

Attività industriale di produzione di acciaio (fusione secondaria) e autorizzazione integrata ambientale

Cons. Stato, Sez. VI 11 novembre 2020, n. 6937 - Montedoro, pres.; Lageder, est. - Acciaierie Valbruna S.p.A. (avv. Marcone) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Costa, von Guggenberg, Cavallar, Silbernagl) ed a.

Ambiente - Attività industriale di produzione di acciaio (fusione secondaria) - Autorizzazione integrata ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante Acciaierie Valbruna S.p.A. (d'ora in poi: 'Valbruna') esercita attività industriale di produzione di acciaio (fusione secondaria) nello stabilimento di Bolzano sito in zona urbanistica 'D3 -zona produttiva di interesse provinciale', nelle vicinanze del quartiere di Oltrisarco a prevalente destinazione residenziale.

1.1. Con la sentenza in epigrafe, il TRGA - Sezione autonoma di Bolzano respingeva i ricorsi n. 147 del 2006, n. 314 del 2006, n. 387 del 2008 e n. 259 del 2011, tra di loro riuniti, proposti da Valbruna avverso gli atti meglio indicati nell'epigrafe dell'appellata sentenza, in particolare – per quanto qui interessa, tenuto conto del *devolutum* e dei limiti oggettivi della *thema decidendum* quali delineati in seguito alla rinuncia, da parte dell'appellante, ad una serie di motivi d'appello – avverso i seguenti atti:

(i) la deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 845 del 13 marzo 2006, resa su ricorso gerarchico presentato avverso le prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale del 25 ottobre 2005 (prot. n. 3669), segnatamente (sempre tenuto conto dei limiti oggettivi della presente decisione) con riferimento al punto 1) della parte d) della delibera;

(ii) l'autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.) rilasciata dall'Agenzia provinciale per l'ambiente della Provincia autonoma di Bolzano il 6 aprile 2006 (prot. n. 1009), che sostituisce l'a.i.a. del 25 ottobre 2005 (prot. n. 3669), segnatamente con riferimento al punto 1) della parte d) dell'autorizzazione, laddove testualmente recita: «*In caso di superamento o di pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori di concentrazioni limite accettabili per le sostanze inquinanti, il sito deve essere sottoposto ad interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale per eliminare le fonti d'inquinamento e le sostanze inquinanti o ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti a valori di concentrazione limite in materia di bonifiche e ripristino ambientale. All'atto della cessazione definitiva delle attività, ove ne ricorrano i presupposti, il sito su cui esiste l'impianto deve essere ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale, tenendo conto delle potenziali fonti permanenti di inquinamento del terreno e degli eventi accidentali che si siano manifestati durante l'esercizio*»;

(iii) l'a.i.a. del 24 marzo 2011 (prot. n. 172122), segnatamente con riferimento al punto 1) della parte d), contenente prescrizioni omologhe a quelle *sub* (ii), nonché la deliberazione della Giunta provinciale n. 1342 del 6 settembre 2011, di reiezione del ricorso gerarchico presentato avverso tale atto autorizzatorio;

(iv) l'a.i.a. del 24 marzo 2011 (prot. n. 172122), limitatamente al punto 15 della parte a) «*Settore Aria*».

2. Avverso la sentenza reiettiva del TRGA interponeva appello l'originaria ricorrente, deducendo sedici motivi (numerati dal n. I al n. XVI) e chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

3. Si costituivano in giudizio, con atti separati, la Provincia autonoma di Bolzano e l'Agenzia provinciale per l'ambiente, resistendo.

4. Parte appellante, nella memoria del 18 maggio 2020, dichiarava di rinunciare ai motivi d'appello nn. I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV e XV, e di insistere nella trattazione/decisione dei soli motivi d'appello nn. VI, XIII e XVI.

5. All'udienza pubblica del 18 giugno 2020, tenuta come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Premesso che, in seguito alla rinuncia ai motivi d'appello dal n. I al n. V, dal n. VII al n. XII e dal n. XIV al n. XV, dichiarata nella memoria del 18 maggio 2020, s'impone la correlativa dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, si osserva, in ordine ai motivi residui, che infondati sono i motivi d'appello nn. VI e XVI, mentre merita accoglimento il motivo d'appello n. XIII.

