

Diniego del rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per uno stabilimento industriale adibito alla produzione di conglomerato bituminoso

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 17 novembre 2015, n. 1007 - Mozzarelli, pres.; Marzano, est. - Sintexcal S.p.A. (avv. Pittalis) c. Provincia di Bologna (avv.ti Barone e Onorato) ed a.

Ambiente - Stabilimento industriale adibito alla produzione di conglomerato bituminoso - Istanza di rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 3 dicembre 2012 e depositato il 14 dicembre successivo la società Sintexcal S.p.a. ha impugnato il provvedimento in data 15 ottobre 2012 con cui è stata respinta l'istanza di rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera e tutti gli atti che hanno preceduto il suddetto diniego chiedendo, altresì, la condanna della Provincia di Bologna al risarcimento del danno.

L'amministrazione provinciale si è costituita in giudizio resistendo al gravame e chiedendone la reiezione.

Si è costituita anche la USL di Bologna resistendo al ricorso, per quanto ad essa riferibile, e chiedendone la reiezione.

Con ordinanza n. 24 del 17 gennaio 2013 la Sezione ha disposto una prima verifica a cura della sezione ARPA di Modena per accertare, fra l'altro, se il progetto presentato dalla ricorrente fosse idoneo a superare le emissioni odorigene e, in ipotesi di risposta negativa al quesito, se esistano diverse tecnologie utilmente utilizzabili allo scopo.

Acquisito l'esito dell'istruttoria, mediante deposito a cura di ARPA Modena della relazione di verifica in data 18 aprile 2013, con ordinanza n. 237 in data 16 maggio 2013 la Sezione ha respinto l'istanza cautelare.

Il Consiglio di Stato, sezione V, in sede cautelare è stato di diverso avviso e, con ordinanza n. 3865 del 28 agosto 2013, ha accolto l'istanza cautelare allo specifico fine del rilascio, da parte dell'amministrazione, dell'autorizzazione richiesta, fino al deposito della sentenza di primo grado.

All'esito dell'udienza pubblica del 24 aprile 2014, in vista della quale le parti hanno depositato le rispettive note conclusive e repliche, la Sezione, con ordinanza n. 533 del 22 maggio 2014, la Sezione ha affidato ad ARPA Modena un supplemento di verifica al fine di:

“- approfondire gli aspetti inerenti alla comparazione fra il progetto provvisoriamente autorizzato alla ricorrente e quello già autorizzato all'azienda concorrente citata nel ricorso al fine di accertare se il progetto presentato da quest'ultima, già approvato dalla Provincia di Bologna, sia nella sostanza assimilabile a quello della ricorrente e, tenuto conto del contesto ambientale, idoneo, se esteso allo stabilimento della ricorrente, ad abbattere in modo sufficiente le emissioni” e valutare:

“- la dimensione e l'attività degli stabilimenti in comparazione ai fini della verifica della sostanziale analogia del progetto proposto con quello già autorizzato ad altro stabilimento;

- l'utilizzo e gli effetti del fresato stradale ai fini della valutazione della suddetta analogia;

- l'effettività delle emissioni odorigene quale conseguenza dell'attività dello stabilimento ed il superamento con le metodologie precedentemente utilizzate, del limite legale della tollerabilità;

- l'ascrivibilità delle emissioni all'attività della ricorrente” valutando, altresì, “se il progetto attualmente autorizzato sia sufficiente ad abbattere le emissioni (nei limiti tecnicamente possibili) e, inoltre, fornire indicazioni in ordine ad eventuali modifiche da apportare al progetto attualmente autorizzato per renderlo idoneo al contenimento delle emissioni”.

La richiesta istruttoria è stata confermata e reiterata con successiva ordinanza n. 1286 del 19 dicembre 2014 essendo state le operazioni sospese dall'amministrazione incaricata sulla base di obiezioni formulate dalle parti.

In data 20 febbraio 2015 è stata depositata la relazione integrativa di verifica.

Successivamente la causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 15 ottobre 2015 all'esito della quale, dopo ampia illustrazione delle rispettive posizioni delle parti, già esplicitate negli scritti conclusivi, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Vanno preliminarmente ricostruiti sinteticamente i fatti di causa.

La società Sintexcal S.p.a. è titolare di uno stabilimento industriale sito a Bologna in via Agucchi n. 82, adibito alla produzione di conglomerato bituminoso.

In previsione della scadenza dell'atto autorizzativo rilasciato nel 2008 (doc. 9 del fascicolo della ricorrente) e modificato nel 2009 (doc. 10 id.), in data 28 dicembre 2011 Sintexcal ha presentato allo Sportello Unico per le attività produttive del Comune di Bologna domanda di rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, accludendo un progetto di miglioramento del contenimento delle emissioni diffuse nella zona di carico automezzi in previsione, per il successivo

quindicennio, di un aumento di produzione in termini di funzionamento dell'impianto per 16 ore giornaliere per 250 giorni l'anno (doc. 11 id.).

Il Comune di Bologna, Settore attività produttive e commercio — UO Procedimenti ambientali, ha trasmesso la suddetta domanda all'ARPA, all'Azienda USL Bologna, alla Provincia di Bologna ed ai settori Ambiente ed Urbanistica — Edilizia del Comune di Bologna, per il rilascio dei pareri e atti di rispettiva competenza.

