità, difetto di motivazione e contraddizione nell'*iter* logico-giuridico della sentenza nella parte in cui (capo 1, capo 2, dispositivo) per *errores in procedendo et in iudicando* non ha accolto la domanda risarcitoria.

6. Si è costituita in giudizio la Provincia di Verona, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

7. Con memoria del 10 giugno 2024 e replica del 20 giugno 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

8. Con note del 9 luglio 2024 l'appellante ha chiesto il passaggio in decisione della causa senza preventiva discussione, sulla base dei documenti e degli scritti già in atti.

9. All'udienza pubblica del 10 luglio 2024, a seguito del rilievo da parte del Collegio della questione relativa al possibile superamento dei limiti massimi di estensione dell'atto di appello, in violazione degli articoli 3 c.p.a. e 13-*ter* allegato II al c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

10. La società appellante, che svolge attività di recupero di rifiuti speciali ed urbani, pericolosi e non, nell'impianto di Mozzecane, in provincia di Verona, ha dedotto fin dalle premesse della sua impugnazione l'erroneità della sentenza appellata, nella quale il T.a.r. non avrebbe adeguatamente valutato né il mancato rispetto da parte dell'Amministrazione delle *"garanzie procedimentali"* e dei *"connaturati doveri di lealtà e collaborazione ... (avendo) gli enti preposti prima... convocato una conferenza istruttoria dando istruzioni/indicazioni per superare le problematiche, poi d'emblée disposto una gravosa revoca del titolo abilitativo"*, né la violazione delle norme e dei principi del T.U. Ambiente, tra cui il principio di gradualità delle sanzioni e *"l'obbligo di proporre misure per la risoluzione delle problematiche"*.

11. In particolare, l'originaria ricorrente ha sostenuto che tutti i suoi motivi di doglianza fossero *"accomunati da due particolari... elementi di fondo... che connotano la sentenza gravata, ovvero il grave difetto di motivazione e la mancata valutazione dei fatti certi (da essa) documentati"*, essendosi, a suo dire *"il giudice di prime cure ... erroneamente limitato ad un'acritica accettazione della posizione proposta dalla difesa dell'Ente"*, senza affrontare puntualmente almeno tre delle questioni proposte in rapporto: a) alle plurime violazioni della normativa ambientale denunciate, b) all'irrazionalità dell'agire della p.a., c) alla *"trasgressione dell'onere motivazionale"*.

12. Con il primo motivo l'appellante ha, quindi, sostenuto che il sopralluogo compiuto nell'aprile 2017 dall'ARPAV, successivo di oltre quattro mesi alla diffida e alla comunicazione da parte sua dell'adempimento delle relative prescrizioni, non potesse essere ritenuto idoneo a fondare un provvedimento di revoca dell'AIA, che avrebbe dovuto essere adottato solo come *extrema ratio*, e, dunque, soltanto in caso di reiterate e gravi violazioni e di pericolo per la salute pubblica e l'ambiente, elementi mancanti nella fattispecie in questione, così come nella motivazione del provvedimento impugnato. Al riguardo l'originaria ricorrente ha, altresì, dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 *decies* comma 9 del d.lgs. n. 152/2006 (soprattutto nella nuova formulazione derivante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 46/2014) per contrasto con gli artt. 41 e 97 Cost. *"nella parte in cui non prevede l'obbligo per la p.a. di motivare in maniera circostanziata la presenza del... pericolo di danno per l'ambiente... al fine di evitare l'adozione di atti ingiustificatamente immotivati e che qualificano come potenzialmente pericolosa una situazione che oggettivamente non lo è"*, nonché con gli artt. 3, 76 e 117 Cost. sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, da un lato, e dell'eccesso di delega, dall'altro, rispetto all'attuazione della direttiva 2010/75/UE, evidenziando che la revoca dell'autorizzazione nel suo caso appariva ancor più ingiusta per la vigenza di una normativa urbanistica ostativa al rilascio di nuovi titoli.

13. Con il secondo motivo la Ferramenta Villafranca Rottami ha lamentato che il T.a.r. non avesse sufficientemente rilevato la contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione e l'illegittimità del verbale della conferenza di servizi che, pur dovendo tendere, per la sua natura istruttoria, a superare le criticità riscontrate, non aveva valorizzato il suo apporto partecipativo e la copiosa documentazione prodotta a riprova dell'adempimento delle prescrizioni, finendo per condurre irragionevolmente alla revoca dell'AIA.

14. Con il terzo ed il quarto motivo l'appellante ha, inoltre, ribadito il grave difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato in primo grado, con speciale riguardo al superamento delle criticità oggetto di diffida e all'attinenza delle violazioni contestate a *"mere presunte irregolarità amministrative non comportanti alcun rischio ambientale e, pertanto, ex se insufficienti e non idonee quali presupposti per una revoca del titolo abilitativo"*, nonché lo sviamento di potere in cui la Provincia sarebbe incorsa dapprima convocando, come detto, una conferenza di servizi istruttoria e richiedendo documenti ed integrazioni alla società per poi terminare *"improvvisamente"* il procedimento e revocare l'AIA *"senza nemmeno attendere di ricevere quanto discusso per le vie brevi in sede di conferenza ... né verificare se quanto dichiarato corrispondesse al vero ... (o) controdedurre nulla in merito..."*.

