

Publicato il 05/07/2023

N. 00440/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00490/2021 REG.RIC.



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 l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 490 del 2021, proposto da Splendorini Molini Ecopartner S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Bromuri, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via del Sole n. 8, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

la Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Ricci, con domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, palazzo Ajò, corso Vannucci n. 30, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) dell'Umbria, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- della nota prot. n. 0081756 della Regione Umbria trasmessa a mezzo pec in data 28.04.2021;

- nonché di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, consequenziale e comunque connesso o collegato a quello sopra indicato, ivi compresa, per quanto possa occorrere, la nota ARPA Umbria del 9.02.2021, ed altresì, nella misura in cui dovessero essere interpretate nel senso di imporre che l'impianto della ricorrente possa trattare unicamente rifiuto EER 200108 proveniente da utenze non domestiche, delle determinazioni dirigenziali della Provincia di Perugia n. 5870 del 3.07.2013 e n. 4922 del 20.11.2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. – Splendorini Molini Ecopartner S.r.l. (d'ora in avanti, per brevità, solo "Sponsorini") svolge l'attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi (consistenti negli scarti di natura solida e liquida dell'industria agroalimentare) nell'impianto ubicato nella frazione di Calzolaro, nel Comune di Umbertide, in virtù dell'autorizzazione unica *ex art.* 208 del d.lgs. n. 152/2006 rilasciata dalla Provincia di Perugia con determinazione dirigenziale n. 5870 del 3.07.2013 per la gestione dell'impianto di recupero per rifiuti speciali non pericolosi e dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) n. 10/2014 del 18.06.2015 rilasciata dal Comune di Umbertide ai sensi del D.P.R. n. 59/2013, nella quale sono confluite le autorizzazioni agli scarichi e alle emissioni in atmosfera.

2. – Nelle more del procedimento finalizzato all'emissione dell'AUA, Splendorini presentava alla Regione Umbria un progetto di potenziamento dell'impianto.

Con determinazione dirigenziale n. 5237 del 23.07.2015, la Regione Umbria disponeva l'esclusione del suddetto progetto dal procedimento di VIA, imponendo prescrizioni, anche relativamente alle emissioni odorigene.

Quindi, in ragione dell'aumento delle quantità di rifiuti da trattare secondo il progetto di potenziamento, in data 3.08.2015 Splendorini presentava alla Provincia di Perugia l'istanza per l'integrazione dell'autorizzazione *ex art.* 208 d.lgs. n. 152/2006 già rilasciata, integrazione che veniva accordata dalla Provincia di Perugia, previo parere favorevole con prescrizioni dell'ARPA Umbria, con determinazione dirigenziale n. 4922 del 20.11.2015.

Veniva dunque chiesto l'aggiornamento dell'allegato emissioni dell'AUA n. 10/2014 del 18.06.2015, che veniva rilasciato il 9.12.2015 dal SUAPE del Comune di Umbertide.

3. – Splendorini riferisce di avere sottoscritto, a partire dal 2015, accordi con GE.SE.NU. S.p.A., concessionaria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani dell'ex ATI 2, per il trattamento dei rifiuti biodegradabili di cucine e mense (CER 200108) e di avere così negli anni contribuito in maniera significativa alla funzionalità del sistema regionale di gestione integrata dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda il trattamento della frazione umida organica.

4. – Riferisce inoltre Splendorini di avere impugnato, con tre ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, poi trasposti in sede giurisdizionale dinanzi a questo Tribunale (nn. 87, 226 e 227 reg. ric.), gli atti con i quali la Regione Umbria aveva imposto, ai sensi dell'art. 28, co. 6, del d.lgs. n. 152/2006, misure correttive per la gestione dell'impianto e, successivamente, disposto la modifica d'ufficio dell'autorizzazione unica *ex art.* 208 del d.lgs. n. 152/2006, con accorpamento di quest'ultima all'AUA n. 10 del 2014, e delle relative prescrizioni, limitando della possibilità di conferire la frazione umida organica presso l'impianto.

Questo Tribunale, dopo avere disposto la sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati (con le ordinanze nn. 91 e 92 del 13 giugno 2018,

confermate dal Consiglio di Stato), con la sentenza n. 3 del 3 gennaio 2019 dichiarava l'improcedibilità dei ricorsi nn. 87 e 226 del 2018, avendo le misure correttive ormai esaurito i propri effetti, ed accoglieva il ricorso n. 227 del 2018 per insufficienza della motivazione in relazione ai presupposti per l'esercizio del potere di rinnovo dell'AUA prima della sua scadenza e per inosservanza del termine quinquennale di cui all'art. 208, co. 12, del d.lgs. n. 152/2006.