Con nota del 13 gennaio 2012 (doc. 2 del fascicolo della USL), il Dipartimento di Sanità Pubblica dell'Azienda USL Bologna, preso atto delle centinaia di segnalazioni dei cittadini per i cattivi odori aumentati negli ultimi mesi del 2011 (doc. 1 id.), ha sollecitato l'adozione di soluzioni rapide ed efficaci atte a prevenire "patologie stress-correlate, in particolare degli apparati cardiovascolare e immunitario" ritenendo, in proposito, insufficiente la relazione tecnica Sintexcal allegata alla domanda di rinnovo dell'autorizzazione all'emissione in atmosfera.

L'ARPA Bologna ha evidenziato che il progetto presentato da Sintexcal non prevedeva alcuna aspirazione e successivo trattamento delle emissioni che si sviluppano nelle operazioni di movimentazione (scarico del conglomerato nella benna, suo trasferimento ai silos di stoccaggio e carico dei camion) a fronte di una richiesta di aumento della produttività dell'impianto inteso come aumento delle ore lavorate nell'anno (doc. 3 id.).

L'ARPA ha, quindi, sollecitato la Provincia di Bologna ad adottare i provvedimenti necessari affinché le attività dell'azienda venissero sospese fino alla realizzazione di idonei sistemi di trattamento delle emissioni e di un adeguamento tecnologico dell'impianto che lo rendesse compatibile con il contesto urbano in cui si colloca (doc. 3 id. cit.).

Con provvedimento del 27 gennaio 2012 (doc. 4 id.), ritenendo carente la documentazione inviata da Sintexcal, poiché priva di un adeguato progetto di rinnovo impiantistico secondo le migliori tecnologie impiantistiche oltre che di un progetto organico di contenimento, aspirazione e trattamento delle esalazioni maleodoranti ed inquinanti generate dall'attività produttiva, e in considerazione della collocazione dell'azienda in area densamente popolata con presenza di recettori sensibili (asili, scuole, parchi pubblici), nonché delle continue segnalazioni di disturbo da parte della popolazione, la Provincia di Bologna ha sospeso l'efficacia dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto ordinando l'immediata sospensione dell'attività fino all'esecuzione di opere di captazione, convogliamento e trattamento delle emissioni diffuse e comunque, in difetto, fino al trentesimo giorno dalla ricezione dell'atto.

In data 20 marzo 2012 la Provincia di Bologna ha adottato nei confronti di Sintexcal un'ulteriore diffida alla captazione, convogliamento e trattamento delle emissioni diffuse sulla base delle migliori tecniche disponibili, sospendendo l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera fino all'esecuzione delle opere richieste e, in difetto delle stesse, per ulteriori trenta giorni salvo proroga, differimento o riduzione del predetto termine (doc. 6 id.).

Con ricorso iscritto al n. 190/2012 R.G. Sintexcal ha impugnato i suddetti provvedimenti e, dopo alterne vicende cautelari, il giudizio si è concluso con la sentenza n. 217/2013 con cui è stata annullata soltanto l'ordinanza dirigenziale del servizio tutela ambientale della provincia di Bologna n. 45 del 20 marzo 2012 sul rilievo dell'illegittima indeterminazione del periodo di sospensione ivi comminato.

Nelle more, tuttavia, Sintexcal aveva presentato alla Provincia di Bologna un progetto di captazione, convogliamento e trattamento delle emissioni diffuse, sul quale la Conferenza dei servizi, riunitasi in data 12 giugno 2012, ha espresso parere negativo rilevando che "il sistema di abbattimento proposto non è rientrante tra quelli individuati dal Capitolo 3 punto 3.5 dei Criteri di autorizzazione alle emissioni in atmosfera della Regione Emilia Romagna, né si può ritenere equivalente a quelli elencati, e non garantisce l'abbattimento delle emissioni odorigene generate dalle lavorazioni di bitumi" (doc. 8 id.).

Di seguito, in data 18 giugno 2012, Sintexcal ha presentato un diverso progetto affermando essere lo stesso uguale a quello in essere presso lo stabilimento di Bologna del Consorzio Cooperative Costruzioni (azienda ritenuta analoga per ciclo produttivo allo stabilimento della ricorrente e definita limitrofa), progetto reso noto dalla Provincia di Bologna che lo aveva depositato nel citato giudizio n. 190/2012 R.G. (doc. 15 del fascicolo della ricorrente).

Dopo alcune richieste di integrazione documentale, la Provincia di Bologna, stante il parere negativo reso sia dal Comune in data 16 luglio 2012 sia da ARPA in data 20 luglio 2012 (doc. 9 del fascicolo della USL) e le perplessità espresse dalla USL (doc. 10 id.) ha comunicato a Sintexcal il preavviso di rigetto dell'autorizzazione (doc. 11 id.), sollecitando la trasmissione di ulteriore documentazione.

Poiché nella successiva Conferenza di Servizi del 1 ottobre 2012 il progetto presentato da Sintexcal è stato ritenuto inidoneo a garantire la risoluzione delle problematiche ambientali (doc. 12 id.), la Provincia ha adottato il provvedimento in data 15 ottobre 2012 di rigetto dell'istanza (doc. 1 del fascicolo della ricorrente).

3. Ritenendo illegittimo il diniego e gli atti ad esso presupposti la ricorrente li ha impugnati con il ricorso in epigrafe censurandoli per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Con il lungo ricorso, che si dipana in oltre 60 pagine, la ricorrente, muovendo dal presupposto, comune a tutte le censure, secondo cui il progetto proposto da Sintexcal il 18 giugno 2012 sarebbe speculare a quello proposto ed attuato dall'azienda concorrente "limitrofa" Consorzio Cooperative Costruzioni, ha formulato 4 articolati motivi di diritto ivi prospettando le censure che di seguito si sintetizzano.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta l'eccesso di potere per contraddittorietà e disparità di trattamento perché la Provincia di Bologna, dopo aver prodotto, nel giudizio n. 192/2012 R.G., il progetto dell'azienda Consorzio Cooperative Costruzioni indicandolo quale modello di efficace risoluzione dei problemi relativi alle emissioni

odorigene, avrebbe poi contraddittoriamente ritenuto insufficiente e inadeguato il progetto “speculare” presentato da Sintexcal.

Denuncia, inoltre, l’illegittimità dell’estremo rigore con cui la Provincia, in sede di mero rinnovo dell’autorizzazione alle emissioni in atmosfera, di cui la ricorrente gode ininterrottamente da oltre sessant’anni, ha preteso di applicare le norme relative al rilascio dell’autorizzazione (art. 269 ss. D.Lgs. 152/2006).

Con il secondo motivo la ricorrente censura nello specifico l’affermazione resa dalla Conferenza di servizi nella seduta del 3 ottobre 2010, secondo cui “non è stata giustificata puntualmente la scelta progettuale di non utilizzare ulteriori dispositivi di trattamento termico delle portate aspirate”, obiettando di aver proposto esattamente quanto richiesto dalle amministrazioni coinvolte e sottolineando ancora essere il suo progetto, anche sotto tale profilo, identico a quello approvato per l’impresa concorrente.

Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità atteso che, a fronte della denuncia di un mero disagio da parte dei cittadini abitanti nei dintorni, non traducibile in patologia obiettiva, come risultante anche dalla relazione congiunta USL – ARPA e, dunque, in presenza di totale incertezza scientifica del rischio, tale da non rendere giustificabile neanche l’applicazione del principio di precauzione, l’amministrazione ha denegato l’autorizzazione così, di fatto, da una parte costringendo la ricorrente a ricercare soluzioni pressoché “alla cieca” (pag. 41 del ricorso), dall’altra disponendo la “chiusura dell’impianto” con misura altrettanto eccessiva quanto la disposta sospensione dell’attività disposta con le ordinanze impugnate nel giudizio n. 192/2012 R.G..

Con il quarto motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 268 – 271 e 281 del D.Lgs. 152/2006 atteso che, in luogo del diniego, la Provincia avrebbe dovuto, a suo dire, rilasciare l’autorizzazione con prescrizioni.

4. La Provincia di Bologna, nelle more divenuta Città metropolitana, ha resistito al gravame contestando ogni singola censura.

In particolare, dopo aver premesso la narrazione dei fatti di causa, ivi compresi quelli che hanno costituito oggetto del precedente giudizio fra le stesse parti, la Provincia ha lamentato la condotta della ricorrente improntata, fin dalla prima fase procedimentale, a scarsa collaborazione e disponibilità al dialogo e tendente, viceversa, a suo dire, più a precostituirsi gli elementi da far valere in giudizio che a cercare fattivamente una soluzione tecnica che consentisse all’amministrazione di concedere in piena legalità la richiesta autorizzazione.

Ha, inoltre, precisato di non aver mai disposto la “chiusura dell’impianto” ma solo la cessazione dell’attività, stante la mancanza dell’autorizzazione, essendo implicita la possibilità di riprendere l’attività non appena ottenuto il rinnovo dell’autorizzazione.

Anche la USL ha resistito al gravame, per quanto di sua competenza, difendendo la piena legittimità del proprio operato.

Negli scritti difensivi successivi la ricorrente, nel ribadire le stesse doglianze ampiamente esposte in ricorso, ha censurato anche gli esiti della prima e della seconda verifica (supplemento) affidato all’ARPA della Provincia di Modena, sostenendone l’inadeguatezza e la non obiettività soprattutto in ragione della non terzietà, a suo dire, dell’organo verificatore.

A tal fine, sia negli scritti conclusivi sia ancora nel corso della discussione orale, la ricorrente ha insistito per l’ammissione di consulenza tecnica d’ufficio da affidarsi ad un professionista in grado di garantire l’accuratezza necessaria e, soprattutto, la terzietà rispetto all’amministrazione.

In ogni caso ha chiesto la condanna della Provincia al risarcimento del danno, patrimoniale e reddituale da illegittima forzata inattività dell’impianto per oltre due anni, quantificato in € 3.998.658,30 oltre l’ulteriore maturando di mese in mese, maggiorato di interessi e rivalutazione.

5. Il ricorso non può essere accolto.

L’intero impianto difensivo (o meglio “accusatorio”) della ricorrente poggia sull’assunto che il progetto che essa ha presentato in data 18 giugno 2012 meritasse di essere autorizzato solo perché asseritamente “speculare” a quello proposto dalla ditta concorrente Consorzio Cooperative Costruzioni, il cui stabilimento la ricorrente qualifica come ubicato in posizione “limitrofa” al proprio: progetto asseritamente ritenuto idoneo dalla Provincia di Bologna, tanto da averlo indicato, nel precedente giudizio n. 192/2012 R.G., come esempio paradigmatico da seguire.

Intorno alla tesi della presunta identità di situazioni impiantistiche - quella di Sintexcal S.p.a. e quella del Consorzio Cooperative Costruzioni - si avviluppano le ripetitive censure della ricorrente, in estrema sintesi riconducibili all’unica doglianza di illegittima disparità di trattamento di situazioni asseritamente identiche.

5.1. L’assunto di partenza della ricorrente è infondato in punto di fatto.

Invero, senza addentrarsi nel groviglio delle reciproche polemiche fra le parti, il Collegio si limita a rilevare innanzitutto che, nel più volte citato giudizio n. 192/2012 R.G., la Provincia aveva prodotto non solo il progetto del Consorzio Cooperative Costruzioni, ma anche i progetti Sapaba e Valli Zabban, in risposta all’eccezione della ricorrente circa la pretesa inesistenza di impianti industriali per la produzione di conglomerati bituminosi che adottano sistemi integrati di captazione, convogliamento e trattamento delle emissioni diffuse emesse dall’impianto, al fine di dimostrarne, viceversa, l’esistenza e la riconducibilità degli stessi alle migliori tecnologie disponibili.

D’altra parte è agevole rilevare come, per sua natura, ciascun progetto non può che essere efficace e risolutivo solo relativamente alle problematiche generate dal relativo impianto non essendo, evidentemente passibile di generalizzazione o di “applicazione analogica” a realtà diverse dal punto di vista impiantistico e topografico.

In proposito deve rilevarsi che lo stabilimento Sintexcal S.p.a., ubicato in via Agucchi 42, si colloca a distanza di circa Km. 2,5 in linea d'aria dallo stabilimento del Consorzio Cooperative Costruzioni e, soprattutto, in un diverso contesto territoriale essendo il primo completamente inserito nel contesto urbano cittadino, a poche decine di metri dalla via Emilia e da Borgo Panigale.

Dai rilievi satellitari prodotti dalla difesa della Provincia (immagine 1, 2 e 3, dep. 14 gennaio 2013) risulta innanzitutto che gli stabilimenti Sintexcal (colore rosa) e Coop Costruzioni (colore giallo) non sono attigui né limitrofi, ma ben distanti fra loro.

Dalle immagini si vede che lo stabilimento del Consorzio Cooperative Costruzioni (giallo) è effettivamente contiguo ad altro stabilimento, quello di Valli Zabban (blu); si tratta, tuttavia, di stabilimenti inseriti in un diverso contesto territoriale in quanto sorgono oltre la cintura della tangenziale/autostrada A14, ubicata a sud mentre a ovest, oltre via del Triunvirato, c'è l'aeroporto; solo a nord sono presenti abitazioni.

Viceversa lo stabilimento Sintexcal ha di fronte, sul lato est, il centro sportivo Pontelungo, sito sulla stessa via Agucchi, in cui si svolgono plurime attività sportive e ricreative all'aperto ed al chiuso, essendo dotato di strutture per tennis, calcio, calcetto, baseball, bocce ed altre attività.

Al di là dell'indicata area sportiva è ubicato il Polo Scolastico dell'Istituto comprensivo De Vigri, che raggruppa l'asilo nido Fava (rosso), la scuola materna Pedrielli (blu), la scuola elementare De Vigri (giallo) e la scuola media Zanotti (verde).

Inoltre a Sud dell'impianto inizia il tessuto urbano residenziale del Quartiere Reno con un'elevata densità abitativa, immediatamente a ridosso della via Emilia Ponente.

Dunque, a prescindere dalla "specularità" dei progetti finalizzati alla captazione degli odori, è indubbio che, già dal punto di vista topografico, le due situazioni non sono affatto sovrapponibili essendo l'impatto dell'impianto Sintexcal evidentemente superiore a quello degli altri impianti, quanto meno per il numero e la tipologia di ricettori presenti nell'area circostante.

A ciò deve aggiungersi, per completezza, che i due impianti sono diversi anche sotto il profilo della capacità produttiva atteso che mentre Sintexcal ha dichiarato, nella domanda di rinnovo per 15 anni dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, una produzione di 480.000 tonnellate/anno di conglomerato bituminoso, il Consorzio Cooperative Costruzioni, come riferisce la Provincia, ha dichiarato una produzione di 120.000 tonnellate/anno: si tratta di una ulteriore argomentazione che induce a ritenere oggettivamente diverse le due realtà impiantistiche.

Tanto porta ad escludere la sussistenza del denunciato vizio di disparità di trattamento essendo smentito l'imprescindibile presupposto della identità di situazioni.

5.2. Quanto, in concreto, alla correttezza dell'istruttoria condotta dalla Provincia e alla individuazione di eventuali condotte colpevolmente dilatorie, in ipotesi riconducibili ad un distorto esercizio del potere, il Collegio non può che fare riferimento alle conclusioni cui è giunto l'organo verificatore, segnatamente a quelle rassegnate in sede di supplemento di verifica.

Invero già con ordinanza n. 24/2013 la Sezione aveva disposto una verifica, a cura di ARPA di Modena, con cui si chiedeva di accertare se il progetto presentato dalla ricorrente fosse idoneo a superare le emissioni odorigene e, in ipotesi di risposta negativa al quesito, se esistano diverse tecnologie utilmente utilizzabili allo scopo.

Si chiedeva, altresì, di accertare se la situazione della ricorrente fosse identica a quella dell'azienda concorrente citata nel ricorso e se il progetto presentato da quest'ultima, approvato dalla Provincia di Bologna, fosse sostanzialmente identico a quello della ricorrente e, tenuto conto del contesto ambientale, idoneo ad abbattere le emissioni.

Infine si chiedeva di accertare se, dalla documentazione depositata, emergesse con sufficiente ragionevolezza l'ascrivibilità delle emissioni odorigene alla ricorrente e se le stesse, in caso di operatività del progetto presentato, sarebbero perdurate con intensità rilevante ai fini dell'ammissibilità della produzione.

L'organo verificatore ha provveduto depositando la relazione in data 18 aprile 2013.

Con successiva ordinanza n. 533/2014 la Sezione disponeva un supplemento di verifica al fine di approfondire gli aspetti inerenti alla comparazione fra il progetto provvisoriamente autorizzato alla ricorrente e quello già autorizzato all'azienda concorrente, al fine di accertare se il progetto presentato da quest'ultima, già approvato dalla Provincia di Bologna, fosse nella sostanza assimilabile a quello della ricorrente e, tenuto conto del contesto ambientale, idoneo, se esteso allo stabilimento della ricorrente, ad abbattere in modo sufficiente le emissioni.

Si prevedeva che, in tale ambito, il verificatore valutasse le censure di cui al ricorso e alle memorie della ricorrente, anche nella parte in cui hanno formulato censure alla relazione di verifica.

Ciò posto, fermi restando i quesiti già formulati e, quindi, l'inserimento dei nuovi elementi nell'ambito degli stessi, la Sezione specificava che l'approfondimento o, eventualmente, il rinnovo della verifica avrebbe dovuto riguardare:

“- la dimensione e l'attività degli stabilimenti in comparazione ai fini della verifica della sostanziale analogia del progetto proposto con quello già autorizzato ad altro stabilimento;

- l'utilizzo e gli effetti del fresato stradale ai fini della valutazione della suddetta analogia;

- l'effettività delle emissioni odorigene quale conseguenza dell'attività dello stabilimento ed il superamento con le metodologie precedentemente utilizzate, del limite legale della tollerabilità;

- l'ascrivibilità delle emissioni all'attività della ricorrente”;

- la eventuale sufficienza, del progetto già autorizzato, ad abbattere le emissioni (nei limiti tecnicamente possibili) indicando eventuali modifiche da apportare al progetto autorizzato per renderlo idoneo al contenimento delle emissioni.

5.2.1. Il verificatore ha innanzitutto evidenziato che il contesto urbanistico in cui si collocano le due aziende è significativamente diverso e ha riportato le circostanze che il Tribunale ha già rilevato al punto che precede: la significativa distanza fra i due impianti e il fatto che Sintexcal è ubicata in prossimità di un'area residenziale (nel raggio di 500 metri, secondo i dati del 2006, risultano 2511 residenti) e di centri di vulnerabilità quali scuole, centri sportivi e aree verdi, laddove Coopcostruzioni è ubicata tra la tangenziale di Bologna e il fiume Reno in un'area a minore vocazione residenziale (994 residenti, non ci sono scuole, né centri sportivi e ci sono tre aree verdi ma con estensione molto inferiore).

Ha precisato che le due aziende, pur effettuando entrambe produzione di conglomerati bituminosi, utilizzano materie prime diverse sia in termini quantitativi che qualitativi (il fresato stradale, materiale da gestire con particolari precauzioni secondo le linee guida SITEB e EAPA a causa delle potenziali emissioni odorogene, è utilizzato solo da Sintexcal).

Il verificatore, premesso che, ai sensi dell'art. 268 DLgs. 152/06, la modifica o la sostituzione di materie prime nel ciclo produttivo è inquadrabile come modifica dello stabilimento e che tale modifica è sostanziale se comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni, evidenzia che l'introduzione di fresato stradale al posto di inerti nel ciclo produttivo comporta certamente una variazione nelle emissioni.

Conclude che, se tale differenza produttiva è idonea a determinare una modifica sostanziale all'interno di uno specifico stabilimento, a maggior ragione rappresenta una sostanziale differenza nel confronto tra due diversi stabilimenti.

5.2.2. Quanto ai due progetti il verificatore rileva che, sebbene risultino descritti in termini pressoché identici e prevedano l'applicazione degli stessi principi generali per il contenimento delle sole emissioni diffuse (captazione di aree confinate e convogliamento arie al bruciatore del tamburo rotante essiccatore), è la stessa Sintexcal a evidenziare, nella nota del 7 settembre 2012, punto 3, che la soluzione progettuale che intende adottare si differenzia da quella di Coop Costruzioni per una maggiore area di confinamento e maggiori volumi di captazione, anche in ragione dei due tunnel proposti e di una cabinatura estesa anche al binario su cui viaggia la navetta skip.

Secondo il verificatore, a partire dallo stesso principio di contenimento delle emissioni diffuse di odori, la realizzazione pratica della soluzione individuata è significativamente diversa nei due impianti essendo, nel caso Sintexcal, applicata a fasi lavorative, aree e volumetrie maggiori di quelle dell'impresa concorrente.

Conclude il verificatore che le situazioni delle due aziende, sebbene inerenti alla stessa tipologia di attività, non possano ritenersi ragionevolmente identiche, sia in relazione alla collocazione urbanistica, sia in termini di quantità e qualità dei materiali lavorati, sia in merito alle soluzioni impiantistiche scelte per applicare gli stessi principi di contenimento delle emissioni.

5.2.3. In merito alla ascrivibilità delle emissioni odorogene alla ricorrente il verificatore ha preso come riferimento il resoconto delle segnalazioni di molestie olfattive arrivate ad ARPA di Bologna dal 19 settembre 2011 al 31 gennaio 2012 (periodo in cui le lavorazioni della ditta Sintexcal erano attive) e quelle arrivate ad ARPA di Bologna dal 1 febbraio 2012 al 31 dicembre 2014 (periodo in cui le lavorazioni della Sintexcal erano sospese).

Analizzando i dati raccolti (orari, aree coinvolte, dati meteorologici e sopralluoghi) il verificatore si è espresso in termini probabilistici, ritenendo che le maleodorazioni lamentate dalla popolazione nelle prime ore della mattina possano essere ascrivibili prevalentemente a Sintexcal.

Tuttavia ha osservato che, data la numerosità e complessità dei fattori che possono incidere sulla emissione di odori, sia ragionevolmente impossibile, per stabilimenti a potenziale impatto odorigeno collocati in prossimità di aree urbanizzate, che non si possa mai verificare un momento in cui, per una serie di circostanze concomitanti (materia prima particolarmente odorosa, direzione del vento sfavorevole, malfunzionamento degli impianti, ecc.), nella vita lavorativa di uno stabilimento, uno o più cittadini possano segnalare maleodorazioni, manifestando così un disagio o molestia.

In proposito ha precisato che anche le condizioni meteorologiche di un luogo, in particolare la direzione e la velocità del vento, sono parametri che variano nell'arco delle diverse ore della giornata e variano anche da una giornata all'altra in funzione del contesto geografico e delle più generali condizioni meteorologiche.

Potendo operare lo stabilimento Sintexcal 1520 ore/anno e su un'ampia fascia oraria giornaliera, secondo il verificatore non è improbabile che le zone sensibili ad esso più vicine e le residenze collocate a sud possano potenzialmente essere coinvolte dalle ricadute di odori.

Il verificatore, pur dando atto di un quadro poco chiaro, ha, tuttavia, evidenziato che la mancanza di esaustività dell'istruttoria sul punto è dipesa, a suo parere, dall'assenza di documentazioni specifiche che il gestore era tenuto a fornire (ad esempio, il quadro riassuntivo dei serbatoi di stoccaggio, la descrizione degli sfiati, altri inquinanti significativi) e dalla mancata corrispondenza di quanto descritto nei documenti autorizzativi rispetto a quanto, in realtà, viene svolto nell'impianto produttivo Sintexcal di Bologna; carenze che, secondo il verificatore, non possono essere giustificate sulla base della ipotizzata "antica esperienza dei funzionari addetti alla pratica, entro stabilimenti produttivi di conglomerati bituminosi" a cui viene fatto riferimento nella relazione del tecnico di parte ricorrente.

5.2.4. Quanto alla gestione del fresato di conglomerato bituminoso il verificatore, dalla documentazione messaggi a disposizione, ha rilevato che la sostanza non viene da Sintexcal inserita in essiccatore ma viene introdotta e miscelata con gli inerti caldi nell'elevatore a tazze, a valle dell'essiccatore.

Ciò posto il verificatore ha osservato che, sebbene possa ritenersi che la gestione del fresato di conglomerato bituminoso avvenga nel rispetto delle corrette modalità riportate nelle linee guida italiane di SITEB (2009) - le quali comunque prescrivono di porre estrema attenzione all'uso, proprio in riferimento alle emissioni odorogene - e in quelle

europee di E.A.P.A. (2007), tuttavia non è possibile ritenere detto composto assimilabile ad inerti poiché caratterizzato da proprietà odorigene ben diverse che ne determinano la significatività come fonte di odore.

Nel richiamare l'obbligo, posto dall'art.269 D.Lgs. 152/2006 a carico del gestore, di produrre una serie di documenti tecnici completi, corretti ed esaustivi onde consentire l'istruttoria tecnica per ottenere il rilascio o rinnovo della autorizzazione alle emissioni in atmosfera, il verificatore ritiene che, nella pratica Sintexal, emerga con chiarezza la mancata corrispondenza di quanto descritto nei documenti presentati per il rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera - a partire dalla domanda di rinnovo del 28 dicembre 2011, che indicava modalità di utilizzo del fresato di conglomerato bituminoso nell'impianto produttivo Sintexal di Bologna non conformi alle linee guida italiane di SITEB - a quanto riportato nella relazione del consulente di parte presentata successivamente in sede processuale, che descrive diverse modalità di gestione, in questo caso conformi alle linee guida.

Tale incongruenza, secondo il verificatore, è significativa ai fini istruttori in quanto porta a valutazioni diametralmente opposte sulla modalità di gestione del fresato di conglomerato bituminoso.

5.2.5. In ordine al quesito riguardante l'indicazione dei controlli e delle tecnologie utili allo scopo il verificatore, dopo aver richiamato i suggerimenti formulati come ipotesi nella prima relazione di verifica ("in merito all'esistenza di diverse tecnologie utili allo scopo, relative agli argomenti di cui si è evidenziata carenza di valutazioni, una configurazione impiantistica coerente con il concetto di migliori tecniche disponibili potrebbe prevedere il convogliamento anche dell'aria del mescolatore come aria comburente al bruciatore del tamburo rotante essiccatore, anziché direttamente al filtro a maniche") evidenzia che il ruolo del tecnico istruttore della pratica è quello di suggerire possibili soluzioni tecniche, anche sulla base di semplici ipotesi progettuali, finalizzate alla risoluzione della problematica, ma è viceversa onere del gestore dell'impianto valutare se le proposte progettuali e le soluzioni suggerite risultino tecnicamente applicabili alla fattispecie specifica e realizzabili in concreto.

Ciò sempre per la ragione che il rilascio/rinnovo di una autorizzazione alle emissioni in atmosfera prevede espressamente che il gestore produca contestualmente alla domanda, una serie di documenti tecnici, tra i quali il progetto dello stabilimento, in cui sono descritti gli impianti, le attività, le tecniche adottate per limitare le emissioni, la quantità e la qualità di tali emissioni, le modalità di esercizio, ecc., e che, pertanto, sono proprio le carenze informative o documentali di cui il gestore è responsabile che generano eventuali richieste di integrazioni o chiarimenti.

E' quanto accaduto, a parere del verificatore, nel caso di specie.

5.2.6. Nel rispondere al quesito circa la comparazione tra i progetti delle due aziende concorrenti e l'idoneità degli stessi ad abbattere le emissioni odorigene, dopo un'ampia descrizione (cui per brevità si rinvia) delle soluzioni tecniche descritte nella proposta progettuale Sintexal del 18 giugno 2012, provvisoriamente autorizzata, osserva che, sebbene quest'ultima e quella autorizzata a Coop Costruzioni risultino descritte in termini analoghi e prevedano l'applicazione degli stessi principi generali per il contenimento delle emissioni diffuse (captazione da aree confinate e convogliamento delle arie odorose al bruciatore del tamburo rotante essiccatore), salva una maggiore area di confinamento e maggiori volumi di captazione nella relazione Sintexal, il verificatore rileva che il confronto è stato svolto unicamente sulla base di generiche descrizioni di "filosofie progettuali" che non contengono dati tecnici specifici e valutazioni di merito, se non in termini generali, e pertanto non possono definirsi veri e propri progetti.

Inoltre il verificatore rileva che le proposte progettuali ed il relativo confronto si riferiscono al solo aspetto relativo alle emissioni diffuse, tralasciando tutti gli altri aspetti inerenti l'insieme degli impianti e delle attività, le materie prime, le modalità di gestione ed esercizio, la qualità dell'aria della zona e il contesto urbanistico in cui si inseriscono le opere e che, complessivamente, costituiscono la base di valutazione per le istruttorie finalizzate al rinnovo/rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera.

Conclude che il progetto di Coop Costruzioni, risalente al 2003, messo a sua disposizione, è carente e non consente di valutarne oggettivamente l'idoneità ad abbattere le emissioni odorigene.

Quanto al progetto di Sintexal il verificatore sottolinea che esso si riferisce al solo aspetto relativo alle emissioni diffuse laddove, viceversa, le emissioni di odori non sono prerogativa esclusiva delle emissioni diffuse o di quelle convogliate ma derivano dal contributo di tutte le tipologie emissive.

5.2.7. In merito ad eventuali modifiche da apportare, ribadendo che le proposte e le filosofie progettuali del gestore non possono definirsi veri e propri progetti, il verificatore precisa che l'idoneità ambientale di progetti per il contenimento delle emissioni odorigene è conseguente, oltre che alla corretta progettazione di dettaglio delle strutture dedicate, anche alle modalità operative adottate dal gestore dell'impianto, in relazione al diverso contesto urbanistico in cui si collocano gli stabilimenti; fattori che possono richiedere, a seconda delle situazioni, interventi straordinari qualora si ravvisino condizioni particolarmente critiche incidendo significativamente sull'efficacia della applicazione di un progetto di contenimento delle emissioni diffuse.

A parità di progetto di contenimento, l'efficacia in realtà impiantistiche diverse può risultare ragionevolmente diversa: per tale motivo, a giudizio del verificatore, non è possibile attestare in assoluto l'idoneità di un progetto a superare le problematiche di emissioni odorigene, ma è necessario prevedere a priori, nei limiti tecnicamente possibili, tutti i possibili accorgimenti progettuali e gestionali finalizzati al controllo, al contenimento e alla riduzione di tali emissioni.

Fatta questa premessa, il verificatore, precisando non essere nei compiti di ARPA la progettazione di dettaglio degli interventi applicativi gestionali, progettuali e strutturali per il contenimento delle emissioni odorigene, suggerisce alcuni interventi tecnici specifici elencati in chiusura del punto 4 della sua relazione.

6. Il Collegio ritiene esaustive le osservazioni e le conclusioni cui è giunto il verificatore sia nella prima sia nella seconda relazione, considerando persuasive le argomentazioni logiche con cui sono stati analizzati e valutati gli aspetti tecnici sui quali la Sezione ha chiesto ripetutamente di esprimersi con le due ordinanze istruttorie innanzi citate.

Ciò induce il Collegio a respingere l'istanza della ricorrente di disporre una consulenza tecnica d'ufficio, sia per la considerazione che l'eventuale consulente non potrebbe far altro che valutare la sola documentazione versata in atti, che risulta già ampiamente vagliata dal verificatore nei sensi innanzi riportati nei tratti salienti, sia perché non può essere consentita la dilatazione a dismisura della durata di un processo sol perché le risultanze di un'attività istruttoria, ampia ed approfondita, non incontrano il gradimento di una delle parti in causa.

Peraltro il Collegio rileva l'inconferenza delle doglianze della ricorrente circa l'asserita mancanza di terzietà dell'ARPA Sezione di Modena, essendo coinvolta nel giudizio la Sezione ARPA di Bologna.

Invero, per giurisprudenza costante, è consentito al giudice amministrativo richiedere gli opportuni chiarimenti alla stessa amministrazione che ha emanato il provvedimento impugnato, senza che ciò implichi violazione del principio di terzietà, del diritto di difesa e del contraddittorio, (Cons. Stato, sez. VI, 26 marzo 2013, n. 1671).

Ciò comporta che, a maggior ragione, detto principio deve valere nel caso di specie in cui l'onere istruttorio è stato posto a carico di una amministrazione che non è direttamente parte processuale ma che, soprattutto, in quanto autorità pubblica, deve collaborare con il giudice al fine di accertare la verità dei fatti.

Inoltre, condividendo le valutazioni del verificatore, il Collegio ritiene che il procedimento di rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, prevedendo un'istruttoria che riguarda l'intero stabilimento e non singoli impianti o singole attività, non è un atto formale che consegue *de plano* al fatto che un'industria è esistente da anni e non ha subito modifiche, atteso che tale momento rappresenta l'occasione per verificare non solo l'adeguatezza degli impianti alle migliori tecnologie, che negli anni si evolvono rapidamente, ma anche altri fattori, tra cui la qualità dell'aria e il contesto in cui opera lo stabilimento, che sono variabili indipendenti dalla immutabilità dello stabilimento.

Non può essere condivisa, dunque, l'obiezione, più volte ribadita dalla ricorrente, secondo cui, essendo il suo stabilimento in funzione dagli anni '50 e non essendo stato lo stesso mai modificato, sol per questo si sarebbe dovuta rinnovare l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

La tesi reca in sé una evidente contraddizione se solo si considera da una parte che l'evoluzione tecnologica in un sessantennio ha avuto una crescita esponenziale e dall'altra che, nel detto arco temporale, non soltanto si è profondamente modificato il contesto urbanistico in cui molte industrie si trovavano ad operare - tanto da essersi preferita, in gran parte dei casi, la delocalizzazione in aree a minor vocazione residenziale - ma soprattutto è cresciuta e si è affinata, anche a seguito dei progressi della ricerca scientifica, la percezione collettiva di situazioni anche solo potenzialmente patogene.

Né può essere condivisa la censura per cui la Provincia avrebbe errato applicando alla procedura di rinnovo gli artt. 269 ss. D.Lgs. 152/2006, relativi al rilascio dell'autorizzazione, atteso che, per espressa previsione di legge, l'aumento della produzione, sia come quantitativo prodotto che come durata giornaliera di lavorazione, costituisce "modifica sostanziale", soggetta ad aggiornamento dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 269 comma 8 D.Lgs. 152/2006 (T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 15 novembre 2010, n. 8041; id. 21 gennaio 2011, n. 49); tale norma assoggetta ad aggiornamento, mediante la procedura prevista per il rilascio dell'autorizzazione, il mero aumento delle emissioni, cioè della introduzione in atmosfera di "qualsiasi sostanza... che possa causare inquinamento" o "che possa produrre inquinamento atmosferico", anche se in concreto tale introduzione non avviene in quantità e con caratteristiche tali da ledere o costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente, oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente".

D'altra parte anche la modifica dell'impianto consistente nella variazione delle modalità di convogliamento delle emissioni costituisce una modifica "sostanziale" ai sensi dell'art. 269, comma 8, D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e, come tale, è sottoposta al medesimo *iter* autorizzativo previsto per il rilascio *ex novo* dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2746).

Nel caso di specie è pacifico che la ricorrente, nel richiedere il rinnovo dell'autorizzazione, abbia previsto per il successivo quindicennio un significativo aumento della produzione tale da determinare una modifica sostanziale dell'impianto.

Quanto alla tesi della ricorrente secondo cui la Provincia avrebbe dovuto non già denegare il rinnovo dell'autorizzazione ma concederla dettando prescrizioni il Collegio rileva che la motivazione di fondo per la quale l'istanza è stata respinta è la totale carenza e inadeguatezza progettuale, tale da rendere difficile perfino qualificare la proposta come progetto.

Le stesse considerazioni sono state, a più riprese, espresse dal verificatore.

Ciò posto il Collegio ritiene che l'autorizzazione con prescrizioni, per quanto prevista dall'art. 269, comma 4, D.Lgs. 152/2006, non può spingersi fino a sopperire, con le prescrizioni, alla sostanziale carenza della documentazione imposta dai commi 3 e 8 della stessa norma essendo onere del gestore che chiede il rinnovo presentare sia quanto prescritto dalla legge sia le integrazioni specifiche richieste dall'amministrazione.

Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso deve essere respinto.

L'acclarata legittimità dell'operato dell'amministrazione esclude in radice l'esistenza di un danno ingiusto e, dunque, comporta la reiezione anche dell'istanza risarcitoria per infondatezza.

Le spese del giudizio, regolate secondo la soccombenza, sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)