6.1. Non sono condivisibili i motivi d'appello nn. VI e XVI, tra di loro connessi e da esaminare congiuntamente.

Con tali motivi si censurano le statuizioni reiettive:

- del quinto motivo del ricorso di primo grado n. 147 del 2006, con il quale era stata dedotta l'illegittimità della prescrizione di cui ai punti 1, parte d), della deliberazione della Giunta provinciale n. 845 del 13 marzo 2006, dell'a.i.a. n. 1009/2006 e dell'a.i.a. n. 3669/2005, sotto il profilo che tali provvedimenti avrebbero imposto, in modo generico e in assenza delle necessarie valutazioni e approfondimenti istruttori, l'obbligo di sottoporre il sito di ubicazione dello stabilimento «*ad interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale per eliminare le fonti*

di inquinamento e le sostanze inquinanti o ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti a valori di concentrazione limite accettabili»;

- del quarto motivo del ricorso di primo grado n. 259 del 2011, con il quale era stata dedotta la censura omologa di illegittimità della prescrizione di cui ai punti 1, parte d), dell'a.i.a. n. 172122/2011 e della deliberazione della Giunta provinciale n. 1342 del 6 settembre 2011, secondo cui *«all'atto della cessazione definitiva delle attività, ove ne ricorrano i presupposti, il sito su cui insiste l'impianto deve essere ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino, tenendo conto delle potenziali fonti permanenti di inquinamento del terreno e degli eventi accidentali che si sono manifestati durante l'esercizio»*.

Ebbene, rileva il Collegio che, ad un'attenta lettura delle prescrizioni impugnate, le stesse non hanno ad oggetto l'accertamento di una situazione concreta di responsabilità per eventuali danni ambientali in capo a Valbruna, né dirimono il conflitto tra soggetti proprietari e soggetti esercenti l'impianto succedutisi di tempo in tempo nella proprietà e nella gestione dello stabilimento, ma si limitano ad apporre delle condizioni – incerte in punto di *an* e di *quando* – alle autorizzazioni integrative ambientali, destinate ad evolversi nel corso dell'attività oggetto di autorizzazione, senza cristallizzare gli eventi dedotti in condizione alla data di adozione dell'a.i.a., né sul piano dell'individuazione diritto applicabile *ratione temporis*, né su quello dell'accertamento in fatto e in diritto della sussistenza di danni ambientali, del nesso di causalità, dell'imputabilità e del riparto di responsabilità tra un'eventuale pluralità di responsabili.

Ed infatti, ai punti 1, parte d), della deliberazione della Giunta provinciale n. 845 del 13 marzo 2006, dell'a.i.a. n. 1009/2006 e dell'a.i.a. n. 3669/2005, gli obblighi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale, peraltro affermati in astratto senza determinazione di misure concrete e puntuali, sono espressamente subordinati al *«caso di superamento e di pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori di concentrazioni limite accettabili per le sostanze inquinanti»*, così come l'obbligo ripristino e bonifica all'atto della cessazione definitiva delle attività è subordinato alla espressa formula condizionale *«ove ne ricorrano i presupposti»*. Formula condizionale sostanzialmente identica è adottata nella prescrizione apposta all'a.i.a. n. 172122/2011 (in parte qua confermata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1342/2011).

In linea generale, l'autorizzazione integrata ambientale – il cui scopo, secondo la disciplina scaturita dalle fonti multilivello (europea, nazionale e regionale/provinciale), è quello di superare i limiti della regolamentazione settoriale (acqua, aria, suolo, rifiuti, ecc.) che, fornendo approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, possono favorire il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso – si inserisce in un rapporto dialettico tra impresa esercente l'attività industriale (la quale, per tipologia e dimensioni, rientra nel campo di applicazione della relativa normativa) d'un lato, e l'Amministrazione d'altro lato, volto a individuare ed applicare, nel corso dell'esercizio dell'attività, le soluzioni tecniche di tipo impiantistico, gestionale e di controllo, che siano anche economicamente sostenibili, per eliminare a monte (se possibile) e comunque ridurre gli impatti ambientali, nonché per gestire consapevolmente ogni inquinamento prodotto dall'attività medesima. Trattasi, pertanto, di rapporto dinamico, fisiologicamente destinato ad evolversi nel corso del tempo, essendo alle relative prescrizioni e condizioni, imposte e/o 'contrattate', connaturato un certo tasso fisiologico di genericità e mutevolezza nel tempo.

