



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 523 del 2018, proposto da Uniproject S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Le Pera, Francesco Marozzi, con domicilio digitale eletto presso lo studio Giuseppe Le Pera come da Pec Registri di giustizia;

contro

Provincia di Ascoli Piceno, non costituita in giudizio;
Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Marche, rappresentata e difesa dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio eletto presso il suo studio in Macerata, via Velluti n. 19;

nei confronti

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Marche Dipartimento Provinciale di Ascoli Piceno, Regione Marche, Comune di Maltignano, Consorzio di Sviluppo Industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino (Piceno Consid), non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 1582/GEN del 14 novembre 2018, notificata in data 15 novembre 2018, adottata dalla Provincia di Ascoli Piceno, Settore II – Tutela e valorizzazione Ambientale, con la quale è stata rigettata l'istanza per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) del Centro per il trattamento e lo stoccaggio dei rifiuti liquidi speciali pericolosi e non pericolosi sito in Via Bonifica, 2, del Comune di Maltignano, nonché di ogni altro atto, presupposto, connesso e consequenziale, ovvero di tutti i pareri formulati nel corso del procedimento dall'ARPAM, Dipartimento Provinciale di Ascoli Piceno richiamati nella determinazione dirigenziale n. 1582 del 2018, in particolare dei pareri espressi con le note prot. n. 29935 del 7 settembre 2018, n. 34865 del 16 ottobre 2018, n. 37104 del 6 novembre 2018 e n. 38294 del 14 novembre 2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agencia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Marche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2019 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

La ricorrente Uniproject S.r.l. (di seguito, Uniproject) gestisce dal 1999, in regime di concessione, un impianto di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi di proprietà del Piceno Consind (Consorzio per lo sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino), ubicato nel territorio del Comune di Maltignano. La ricorrente è oggi titolare delle autorizzazioni di cui alle determinazioni dirigenziali già rilasciate dalla Provincia di Ascoli Piceno con Determinazioni Dirigenziali n. 1849 e 1851 del 10 aprile 2007 e n. 4636 del 14

agosto 2008.

Nell'ambito del complesso procedimento per il rilascio di una nuova Autorizzazione Unica (che ha visto anche il pronunciamento del Consiglio dei ministri), con determinazione dirigenziale n. 1184 del 28 agosto 2018 la Provincia di Ascoli Piceno ha prorogato l'autorizzazione in scadenza fino al 30 settembre 2018 "al fine di consentire ad ARPAM di esprimere un parere tecnico sugli elaborati trasmessi dalla Ditta in data 7 agosto 2018".

Il conseguente parere ARPAM del 7 settembre 2018, prot. 29935, conteneva numerose osservazioni. Nel parere, tra l'altro, si legge che la ditta ricorrente riteneva necessario "concedere deroghe per i parametri Cloruri, Solfati, Ammoniacca e Nitrati senza specificare i valori limite derogati che vorrebbero ottenere". Sul punto ARPAM riteneva fosse necessaria la presentazione di uno studio di rischio.

Con nota del 20 settembre 2018 la ricorrente Uniproject controdeduceva alle osservazioni di ARPAM. In particolare, con riguardo agli scarichi, insisteva sulla concessione delle deroghe, alla luce della realizzazione da parte di Piceno Consind, proprietaria dell'impianto, nel corso del secondo semestre del 2017 di un sistema di telecontrollo degli scolmatori di piena presenti nella rete fognaria pubblica. Inoltre la ricorrente dichiarava di avere commissionato un aggiornamento dello studio di rischio in essere, le cui risultanze avrebbero fornito un esito tale da consentire la concessione delle deroghe.

In seguito all'esame delle osservazioni, con la d.d. 1382/GEN del 1 ottobre 2018, la Provincia di Ascoli Piceno comunicava il preavviso di rigetto dell'AIA, e concedeva 15 giorni per le controdeduzioni, prorogando nelle more l'autorizzazione fino all'emanazione del provvedimento conclusivo, da adottare nei successivi 30 giorni.

La Società, pertanto, presentava le proprie controdeduzioni con nota del 15 ottobre 2018. In particolare affermava di avere erroneamente indicato i limiti in deroga. A dimostrazione del rispetto dei limiti Uniproject trasmetteva i rapporti di prova

relativi ai controlli analitici delle acque reflue industriali, eseguiti dal Gestore del servizio di fognatura e depurazione, che mostravano esiti conformi ai limiti tabellari nel rispetto della Determinazione Dirigenziale n.1352/GEN del 4 agosto 2016.

