

Illegittima revoca dell'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio di un impianto chimico

T.A.R. Veneto, Sez. III 8 novembre 2016, n. 1242 - Settesoldi, pres.; Coppari, est. - Fallimento Vinyls Italia S.p.A. (avv. Pavanini) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Decreto ministeriale - Revoca dell'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio di un impianto chimico per la produzione di "cloruro di vinile monomero" (CVM) e di "poli vinil cloruro" (PVC) - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso spedito per la notificazione il 20 maggio 2014 e depositato in segreteria il 4 giugno 2014, il Fallimento Vinyls Italia s.p.a. ha impugnato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 75 del 13 febbraio 2014 (comunicato il 25 marzo 2014), con il quale è stata revocata l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'esercizio dell'impianto chimico della Società INEOS Vinyls Italia S.p.a, di Porto Marghera, nonché i provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali indicati in epigrafe.

1.1. La ricorrente premette che con provvedimento del 23 gennaio 2009 Vinyls Italia S.p.a. otteneva l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per l'attività produttiva di "cloruro di vinile monomero" (CVM) e di "poli vinil cloruro" (PVC) «alle condizioni di cui al ... parere istruttorio del 27 novembre 2008 reso dalla competente Commissione istruttoria AIA-IPPC e al relativo piano di monitoraggio e controllo reso in data 4 dicembre 2008, anche sulla base della Conferenza di Servizi del 30 settembre 2008», per la durata di sei anni.

1.2. Poco dopo (in data 31 marzo 2009) l'intero pacchetto azionario di Vinyls Italia S.p.a. veniva ceduto ad un gruppo privato italiano che presentava istanza per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, decretata con provvedimento del Tribunale di Venezia dell'8 agosto 2009.

1.3. A partire dalla fine del mese di luglio 2009 l'attività produttiva si fermava e pertanto il Comitato Tecnico Regionale del Veneto (su proposta della Commissione nominata per la verifica ispettiva di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 334/), nella seduta del 18 gennaio 2011, chiedeva ai Commissari straordinari di predisporre "un piano di dismissione degli impianti e di smaltimento delle sostanze ancora presenti" da redigere sulla base della procedura di dismissione prevista nell'autorizzazione integrata ambientale.

1.4. La società Vinyls ottemperava a tale richiesta predisponendo ai sensi dell'art. 8, comma 4, dell'AIA il documento "Sito di Porto Marghera — Piano di bonifica degli impianti" inviato con nota del 18 aprile 2011, che prevedeva lo svuotamento e la bonifica delle apparecchiature d'impianto e dei serbatoi adibiti allo stoccaggio e miscela di CVM e DCE ("dicloroetano").

1.5. Successivamente l'I.S.P.R.A. con nota dell'1 luglio 2013 riteneva necessaria un'integrazione urgente del suddetto piano cui faceva seguito la diffida del Ministero dell'Ambiente "ad effettuare quanto richiesto dall'Autorità di controllo nei tempi segnalati e a comunicare successivamente quanto messo in atto" (cfr. diffida datata 8 luglio 2013).

1.6. Nel frattempo, il Tribunale di Venezia, con decreto 8 luglio 2013, disponeva la conversione della procedura di amministrazione straordinaria di Vinyls Italia S.p.a. in fallimento, autorizzando contestualmente l'esercizio provvisorio dell'impresa fino all'8 luglio 2014, finalizzato anche alla completa dismissione in sicurezza degli impianti.

1.7. Con nota del 20 agosto 2013, il Curatore fallimentare di Vinyls Italia S.p.a. provvedeva a comunicare alle autorità competenti il "*Piano per fronteggiare la situazione di emergenza ambientale di protezione civile nella laguna di Venezia con riferimento agli impianti Vinyls Italia S.p.a. in fallimento (Comparto chimico di Porto Marghera) - Attività di svuotamento e di messa in sicurezza*".