15. Con l'ultimo motivo l'originaria ricorrente ha, infine, insistito per la condanna dell'Amministrazione provinciale al risarcimento di tutti i danni cagionati dal punto di vista sia economico che reputazionale, sottolineando come la revoca dell'AIA avesse inciso proprio sul suo *core business*.

16. A prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione nel suo complesso e dei singoli motivi, le suddette censure - che, tenuto conto dei caratteri complessivi utilizzati nel ricorso in appello, in un numero inferiore al limite di 70.000, e delle parti escluse dal conteggio risultano comunque contenute entro i limiti dimensionali fissati dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016 - non sono fondate e devono essere rigettate nel merito.

17. Non meritevole di accoglimento è, innanzitutto, il primo motivo, con cui l'appellante ha inteso affermare l'inidoneità del sopralluogo dell'ARPA del 4 aprile 2017 ad accertare l'inadempimento delle prescrizioni impartite con la diffida del 14 novembre 2016 (e la permanenza nel suo impianto delle criticità ambientali rilevate dalla Polizia stradale già con la nota del 31 ottobre 2016) in quanto espletato dall'Amministrazione ad una distanza di tempo giudicata eccessiva rispetto al momento di adozione delle prescrizioni stesse.

18. Sul punto occorre, infatti, osservare, da un lato, che il verbale dell'ARPAV del 28 aprile 2017 (come del resto quello precedente della Polizia stradale contenente anch'esso il rilievo di alcune anomalie nella gestione dello stabilimento nonché di puntuali prescrizioni dell'AIA) non è stato in alcun modo impugnato dalla originaria ricorrente, né tantomeno contestato nel suo contenuto di accertamento delle circostanze di fatto al tempo verificate, se non in via del tutto generica, senza alcuna specificazione degli aspetti diversi o nuovi che sarebbero stati rilevati rispetto a quelli già indicati nelle precedenti relazioni o nella diffida. Dall'altro lato che, come sottolineato anche dalla difesa dell'Amministrazione, l'ARPA e la Provincia risultano comunque titolari, in materia di tutela ambientale e di trattamento dei rifiuti, di poteri ispettivi e di controllo esercitabili in qualsiasi momento, a prescindere dall'invio da parte della società nel dicembre 2016 della comunicazione di avvenuta ottemperanza a tutte le prescrizioni della diffida.

19. Tale ricostruzione dei fatti, relativa alla permanenza con riguardo alla gestione dell'impianto della originaria ricorrente di inadempimenti tali da fondare la revoca dell'AIA trova, del resto, una conferma indiretta anche nei riferimenti fatti dalla medesima appellante all'avvenuta esecuzione delle prescrizioni di cui alla diffida (solo) *"dopo il citato primo sopralluogo ARPAV del 4 aprile 2017"* (pag. 6 del ricorso introduttivo) e alla circostanza per cui la diffida stessa sarebbe stata *"in gran parte ottemperata"* (pag. 16 del ricorso introduttivo) e, dunque, non nella sua integralità.

20. Alla luce delle medesime considerazioni non può essere rintracciata, nel caso in esame, nessuna violazione del principio di gradualità delle sanzioni, non aparendo la revoca dell'AIA in alcun modo sproporzionata rispetto alla effettiva situazione accertata, né incoerente rispetto al concreto sviluppo procedimentale che l'ha preceduta, costituito da segnalazioni di criticità ambientali e ripetuti controlli eseguiti sui luoghi di causa, seguiti dalla citata diffida, dalla constatazione dell'inottemperanza alle sue prescrizioni, dalla comunicazione di avvio del procedimento di revoca, dall'esame delle controdeduzioni della società e, solo alla fine, dalla revoca del titolo autorizzativo. Nella fattispecie in questione la Provincia di Verona risulta, in verità, aver fatto corretta applicazione dell'art. 29 *decies* comma 9 del d.lgs. n. 152/2006 che, dopo aver enunciato la regola per cui *"in caso di inosservanza delle prescrizioni...l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni"*, provvede a declinarla in quattro diverse ipotesi, prevedendo la possibilità di adozione:

a) della *"diffida"*, con assegnazione di un termine entro il quale eliminare le inosservanze e di altro termine per l'applicazione di *"tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità"*;

b) della *"diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato ove si manifestino situazioni o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte all'anno"*;

c) della *"revoca dell'autorizzazione e (della) ... chiusura dell'installazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente"*;

d) della *"chiusura dell'installazione nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione"*.