Con nota del 6 novembre 2018 ARPA confermava alla Provincia il proprio parere negativo, in quanto Uniproject si sarebbe limitata a stralciare l'affermazione di non essere in grado di rispettare i vigenti limiti per lo scarico finale, senza proporre idonee soluzioni impiantistiche per ottenere un refluo conforme.

Nella successiva nota del 7 novembre 2018 Uniproject, a conferma della propria capacità di rispettare i limiti di cui sopra, richiama il verbale di prelievo n.01CP2018 del 17 ottobre 2018 effettuato dall'ARPAM, anticipando che era emersa la conformità del controllo.

Con nota dell'8 novembre 2018 la Provincia di Ascoli Piceno chiedeva quindi all'ARPAM di "riferire quanto prima circa gli esiti dei controlli". Con nota del 14 novembre 2018, prot. 38294, l'ARPAM, confermava le proprie valutazioni non favorevoli al rilascio dell'AIA.

Sulla base di tale ultimo parere la Provincia resistente adottava la determinazione dirigenziale n. 1582/GEN del 14 novembre 2018, di rigetto della richiesta di AIA.

Il provvedimento provinciale e gli atti presupposti sono impugnati con tre motivi di ricorso.

Con il primo si afferma la violazione dell'art. 10 *bis* della Legge n. 241 del 1990. In particolare, per la ricorrente non sarebbe stato possibile controdedurre in riferimento alla nota del Dipartimento provinciale ARPAM, acquisita al protocollo della Provincia con il n. 26107 del 14 novembre 2018, dove l'Ente ha ribadito le proprie valutazioni non favorevoli al rilascio dell'AIA espresse con note ARPAM prot. n. 34865 del 16 ottobre 2018 e n. 37104 del 6 novembre 2018. In particolare in tale nota, l'Ente sostiene che, al momento del controllo della stessa ARPAM in data 14 novembre 2018 l'azienda non stava lavorando nelle condizioni di massimo

esercizio, con la conseguente non rilevanza delle analisi condotte in tale data.

Con il secondo motivo si deduce la violazione degli artt. 10 e 10 *bis* della legge n. 241 del 1990, difetto di motivazione e violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. La ricorrente lamenta la mancata considerazione delle proprie memorie e controdeduzioni, con particolare riguardo ai risultati analitici dello scarico trasmessi dalla Società, volti a dimostrare il rispetto dei limiti stabiliti dalla Provincia di Ascoli Piceno. Inoltre, si censura l'assenza di autonome valutazioni da parte dell'Amministrazione, la quale avrebbe considerato, di fatto, solo il parere dell'ARPA del 14 novembre 2018, prot. 38294.

Con il terzo motivo si deduce l'eccesso di potere sotto vari profili, sempre in relazione alla mancata considerazione (e trasmissione alla Provincia) da parte di ARPAM delle analisi con esito favorevole della ricorrente (effettuate dalla stessa ARPAM e dal Gestore del Sistema Fognario e di depurazione).

Si è costituita l'ARPAM Marche, resistendo al ricorso. La Provincia di Ascoli Piceno non si è costituita e non ha presentato alcuna documentazione, non adempiendo alla richiesta di documentazione effettuata da questo Tribunale con ordinanza n. 293 del 2018.

Con decreto n. 248 del 21 novembre 2018 è stata accolta l'istanza di tutela cautelare monocratica, limitatamente al trattamento dei rifiuti attualmente presenti nell'impianto e, in ogni caso, ad una quantità di rifiuti necessaria a salvaguardare l'impianto biologico (fermo restando il potere di intervento dell'Amministrazione provinciale in caso di eventi idonei ad alterare lo stato di fatto). In esecuzione del decreto la Provincia di Ascoli Piceno ha rilasciato l'autorizzazione provvisoria n. 1692 del 30 novembre 2018, la cui validità è stata prorogata, con le ordinanze cautelari di questo Tribunale n. 262 e 293 del 2018, fino alla decisione nel merito.

Alla pubblica udienza del 9 gennaio 2019, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Il ricorso è fondato, nei limiti che seguono.