Con particolare riguardo al caso di specie, l'istruttoria necessaria per risolvere le questioni relative agli eventuali danni ambientali, al nesso di causalità, all'imputabilità e al riparto di responsabilità, potrà e dovrà essere espletata soltanto in un momento futuro e successivo rispetto alla data di adozione degli atti impugnati, con la conseguente infondatezza della censura di carenza d'istruttoria.

Parimenti, la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l'imposizione di eventuali concrete e puntuali misure ripristinatorie e di bonifica potrà e dovrà essere accertata – nella sede appropriata, amministrativa ed eventualmente giudiziaria – solo quando le relative questioni diverranno attuali e concrete, con riferimento alla situazione di fatto e ai parametri di diritto allora sussistenti/vigenti, senza che la relativa soluzione possa ritenersi minimamente pregiudicata dalle sopra riportate prescrizioni impugnate nel presente giudizio.

Conclusivamente, le menzionate prescrizioni, proprio per la loro natura condizionale, non possono ritenersi affette dai dedotti vizi di carenza d'istruttoria e violazione di legge.

6.2. Merita, invece, accoglimento il motivo n. XIII, con cui si deduce l'omessa pronuncia sul primo motivo del ricorso di primo grado n. 259 del 2011, con il quale era stata censurata la contraddittorietà tra la parte-motiva e la parte dispositiva della deliberazione della Giunta provinciale n. 1342 del 6 agosto 2011 (di reiezione del ricorso gerarchico proposto avverso l'a.i.a. prot. n. 172122 del 24 marzo 2011), laddove, pur essendo nella parte-motiva rimaste accolte le richieste di Valbruna in merito alla modifica della prescrizione di cui al punto 15 della parte a) *“Settore Aria”* dell'a.i.a. (secondo cui *«Tutte le operazioni di carico e scarico di materiali polverulenti devono essere eseguite in ambienti chiusi evitando la fuoriuscita di polveri all'esterno»*), nella parte dispositiva non era stato dato atto del relativo accoglimento, con ciò determinandosi un contrasto tra motivazione e dispositivo.

Premesso che il vizio di omessa pronuncia su un motivo di primo grado non comporta l'annullamento con rinvio dell'appellata sentenza, bensì la necessità di esaminare il motivo – nella specie ritualmente riproposto – nel merito, si osserva che è la stessa Provincia ad ammettere il denunziato contrasto tra la motivazione della deliberazione della Giunta

provinciale n. 1342 del 6 settembre 2011, nella parte in cui, per un verso, erano state accolte le censure e le richieste di modifica di Valbruna in ordine alla sopra riportata prescrizione dell'a.i.a. n. 172122 del 24 marzo 2011 e, per altro verso, non ne era stato dato atto nella parte dispositiva di tenore reiettivo.

Occorre, al riguardo, precisare che, non risultando l'amministrazione provinciale aver provveduto alla rettifica *in parte qua* della deliberazione reiettiva del ricorso gerarchico, non può farsi luogo a pronuncia di cessazione della materia del contendere, persistendo l'interesse dell'odierna appellante ad ottenere una statuizione di annullamento *in parte qua* della gravata delibera, da cui sul piano conformativo scaturisce l'obbligo della Provincia di rettificare la parte dispositiva della decisione resa sul ricorso gerarchico nel senso di un accoglimento parziale limitato alla censura/richiesta accolta nella parte-motiva.

6.3. Resta assorbita ogni altra questione, comprese quelle inerenti alle originarie pretese risarcitorie.

7. Tenuto conto della soccombenza reciproca, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 1397 del 2014), provvede come segue:

- 1) dichiara l'improcedibilità dell'appello con riferimento ai motivi nn. I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV e XV, per sopravvenuta carenza di interesse;
- 2) respinge i motivi d'appello nn. VI e XVI;
- 3) accoglie il motivo d'appello n. XIII, nei sensi di cui al punto 6.2. della motivazione e, per l'effetto, riforma *in parte qua* l'impugnata sentenza;
- 4) dichiara le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

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

(Omissis)