21. Proprio il mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida (prima ipotesi di cui alla lettera c) ha determinato, nel caso in esame, la revoca dell'AIA, disposta dalla Provincia in esecuzione di una disciplina che appare immune dai dedotti dubbi di costituzionalità rispetto a tutti i profili e a tutti gli articoli della Carta Costituzionale citati dall'originaria ricorrente. Le questioni al riguardo prospettate dall'appellante non possono, infatti, che rivelarsi manifestamente infondate come già ritenuto dal T.a.r. in ragione: a) della natura delle prescrizioni rimaste inadempite – specifici obblighi già imposti con un precedente provvedimento (la diffida) per garantire in concreto la salvaguardia dell'ambiente - con cui l'Amministrazione risulta aver già valutato, senza la necessità di ulteriori verifiche i rischi per la salute pubblica, b) della rilevanza degli interessi pubblici specificamente protetti, c) dell'assenza di qualsiasi profilo di discriminazione o disparità di trattamento, d) del carattere di istituto generale della revoca, la cui stessa possibilità giuridica è insita nel potere di rilascio del titolo e necessariamente collegata al venir meno dei presupposti di emissione dell'AIA nel sistema di tutele approntato dalla direttiva 2010/75/UE.

22. Parimenti non meritevoli di accoglimento sono le doglianze espresse al secondo motivo di appello circa la pretesa incoerenza dell'operato dell'Amministrazione nella *"conferenza di servizi"* - da considerarsi, in realtà, come già evidenziato dal T.a.r., al di là del richiamo formale all'istituto di cui all'art. 14 e segg. della legge n. 241 del 1990, una semplice riunione. Nell'incontro predetto, in base ai documenti in atti, la Provincia di Verona appare aver tenuto, al contrario, una condotta lineare e congrua, svolgendo, come anticipato, un'istruttoria completa e particolareggiata sullo stato di attuazione delle prescrizioni impartite con la precedente diffida ed esaminando puntualmente le controdeduzioni della società.

23. Per le medesime ragioni non possono essere condivise neppure le ulteriori censure svolte dalla Ferramenta Villafranca

Rottami s.r.l. nei restanti motivi di appello in rapporto all'asserita carenza di istruttoria e di motivazione della revoca ed alla spettanza del risarcimento del danno. Nel verbale dell'incontro tenutosi *"in data 23 giugno 2017 presso la sede del dipartimento provinciale ARPAV...per una valutazione congiunta della relazione del 10 giugno 2017 inoltrata dal legale rappresentante della ditta con la quale si dichiara(va) il rispetto della diffida nonché delle prescrizioni AIA"*, vengono, in verità, passate in rassegna tutte le contestazioni mosse circa la violazione degli obblighi stabiliti dall'autorizzazione e dalla diffida e le osservazioni della società interessata, con una dettagliata analisi delle criticità ambientali ancora esistenti nell'impianto, quali *"l'eccedenza degli stoccaggi di rifiuti"*, *"la mancanza di strutture di sostegno e di separazione , l'altezza eccessiva dei cumuli, l'eccessivo materiale presente (che) rende difficoltosa la viabilità di servizio impedendo una gestione ordinata e razionale dell'impianto... (e) costituisce anche pericolo per le persone presenti..."*, la *"presenza di liquido sul fondo dei cassoni e... nei bacini di contenimento"*, non adeguatamente coperti, il cattivo stato di manutenzione dei piazzali di stoccaggio e trattamento dei rifiuti con presenza di polveri, ristagni e macchie d'olio, la mancata individuazione dei rifiuti in ingresso fino alla completa lavorazione...per concludere con la constatazione dell'inottemperanza alle prescrizioni di cui ai numeri 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

24. Il provvedimento della Provincia di Verona, riportandosi, tra l'altro, al suddetto verbale così come a tutta l'attività procedimentale anteriormente effettuata e ponendo l'inottemperanza alle prescrizioni già impartite con la diffida all'origine della determinazione di revoca dell'AIA risulta, a ben vedere, essere stato adottato non in modo contraddittorio rispetto al precedente operato dell'Amministrazione, né tantomeno irragionevole, quanto piuttosto in via del tutto consequenziale alle antecedenti fasi dell'iter amministrativo svolto, a fronte di una completa e congrua istruttoria e dell'esame particolareggiato di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie, essendo altresì dotato di un'esauriente esposizione delle ragioni alla base della decisione assunta dalla Provincia.

25. Da qui il rigetto, come anticipato, di tutte le censure di difetto di istruttoria e di motivazione, di *errores in procedendo et in iudicando* della sentenza appellata così come dei motivi violazione di legge e di eccesso di potere per travisamento, disparità di trattamento, irragionevolezza, ingiustizia e illogicità della revoca che, dinanzi alla specifica applicazione da parte dell'Amministrazione di una ben precisa ipotesi tipizzata dal legislatore (art. 29 *decies* comma 9 lettera c, prima parte, del d.lgs. n. 152 del 2006) - contenuta in una disposizione immune da evidenti profili di contrasto con la Carta costituzionale - e in presenza dei requisiti indefettibili in essa indicati, non possono che essere riconosciuti come infondati.

26. Dall'infondatezza delle doglianze avverso i provvedimenti impugnati deriva anche l'impossibilità di accogliere la domanda risarcitoria, riproposta anch'essa in appello dalla Ferramenta Villafranca Rottami s.r.l.

27. Le spese del grado di appello seguono, infine, la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)