1.1 Indubbiamente, come si può percepire dalla ricostruzione effettuata in fatto, vi è stata un'accelerazione finale della procedura (presumibilmente imposta dalla

lunghezza e dalla complessità del procedimento, che ha visto la necessità dell'adozione di proroghe degli originali atti autorizzativi). A parere del Collegio, in tale fase sono mutati molti dei presupposti su cui erano basati il parere ARPAM del 7 settembre 2018 prot. 29935, le controdeduzioni di Uniproject del 20 settembre 2018 e il preavviso di rigetto della Provincia di Ascoli Piceno di cui alla d.d. 1382/GEN del 1 ottobre 2018 (dove si disquisiva, in particolare, della richiesta di deroga per alcuni parametri richiesti da Uniproject).

1.2 Ciò è del resto confermato dalla nota della Provincia di Ascoli Piceno dell'8 novembre 2018, già citata in fatto, con la quale la Provincia, poco prima dell'adozione dell'impugnato provvedimento di diniego, chiede al dipartimento provinciale di Ascoli Piceno dell'ARPAM di riferire quanto prima circa gli esiti dei controlli svolti dai tecnici dell'ente in data 17 ottobre 2018, anche riferendo sull'incidenza degli stessi in ordine alle valutazioni espresse con i pareri non favorevoli del 16 ottobre 2018 e del 6 novembre 2018. La Provincia assume che, in caso di conferma di quanto dichiarato dalla ditta riguardo ai controlli, "sembrerebbero venir meno i motivi ostativi alla base del rigetto dell'istanza di AIA che questa Provincia si apprestava ad adottare".

1.3 La successiva nota ARPAM del 14 novembre 2018, nel rispondere alla nota della Provincia, sostiene che dai risultati del campionamento di ARPAM sugli scarichi "emerge che l'azienda al momento del controllo non stava lavorando nelle condizioni di massimo esercizio e ARPAM non ha elementi per poter affermare che esercendo il massimo carico richiesto l'impianto sia in grado di rispettare i limiti attualmente vigenti allo scarico finale".

1.4 Alla nota è allegata una tabella che contiene i controlli effettuati sugli scarichi a partire dal 2015, dove si evidenziano sforamenti rispetto alle concentrazioni autorizzate con determinazione provinciale del 4 agosto del 216 (quest'ultima, peraltro, impugnata con ricorso pendente dinanzi a questo Tribunale).

1.5 Andando a ritroso, la precedente nota ARPAM del 16 ottobre 2018, redatta

quindi il giorno prima dell'effettuazione dei citati controlli, esprime un ulteriore parere negativo sul Piano di sorveglianza e controllo presentato dalla ricorrente, in particolare in base ai superamenti ripetuti allo scarico finale ambientale effettuati nel 2017 per sei parametri (COD, cloruri, azoto ammoniacale, azoto nitroso, azoto nitrico e fosforo). Si sostiene altresì che le misure in materia proposte da Uniproject non siano supportate da un progetto tecnico che ne permetta la valutazione e che, allo stesso tempo, la ricorrente richiede il rilascio di deroghe allo scarico senza la presentazione del necessario studio di rischio. In aggiunta a quanto esposto, ritenuto da ARPAM motivo ostativo, vengono altresì elencate mancanze e incongruenze nella documentazione presentata dalla ricorrente.

1.6 Nelle controdeduzioni della ricorrente al preavviso di rigetto, in data 15 ottobre (è da rilevare la continua sovrapposizione di date), la stessa, come si è accennato in fatto, ha eliminato la richiesta di deroghe ai limiti dello scarico finale stabiliti dalla determinazione 4 agosto 2016. In data 6 novembre 2018 ARPAM ha confermato il proprio parere negativo, osservando che Uniproject si sarebbe limitata a stralciare l'affermazione di non essere in grado di rispettare i vigenti limiti per lo scarico finale, senza proporre idonee soluzioni impiantistiche per ottenere un refluoconforme

1.7 La Provincia, dopo l'ulteriore scambio di comunicazioni con ARPAM di cui alla già citata lettera del 8 novembre 2018, ha respinto la richiesta di autorizzazione in quanto la ditta non ha proposto soluzioni impiantistiche per ottenere un risultato finale conforme ai limiti attualmente vigenti con riguardo all'installazione.