1.8. Il Ministero, ricevuta la nota di ISPRA del 3 dicembre 2013 con la quale si comunicava l'esito negativo del sopralluogo effettuato dall'ARPA il 15 novembre 2013 (per la perdurante mancata attuazione delle operazioni di messa in sicurezza e bonifica dell'impianto già identificate congiuntamente con i vigili del fuoco), reiterava la diffida nei termini già espressi nella nota I.S.P.R.A. del mese di luglio 2013 "finalizzata ad attuare urgentemente azioni necessarie a gestire l'attuale situazione di criticità", diffidando il Gestore a comunicare entro il 30 gennaio 2014 l'avvenuta ottemperanza alle prescrizioni ivi indicate, avvertendolo che, in mancanza, avrebbe proposto al Ministro di revocare l'AIA ai sensi dell'art. 29-decies, comma 9, lettera c), del d.lgs. n. 152/2006.

1.9. La Giunta Regionale del Veneto, con delibera n. 56 del 4 febbraio 2014, disponeva l'assegnazione di specifici fondi per lo "smaltimento rifiuti in area Vinyls Italia s.p.a", nell'ambito del "Programma degli interventi ... per la bonifica dell'area di Porto Marghera (D.M. 18 settembre 2001, n. 468: Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale – legge speciale per Venezia)", garantendo la realizzazione del presidio prevedendo un'integrazione del reddito dei lavoratori in esso impegnati (DGR n. 1814 del 3 ottobre 2013).

2. Tuttavia, con proprio decreto del 13 febbraio 2014, comunicato il successivo 25 marzo, il Ministro dell'Ambiente disponeva la revoca definitiva dell'AIA, motivata in particolare sulla base delle note del 24 e 27 gennaio 2014 rispettivamente dell'I.S.P.R.A. e dell'A.R.P.A.V., dalle quali erano emerse "situazioni di pericolo per l'impianto" e l'indisponibilità di "un programma dei lavori futuri da eseguire sull'impianto".

2.1. Con nota del 9 aprile 2014, rimasta priva di riscontro, il Curatore del Fallimento chiedeva il ritiro in autotutela del predetto provvedimento, rappresentando come le condizioni dell'impianto fossero entro i limiti prescritti dall'AIA e che erano ancora in corso le operazioni necessarie per lo svuotamento e la definitiva dismissione dello stesso, per il completamento delle quali era necessaria la permanenza del titolo autorizzatorio.

3. Tanto premesso in fatto, la ricorrente ha impugnato il provvedimento di revoca, unitamente a tutti gli atti prodromici, denunciando a) violazione dell'art. 29-decies del d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per difetto di presupposti, e violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa in relazione al principio di precauzione, poiché l'atto in concreto adottato non sarebbe "appropriato" né rispetto alla situazione presupposta né alle finalità d'interesse pubblico che intenderebbe perseguire; b) ulteriore violazione dell'art. 29-decies del d.lgs. n. 152/2006 in relazione agli artt. 7 e ss. e 21-quinquies della l. n. 214/1990, contraddittorietà e illogicità anche in relazione all'art. 21-nonies della l. n. 214/1990, in quanto il provvedimento de quo, oltre ad esser stato adottato in assenza di adeguate garanzie procedurali, si porrebbe in evidente contraddizione con il reperimento delle risorse anche economiche per garantire il completamento del piano gestionale per la chiusura e messa in sicurezza degli impianti; c) eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto di istruttoria, dal momento che "la situazione di pericolo per l'impianto" posto a base della revoca non troverebbe riscontro nel reale stato dell'impianto stesso e nemmeno negli esiti dei controlli ispettivi realizzati nel corso del triennio 2010-2012; d) eccesso di potere per sviamento dalla funzione di tutela dell'ambiente che pure lo stesso intenderebbe perseguire.

4. Si è costituito in giudizio in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare contestando la fondatezza di tutte le censure sollevate, in quanto il provvedimento sarebbe stato adottato sulla base dell'accertata impossibilità sostanziale di provvedere alla grave situazione di rischio ambientale venutasi a creare nell'area Vinyls Italia s.p.a., così come emerso dal sopralluogo effettuato dall'ARPA in data 15 novembre 2013, con conseguente impossibilità di accogliere la proposta di integrazione al Piano di Bonifica avanzata dal curatore fallimentare della società. La revoca sarebbe inoltre sopraggiunta dopo che lo stesso curatore (con nota 20 gennaio 2014) aveva evidenziato, in risposta alla reiterazione della diffida del 12 dicembre 2013, le difficoltà finanziarie ed operative per far fronte a quanto richiesto nella medesima diffida.

5. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Venezia, notiziato del ricorso unitamente alla Regione Veneto e all'ARPAV, per sostenere le ragioni del ricorrente.

6. Con ordinanza cautelare n. 371 del 2014, questa Sezione accoglieva la richiesta di misura cautelare considerato che «il provvedimento impugnato in via principale, se pur giustificato dalle risultanze dell'istruttoria, confligge con le concorrenti esigenze derivanti dal rispetto del provvedimento dell'8 luglio u.s. con cui il tribunale di Venezia ha accolto la domanda di proroga del periodo di esercizio provvisorio al fine di "portare a termine le operazioni già previste nel crono programma ai fini della salvaguardia della sicurezza e della salute pubblica", nonché con l'avviso dell'amministrazione comunale, chiamata in via sostitutiva ai predetti adempimenti, la quale ha escluso il completamento degli stessi nel termine previsto, comportando l'avvio delle procedure sostitutive il derivato ritardo, con potenziale pericolo per la salute pubblica». La sospensione del provvedimento impugnato veniva limitata alle attività connesse alle operazioni previste nel predetto cronoprogramma.

6.1. In vista della discussione il ricorrente ha depositato una memoria conclusionale e nuovi documenti, e all'udienza pubblica del 20 ottobre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è fondato per le ragioni e nei termini di seguito esposti.

7.1. La revoca dell'AIA in esame si fonda sull'accertato ritardo (rispetto al termine del 30 gennaio 2014 ulteriormente concesso al Gestore con la diffida del 12 dicembre 2013) nell'adozione delle azioni necessarie per gestire la situazione di elevata criticità in cui versava l'impianto industriale in questione, ulteriormente aggravatasi negli ultimi mesi del 2013.

7.2. Tuttavia la decadenza così disposta si pone in palese contrasto con le stesse finalità di tutela della salute pubblica e di prevenzione di rischi ambientali che sono state espressamente poste a base dell'intera sequenza procedimentale culminata nel provvedimento impugnato.

7.3. In particolare, la revoca, limitandosi a sanzionare l'inottemperanza di determinate prescrizioni urgenti che però non riguardavano l'attività produttiva originariamente oggetto dell'AIA (quest'ultima cessata dal mese di luglio 2009), bensì le misure necessarie per dare piena attuazione al "piano" predisposto ai sensi dell'art. 11, comma 4, dell'AIA, si è tradotta in un ostacolo al completamento del piano medesimo, sottraendo, al contempo, l'impianto ai controlli sul rispetto delle prescrizioni così individuate, e per di più senza prevedere l'adozione di alcuna specifica misura volta a scongiurare i rischi per l'ambiente derivanti dalla chiusura totale e immediata dell'attività.

7.4. Del resto, lo stesso Ministero, appena due mesi prima della revoca e malgrado la gravità della situazione "di fatto ingestibile da parte del curatore fallimentare e comunque non eliminabile con gli ordinari strumenti di autorizzazione e controllo", aveva ritenuto prioritario tenere in vita l'attività dell'impianto, in quanto "la decadenza dell'AIA" avrebbe

potuto determinare effetti secondari pregiudizievoli non solo sul valore degli impianti, ma anche “sull’applicabilità di alcune sanzioni” e “sul regime dei controlli” (cfr. diffida del Ministero dell’Ambiente ex art. 29-decies del d.lgs. n. 152/2006 del 12 dicembre 2013).