5. – In data 16.12.2020, il personale dell'ARPA Umbria, insieme al personale del NOE dei Carabinieri, svolgeva una verifica ispettiva presso l'impianto di Splendorini.

Quindi, dopo lo svolgimento, il 4.03.2021, di un tavolo tecnico tra la Regione Umbria e l'azienda, la Regione dava riscontro alla relazione della visita ispettiva dell'ARPA con la nota prot. n. 0081756 del 28.04.202, con la quale comunicava di non ritenere sussistenti i presupposti per l'adozione di provvedimenti limitativi delle quantità giornaliere ed annuali di rifiuti organici, raccomandava di *«trattare i rifiuti organici (200108) di provenienza non domestica nel completo rispetto dell'autorizzazione vigente»* e *«invita[va] il gestore a utilizzare i rifiuti organici in ragione delle quantità di rifiuti di origine lattiero-casearia al fine di consentirne l'adeguata miscelazione e a valutare la rispondenza dell'attuale processo produttivo ai nuovi criteri di cui alle Linee guida EOW adottate da ISPRA»*.

6. – Considerando la nota appena citata lesiva della propria sfera giuridica, con ricorso notificato il 28.06.2021 e depositato il 7.07.2021, Splendorini l'ha impugnata dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale insieme agli altri atti indicati in epigrafe ed ha chiesto che ne sia dichiarata la nullità o ne sia disposto l'annullamento.

Con il primo motivo di ricorso, Splendorini ha dedotto la nullità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 21-*septies* della legge n. n. 241/1990 per violazione o elusione del giudicato, violazione degli artt. 3, 7 e 10 della legge n. 241/1990, violazione degli artt. 184, co. 1 e 2, e 208, co. 12, del d.lgs. n. 152/2006 e della dec. (CE) n. 532/2000, nonché del regolamento (CE) n.

1069/2009, del regolamento (UE) n. 142/2011 e della delibera della Giunta regionale dell'Umbria n. 1070/2012, violazione delle prescrizioni contenute nella determinazione dirigenziale della Provincia di Perugia n. 5870 del 3.07.2013 e nella determinazione dirigenziale della Provincia di Perugia n. 4922 del 20.11.2015, nonché per eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: in sintesi, la ricorrente sostiene che con la suddetta nota del 28.04.2021 la Regione Umbria avrebbe surrettiziamente inteso modificare le prescrizioni dell'autorizzazione unica del 3.07.2013, aggiornata il 20.11.2015, introducendo limitazioni all'operatività dell'impianto senza lo svolgimento di alcuna procedura ed al di fuori delle condizioni di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006.

Con il secondo motivo, articolato in via subordinata (*«laddove si concordasse con le interpretazioni fornite dalle Amministrazioni resistenti»*), Splendorini denuncia l'illegittimità delle determinazioni dirigenziali della Provincia di Perugia n. 5870 del 3.07.2013 e n. 4922 del 20.11.2015 per violazione degli artt. 184, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 152/2006, della decisione (CE) n. 532/2000, nonché del regolamento (CE) n. 1069/2009, del regolamento (UE) n. 142/2011 e della delibera della Giunta regionale dell'Umbria n. 1070/2012.

7. – La Regione Umbria si è costituita in giudizio per resistere al ricorso e, con successiva memoria, ne ha eccepito l'inammissibilità, avendo la ricorrente impugnato una nota costituente una mera comunicazione non avente alcuna valenza provvedimento, come tale priva di lesività.

8. – La ricorrente ha replicato.

9. – All'udienza pubblica del 20 giugno 2023, sentiti i difensori delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

10. – L'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Umbria impone di prendere le mosse dal contenuto della nota per cui è giudizio.

10.1. – Con la nota del 28.04.2021, la Regione Umbria, richiamata la relazione redatta dall'ARPA all'esito della visita ispettiva eseguita il 16.12.2020, dalla quale risultava che *«dal mese di febbraio 2020 non [erano] stati trattati rifiuti organici*

*(200108) provenienti dal circuito di raccolta dei rifiuti urbani; [che] le analisi condotte sui prodotti solidi e liquidi risultanti dalle operazioni di recupero dei rifiuti non [avevano] evidenziato la presenza di sostanze pericolose; [e che] non [erano] state rilevate significative emissioni odorigene all'interno e all'esterno dello stabilimento», e dato atto «che l'impianto, anche sulla base delle ulteriori informazioni acquisite nell'incontro del 4 aprile 2021, [era] regolarmente gestito in conformità alla vigente autorizzazione per il recupero di rifiuti speciali», riteneva non sussistenti gli estremi per l'adozione di provvedimenti limitativi delle quantità giornaliere e annuali di rifiuti organici. Quindi, la nota impugnata «raccomanda[va] di effettuare tutte le operazioni autorizzate sempre in ambiente chiuso e confinato e di trattare i rifiuti organici (200108) di provenienza non domestica nel completo rispetto dell'autorizzazione vigente» ed «invita[va] il gestore a utilizzare i rifiuti organici in ragione delle quantità di rifiuti di origine lattiero-casearia al fine di consentirne l'adeguata miscelazione e a valutare la rispondenza dell'attuale processo produttivo ai nuovi criteri di cui alle Linee guida EOW adottate da ISPRA».*

10.2. – Splendorini sostiene che, con la raccomandazione e l'invito da ultimo citati, la Regione Umbria avrebbe dato seguito alla richiesta formulata dall'ARPA nella relazione ispettiva del 9.02.2021 di «ribadire che l'origine [dell'EER 200108] deve escludere la provenienza da utenze domestiche così come previsto nella documentazione progettuale presentata».

In tali raccomandazioni, formulate come una sorta di interpretazione del contenuto dei titoli autorizzatori già rilasciati, si nasconderebbe dunque, secondo la ricorrente, il carattere sostanzialmente innovativo e lesivo della nota di cui si controverte, che non potrebbe quindi essere considerata alla stregua di una mera comunicazione.

10.3. – Secondo la Regione Umbria, invece, la nota, così come sopra testualmente riportata, non avrebbe alcuna valenza provvedimento e non sarebbe pertanto di alcuna lesività per la parte ricorrente, limitandosi a contenere soltanto le comunicazioni relative all'esito positivo delle verifiche ispettive effettuate e a raccomandare il rispetto dell'autorizzazione vigente e

delle sue prescrizioni, nonché delle linee guida adottate dall'ISPRA per quanto riguarda la fine della qualifica di rifiuto (EOW – *end of waste*).

10.4. – Tanto premesso, l'eccezione di inammissibilità del ricorso è da ritenersi fondata nei termini che seguono.

Secondo l'art. 208, co. 12, ult. per., del d.lgs. n. 152/2006, «*[l]e prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990*».

La nota di cui si controverte muove dalla premessa che, visti gli esiti della visita ispettiva condotta dall'ARPA e le ulteriori informazioni acquisite, l'impianto risultava regolarmente gestito in conformità alla vigente autorizzazione, non ricorrendo pertanto gli estremi per l'adozione di provvedimenti limitativi delle quantità giornaliere e annuali di rifiuti organici.

Dunque, è la stessa Amministrazione regionale a dichiarare l'insussistenza di situazioni tali da richiedere la modifica dell'autorizzazione in essere.

Pertanto, la “raccomandazione” (ad «*effettuare tutte le operazioni autorizzate sempre in ambiente chiuso e confinato e di trattare i rifiuti organici (200108) di provenienza non domestica nel completo rispetto dell'autorizzazione vigente*») e l'“invito” («*a utilizzare i rifiuti organici in ragione delle quantità di rifiuti di origine lattiero-casearia al fine di consentirne l'adeguata miscelazione e a valutare la rispondenza dell'attuale processo produttivo ai nuovi criteri di cui alle Linee guida EOW adottate da ISPRA*»), se letti insieme alla suddetta premessa, non possono essere intesi alla stregua di una modifica delle prescrizioni stabilite con l'autorizzazione vigente e delle limitazioni qualitative o quantitative al trattamento dei rifiuti con la stessa autorizzato.

Peraltro, l'impossibilità di intendere il contenuto della nota contestata alla stregua di una modifica della vigente autorizzazione discende dalla concomitante circostanza della insussistenza delle «*condizioni di criticità ambientale*» richieste dall'art. 208, co. 12, del d.lgs. n. 152/2006 – giacché, come

si è visto, la nota dà atto della regolarità della gestione dell'impianto e della insussistenza di elementi di criticità (attestando che le analisi non avevano evidenziato la presenza di sostanze pericolose e che non erano state rilevate significative emissioni odorigene all'interno ed all'esterno dello stabilimento) – e, inoltre, dall'assoluta mancanza dell'avvio di un procedimento a ciò finalizzato (espressamente richiesto dal citato art. 208, co. 12, del d.lgs. n. 152/2006 laddove prescrive testualmente il «rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990»).

11. – Il ricorso di Splendorini è pertanto inammissibile, non potendo riconoscersi alla nota della Regione Umbria del 28.04.2021 alcuna efficacia in termini di modifica delle condizioni di gestione dell'impianto previste dalle autorizzazioni vigenti e dalle relative prescrizioni.

12. – Tenuto conto della peculiarità della vicenda controversia, le spese di lite possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Davide De Grazia**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Potenza**

## IL SEGRETARIO