2 Come si vede, si è verificato in termini molto rapidi un cambiamento dei presupposti del procedimento autorizzativo. In particolare, il parere negativo di ARPAM sul Piano di sorveglianza e controllo del 16 ottobre 2018 non prende in considerazione la decisione di parte ricorrente (che è solo del giorno prima) di rinunciare alla richiesta di deroghe e di presentare i controlli eseguiti in ottobre dal Gestore del servizio di fognatura e depurazione, conformi alla Determinazione Dirigenziale n. 1352/GEN del 4 agosto 2016.

2.1 ARPAM ha risposto a tale documentazione solo con le note del 6 e del 14 novembre 2018, dove si limita ad affermare che sia i controlli del Gestore del Servizio (denominati autocontrolli), sia gli stessi controlli di ARPAM del 17 ottobre 2018 sarebbero stati eseguiti in regime non di pieno utilizzo nell'impianto, quindi senza dare garanzia del rispetto dei limiti di scarico.

2.2 Il Collegio si rende conto che ARPAM ha inizialmente risposto alle osservazioni della ricorrente (20 settembre 2018) dove era presente una richiesta di deroga ai limiti stabiliti della più volte citata determina 1352/GEN 2016 e che vi è la presenza di sforamenti dei limiti nei controlli eseguiti in precedenza (in particolare, come emerge dalla tabella successivamente depositata da ARPAM nella propria lettera del 14 novembre 2018, dal 5 maggio 2015 al 31 maggio 2018). Va però rilevato che gli ultimi sforamenti sui cui si basa ARPAM risalgono, appunto, al 31 maggio 2018.

2.3 Gli altri controlli con sforamenti citati nella nota sono di almeno due anni prima. Inoltre, va notato che gli ulteriori sforamenti del 2017, riportati nella memoria di ARPAM del 31 dicembre 2018, non riportati però nel diniego e nella citata nota, sono comunque ben precedenti ai controlli dell'ottobre 2018. Questi controlli più recenti, sia da parte del gestore del servizio fognario, sia da parte di ARPAM stessa, non evidenziano invece il superamento dei limiti autorizzati. Tali risultati hanno portato la ricorrente, in data 15 ottobre 2018, a ritirare la richiesta di deroga. Poi la stessa Provincia, con la più volte citata nota dell'8 novembre 2018, ha chiesto conto ad ARPAM dei controlli del 17 ottobre.

2.4 A parere del collegio questa scansione procedimentale non può che portare alla fondatezza dei motivi di ricorso. Difatti, siamo di fronte ad un solo controllo recente (31 maggio 2018) dove vi è stato lo sfioramento di alcuni limiti (tre parametri), a fronte di controlli dal gestore del servizio e della stessa ARPAM ove i prelievi sono risultati in regola.

2.5 Ne consegue, che, in base a un semplice principio di buona amministrazione,

non poteva che essere necessaria un'ulteriore istruttoria, in contraddittorio, sul punto, come del resto testimoniato dalla stessa nota della provincia di Ascoli Piceno dell'8 novembre 2018, dove sostanzialmente l'ente esprime perplessità in ordine all'adozione di un provvedimento basato sulla mancata garanzia del superamento dei limiti autorizzativi a pochi giorni dai controlli di ARPAM che testimoniano il rispetto degli stessi.

2.6 Si tratta di una complessa questione tecnica, per cui non spetta a questo Collegio affermare in assoluto la rilevanza delle analisi dell'ottobre 2018 (con particolare riferimento a quelle effettuate della stessa ARPAM) su quelle precedenti, o confutare le affermazioni di ARPAM sulla circostanza che le analisi prive di sforamenti sarebbero state provocate da un impianto spinto a capacità ridotta. Ciò non toglie che si tratti, in tutta evidenza, di affermazioni che richiedono adeguata istruttoria e contraddittorio, con riguardo alla possibilità per la ditta ricorrente di rispettare i limiti autorizzatori, possibilità che ha portato la ditta medesima alla rinuncia alla richiesta di deroghe precedentemente formulata.