7.5. Inoltre, proprio la necessità di coordinare e garantire lo svolgimento delle operazioni necessarie alla definitiva messa in sicurezza del sito industriale in questione aveva giustificato l’ammissione della società, che pur non svolgeva più alcuna attività produttiva dal mese di luglio del 2009, all’esercizio provvisorio (fino al mese di luglio 2014, ulteriormente prorogato fino all’8 dicembre 2016) per “salvaguardare il valore delle aree” e per “tutelare la sicurezza e la salute pubblica atteso il pregiudizio che potrebbe derivare dall’abbandono delle attività di presidio degli impianti”, e dunque per assicurare il rispetto delle prescrizioni dell’AIA in ordine ai limiti di immissione di sostanze nocive, “alle modalità di stoccaggio e di gestione dei rifiuti pericolosi ancora presenti in quantità alquanto elevate”, agli obblighi di ripristino e di bonifica ambientale (cfr. decreto del Tribunale di Venezia dell’8 luglio 2013).

7.6. Tali obblighi, come confermato dalle produzioni documentali effettuate da ultimo dal ricorrente e dal Comune, risultano peraltro in parte ottemperati nelle more del giudizio e in parte tuttora da assolvere, grazie alla permanenza in vigore dell’AIA, sia pure a tali esclusivi fini. Depongono in tal senso, in particolare, sia il provvedimento del Tribunale di Venezia datato 8 giugno 2016, con il quale è stato ulteriormente prorogato l’esercizio provvisorio dell’impresa “per le attività ed esigenze specificamente individuate relative alla tutela della sicurezza ambientale dei siti di Porto Marghera e di Porto Torres” (cfr. doc. 2 della ricorrente depositato il 6 settembre 2016), sia la DGR n. 287 del 15 marzo 2016 con la quale la Regione ha deliberato il “*Piano per fronteggiare la situazione di emergenza ambientale di protezione civile nella Laguna di Venezia con riferimento agli impianti Vinyls Italia s.p.a. in fallimento (comparto chimico di Porto Marghera – Attività di svuotamento e di messa in sicurezza). Addendum alla convenzione approvata con DGR n. 227 del 27 novembre 2014 e sottoscritta in data 15 gennaio 2015*” (cfr. doc. 1 ricorrente, depositato il 6 settembre 2016).

7.7. Dalla ricostruzione del contesto in cui è venuta ad incidere la decadenza del titolo autorizzatorio in questione, emerge quindi l’insufficienza così come l’illogicità del relativo apparato motivazionale (fondato sull’indisponibilità di un programma “dei lavori futuri da eseguire sull’impianto” e sui rischi per l’impianto medesimo), a fronte degli effetti pregiudizievoli che la chiusura repentina dell’impianto e senza la previsione di adeguate misure avrebbe determinato sulla complessa attività di messa in sicurezza in corso e sull’ambiente. Tanto più se si considera che tale revoca è intervenuta proprio nel momento in cui la Giunta regionale per il Veneto disponeva l’assegnazione di fondi per l’assolvimento di tali operazioni e garantiva la realizzazione del presidio necessario, prevedendo un’integrazione del reddito dei lavoratori impegnati.

7.8. Ne deriva che il provvedimento *de quo* è stato adottato in eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità rispetto ai presupposti.

8. Per tale assorbente motivo il ricorso deve quindi essere accolto, con conseguente annullamento dell’atto di revoca e della diffida ad adempiere ex art. 29-decies del d.lgs. n. 152/2006 del 12 dicembre 2013, nella parte in cui prevedeva che, in mancanza di assolvimento delle prescrizioni imposte ai punti 1. e 2., sarebbe stata proposta al Ministro la revoca dell’AIA, dal momento che un termine così ristretto, tenuto conto della complessità della situazione da fronteggiare, poneva il Gestore nella sostanziale impossibilità di adempiere, e ciò in contrasto con le stesse finalità di messa in sicurezza dell’impianto in concreto perseguite.

9. L’esito complessivo della controversia in cui l’annullamento disposto non si estende all’intera sequenza provvedimentale impugnata – lasciando intatte le diffide adottate in data 8 luglio 2013 e 12 dicembre 2013 (salvo che per il termine in quest’ultima previsto), nonché gli atti endoprocedimentali emanati dalle Autorità di controllo in esse richiamate – impone, tenuto anche conto della novità e peculiarità della questione, la compensazione integrale delle spese di liete.

(*Omissis*)