2.7 Non si può altresì affermare che siano sufficienti a giustificare il provvedimento impugnato le altre carenze riscontrate nella documentazione e nell'impianto di Uniproject, nei vari pareri ARPAM, compreso l'ultimo reso il 14 novembre 2018 e relativo alle analisi e ai controlli effettuati negli accessi dell'8 e del 17 ottobre 2018 e dell'8 novembre 2018. Tali carenze infatti, non sono poste alla base del diniego impugnato, che è fondato sulla mancanza "di soluzioni impiantistiche per ottenere un risultato finale conforme ai limiti attualmente vigenti sull'installazione".

2.8 In tutta evidenza è necessaria sul punto adeguata istruttoria in contraddittorio con la ricorrente, con l'effettuazione di analisi tese a verificare il rispetto dei parametri di cui sopra nelle diverse condizioni. Va ribadito come non sia sufficientemente motivata la tesi di ARPAM per cui, sostanzialmente, le analisi (molte delle quali risalenti) nelle quali si sono verificati sforamenti rappresenterebbero la normale condizione dell'impianto, mentre quelle che ne sono prive fotograferebbero invece l'impianto non nella sua piena capacità. Tali

affermazioni dovrebbero infatti essere comprovate attraverso adeguata attività istruttoria di cui non v'è cenno nei provvedimenti impugnati, probabilmente a causa della rapidità del mutamento dei presupposti dell'autorizzazione e delle stesse richieste della ricorrente. La rinuncia della ricorrente alle deroghe ai limiti di scarico e la presentazione delle prime analisi favorevoli (quelle del Gestore del servizio) sono però contenute già nella nota del 15 ottobre 2018, in risposta al preavviso di rigetto della Provincia del 1 ottobre. Sono quindi sostanzialmente contemporanee (15 ottobre contro 16 ottobre), all'ulteriore parere negativo di ARPAM relativamente alla valutazione del Piano di sorveglianza e controllo presentato dalla ricorrente (sempre basato sulla richiesta di deroghe e sulla presenza di sforamenti nei controlli precedenti).

2.9 Appare quindi evidente come, anche in base a un semplice principio di buona amministrazione, sarebbe stato necessario un supplemento di istruttoria, e anche di contraddittorio ai sensi dell'articolo 10 bis della legge n. 241 del 1990 (anche in relazione alle perplessità manifestate dalla Provincia di Ascoli Piceno nella più volte citata nota dell'8 novembre 2018). Infatti, le deduzioni della ricorrente di cui alle note del 15 ottobre e del 7 novembre 2018 (dove sono state presentate le analisi favorevoli alla ricorrente) non sono state adeguatamente esaminate dalla amministrazioni e non sono state oggetto della necessaria istruttoria, dando luogo solo a uno sintetico scambio "interno" tra Provincia di Ascoli Piceno ed ARPAM.

3 Da quanto sopra discende la fondatezza, sotto tali limiti, dei primi due motivi di ricorso, ove si lamenta la violazione degli artt. 10 e 10 bis della legge n. 241 del 1990 e il difetto di istruttoria e di motivazione, con il conseguente annullamento del diniego impugnato e delle note ARPAM del 16 ottobre, del 6 e del 14 novembre 2018, come meglio specificate in epigrafe. Come già detto, l'annullamento determina solo l'obbligo – da parte della Provincia di Ascoli Piceno e di ARPAM – di procedere al riesame, in contraddittorio con la ricorrente, per cui dovranno essere adeguatamente considerate le analisi effettuate nell'ottobre 2017. Dovranno

comunque essere effettuati, sempre in contraddittorio, tutti i controlli e le analisi necessarie per verificare il rispetto dei parametri di cui all'autorizzazione n. 1352/GEN del 4 agosto 2016 e per la concessione della richiesta autorizzazione. In attesa della decisione del riesame, che dovrà essere eseguito entro 60 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, potrà rimanere in vigore l'autorizzazione provvisoria concessa dalla Provincia con determina n. 1692 del 30 novembre 2018.

3.1 Le rimanenti censure sono assorbite, anche in relazione al divieto di pronuncia sui poteri non ancora esercitati di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a..

3.2 Le particolarissime circostanze del procedimento, dove le richieste della ricorrente sono mutate radicalmente dopo l'adozione del preavviso di rigetto del 1 ottobre 2018, giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, nei limiti e con gli effetti specificati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere

Giovanni Ruiu, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ruiu

IL PRESIDENTE
Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO