

Procedimento di rilascio o riesame dell'AIA e discrezionalità tecnica

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 9 novembre 2020, n. 417 - Vinciguerra, pres.; Torano, est. - Chemi S.p.A. (avv.ti Clarizia e Pagliarulo) c. Provincia di Frosinone (avv. Iadecola).

Ambiente - AIA - Discrezionalità tecnica.

Al pari delle altre determinazioni abilitative da assumere in materia ambientale, anche il procedimento di rilascio o riesame dell'AIA è informato ad ampia discrezionalità tecnica. Quest'ultima si identifica con l'ambito delle scelte che residuano all'Amministrazione dopo l'applicazione di nozioni tecniche o scientifiche che conducano a una pluralità di risultati che, pur essendo tutti egualmente corretti alla stregua del sapere specialistico di riferimento, sono tuttavia opinabili.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – Chemi s.p.a. è un'azienda attiva nel settore chimico che gestisce uno stabilimento situato sul territorio del Comune di Patrica (FR) in via Vadisi 5, all'interno di una zona a destinazione esclusivamente industriale, giusta autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.) rilasciata dalla Provincia di Frosinone con determinazione dirigenziale n. 70 del 16 marzo 2010 per le attività di cui ai punti 4.5 e 5.1, all. I, d.lgs. 18 febbraio 2005 n. 59 (i.e. fabbricazione di prodotti farmaceutici di base attraverso un procedimento chimico e biologico con accessoria termovalorizzazione). In data 12 settembre 2014, Chemi s.p.a. ha presentato domanda di rinnovo della suddetta autorizzazione ai sensi dell'art. 29-octies, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, e il relativo procedimento è tuttora pendente.

Con nota prot. n. 6044 del 26 febbraio 2019, la Provincia di Frosinone ha chiesto all'odierna ricorrente di produrre una relazione idrogeologica, ritenendo necessario chiarire portata e capacità di diluizione del fosso Vadisi, cioè dell'asta idrica in cui Chemi s.p.a. sversa i propri reflui industriali; tale relazione, stilata il 29 maggio 2019, è stata prodotta il 19 giugno 2019. Con successiva nota prot. n. 22032 del 24 luglio 2019, la predetta Provincia ha prescritto con valenza immediata l'osservanza dei limiti tabellari previsti in caso di scarico al suolo, indicati nella tab. 4, all. V, parte III, d.lgs. n. 152 del 2006, in luogo di quelli relativi allo scarico in acque superficiali cui fa riferimento l'a.i.a. predetta, di cui alla tab. 3, all. V, parte III, d.lgs. n. 152 cit.; in particolare, l'Amministrazione ha espressamente espresso l'avviso per cui l'a.i.a. in possesso della ricorrente “si ritiene modificata con indicazioni dei limiti imposti per lo scarico al suolo” in luogo di quelli previsti dalla tab. 3 cit. In data 26 luglio 2019 Chemi s.p.a. ha rappresentato alla Provincia di Frosinone i profili di illegittimità che, a suo dire, inficiano la determinazione assunta, chiedendone la sospensione, senza ricevere alcun riscontro sul punto.

2. – Avuto riguardo a ciò, con il ricorso all'esame, notificato il 6 settembre 2019 e depositato il successivo giorno 9, Chemi s.p.a. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, denunciando i seguenti vizi di legittimità:

I) violazione degli artt. 97, 29-quater e 29-octies, d.lgs. n. 152 cit., 7 e 14 ss., l. 7 agosto 1990 n. 241, oltre a eccesso di potere per errore nei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, poiché l'Amministrazione ha unilateralmente modificato le condizioni di esercizio dell'impianto chimico della ricorrente stabilite nell'a.i.a., senza applicare le prescrizioni di legge previste per il procedimento di riesame, inclusa la comunicazione di avvio dello stesso e l'indizione della conferenza di servizi;

II) violazione e falsa applicazione degli artt. 20-decies, 101 e 124, comma 9, d.lgs. n. 152 cit., oltre a eccesso di potere per errore nei presupposti, travisamento dei fatti e difetto d'istruttoria, dato che lo stabilimento chimico in discorso è dotato di un impianto di depurazione delle acque reflue industriali e civili che sono convogliate in un unico punto di scarico in un corpo idrico superficiale (il fosso Vadisi) che, secondo la relazione idrogeologica e idraulica presentata dalla stessa ricorrente e contrariamente da quanto assunto dalla Provincia di Frosinone, nel punto di scarico avrebbe ancora le caratteristiche di un corso d'acqua che consentono, quindi, la perdurante applicazione dei valori limite a ciò previsti;

III) violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 29-decies, d.lgs. n. 152 cit., oltre a eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e carenza di motivazione, errore nei presupposti e travisamento dei fatti, dato che, alla stregua di un attento esame della situazione di fatto, emergerebbe che lo scarico dei reflui della ricorrente avviene in un tratto del fosso Vadisi in cui è presente acqua, mercé l'apporto del fosso Gelatina.

Si è costituita in giudizio per resistere al ricorso la Provincia di Frosinone.

Alla pubblica udienza del 4 novembre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

3. – Il ricorso è fondato non solo sotto gli assorbenti profili procedurali evidenziati nel primo mezzo di impugnazione, ma anche nel merito delle censure sviluppate negli ulteriori motivi di gravame.



Si premette che l'autorizzazione integrata ambientale è stata introdotta dal d.lgs. 18 febbraio 2005 n. 59, emanato in attuazione integrale della direttiva n. 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, al fine di sostituire con un unico titolo abilitativo i molti che, in precedenza, erano necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto (Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2018 n. 3034; sez. IV, 18 luglio 2017 n. 3559; sez. V, 26 gennaio 2015 n. 313; sez. V, 17 ottobre 2012 n. 5292; sez. VI, 19 marzo 2012 n. 1541; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 29 aprile 2019 n. 956). L'a.i.a. consente così al privato di avere come interlocutore un unico ente pubblico, con l'eliminazione del rischio di valutazioni contraddittorie da parte di enti diversi, sia pure nell'ambito dell'esercizio delle (diverse) rispettive competenze e in questa prospettiva il modulo impiegato della conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14, l. n. 241 del 1990, è proprio funzionale alla confluenza, in un unico ambito, dell'apporto di tutte le amministrazioni interessate (TAR Campania, Napoli, sez. V, 28 giugno 2018 n. 4304).

3.1 Venendo quindi al primo ordine di censure, l'art. 29-octies, commi 1 e 10, d.lgs. n. 152 cit. prevede che: "1. L'autorità competente riesamina periodicamente l'autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni" e che "10. Il procedimento di riesame è condotto con le modalità di cui agli articoli 29-ter, comma 4, e 29-quater". In particolare, l'art. 29-quater, d.lgs. n. 152 cit. stabilisce l'obbligo di inviare al privato la comunicazione di avvio del procedimento di riesame dell'a.i.a. e contempla la convocazione, da parte dell'Autorità competente, di un'apposita conferenza di servizi alla quale sono invitate le Amministrazioni competenti in materia ambientale, oltre al soggetto cui è stata rilasciata l'autorizzazione da riesaminare.

Nel caso di specie non è controverso in atti che la Provincia di Frosinone abbia: a) avviato d'ufficio il riesame della determinazione dirigenziale n. 70 del 2010, introducendo una modifica essenziale di tale titolo abilitativo, nella parte in cui individua le prescrizioni applicabili per lo scarico dei reflui industriali; b) condotto il riesame de quo senza coinvolgere altre Amministrazioni e, in particolare, senza convocare una specifica conferenza di servizi; c) omissso di comunicare al privato l'avvio di tale procedimento, senza dare conto nel provvedimento gravato della sussistenza di specifiche ragioni di urgenza a tutela della qualità delle acque o della pubblica incolumità. In virtù dei fatti ora esposti che, come detto, non sono in contestazione, possono ritenersi comprovate le lamentate violazioni degli artt. 29-quater e 29-octies, d.lgs. n. 152 cit., 7 e 14 ss., l. n. 241 cit., dato che i moduli procedurali ivi individuati sono essenziali per il legittimo esercizio del potere intestato all'Amministrazione. Infatti, sotto il profilo della violazione delle garanzie partecipative si segnala che, al pari delle altre determinazioni abilitative da assumere in materia ambientale, anche il procedimento di rilascio o riesame dell'a.i.a. è informato ad ampia discrezionalità tecnica (TAR Sardegna, sez. II, 17 febbraio 2020 n. 100; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 31 maggio 2018 n. 1147). Quest'ultima si identifica con l'ambito delle scelte che residuano all'Amministrazione dopo l'applicazione di nozioni tecniche o scientifiche che conducano a una pluralità di risultati che, pur essendo tutti egualmente corretti alla stregua del sapere specialistico di riferimento, sono tuttavia opinabili. Ebbene, nella specie a fronte della possibilità di esiti non univoci nell'accertamento dello stato del fosso Vadisi, l'apporto partecipativo del privato direttamente inciso dall'attività pubblicistica non può ritenersi a priori irrilevante, perché avrebbe potuto versare nel procedimento elementi informativi e di giudizio che, se valorizzati, avrebbero potuto orientare diversamente l'operato della pubblica amministrazione. Invece, quanto all'omessa convocazione della conferenza di servizi, si rileva che tale adempimento deriva direttamente dall'art. 29-octies, comma 10, d.lgs. n. 152 cit., che codifica in questo settore il noto principio generale del c.d. *contrarius actus*, in forza del quale per l'emanazione di un provvedimento di annullamento, revoca o modifica di uno precedente devono essere usate le stesse forme e la medesima procedura seguite nell'adottare l'atto da annullare, revocare o modificare. Nella specie, dalla lettura dell'a.i.a. in possesso di Chemi s.p.a. (cioè della determinazione dirigenziale n. 70 del 2010) si evince che essa è stata rilasciata all'esito di un complesso procedimento, nel corso del quale sono state tenute anche due riunioni di conferenza di servizi in data 4 settembre 2008 e 24 settembre 2009. Conseguentemente, in linea con quanto preteso dalla legge, anche la modifica sostanziale relativa all'applicazione dei limiti tabellari da rispettarsi per lo scarico dei reflui avrebbe dovuto seguire il medesimo iter, transitando da una conferenza di servizi.

3.2 Ad ogni buon conto, sono fondati anche il secondo e il terzo motivo di ricorso, che possono essere esaminati congiuntamente riguardando profili di difetto di istruttoria e carenza di motivazione che sono intrinsecamente connessi. La Provincia di Frosinone ha posto la relazione idrogeologica e idraulica prodotta da Chemi s.p.a. a fondamento del provvedimento impugnato, ritenendo di poterne inferire con certezza una "mutata situazione del fosso recettore dei reflui industriali" della società e cioè dell'asta conosciuta come fosso Vadisi, che verserebbe in "condizioni di carenza idrica" (pag. 2). Sul punto, si osserva che l'indagine tecnica de qua è stata commissionata da Chemi s.p.a. allo studio "geores" ed ha lo scopo di "verificare la compatibilità idraulica dello smaltimento previsto con le caratteristiche di alcuni corpi idrici" ubicati in prossimità dello stabilimento, eseguendo "una analisi su diverse aste idriche al fine di definire quale di queste risulti ad oggi maggiormente idonea a ricevere, e 'diluire', secondo normativa, le acque reflue depurate" da esso provenienti (pag. 2). Ebbene, dalla lettura della suddetta relazione si apprende che: a) "l'asta idrica denominata 'Fosso Via Vadisi' risulta ad oggi in condizione di carenza idrica nel tratto limitrofo alla confluenza con il Vadisi [...], mentre si riscontra più abbondante presenza idrica nel settore posto ancora più a est (attuale punto di scarico dello stabilimento)

[...]” (pag. 4); b) la presenza di acqua in tale settore può essere imputabile anche all’afflusso idrico determinato dal fosso Gelatina e/o da fossi secondari provenienti dalle aree poste a Nord (pag. 5).

La relazione in discorso conclude che in relazione allo stato dei luoghi è “preferibile” non proseguire l’attività di immissione delle acque reflue depurate all’interno del tratto di fosso via Vadisi, ma individuare un nuovo settore in cui realizzare lo smaltimento (pag. 5 e 12). Tuttavia, in nessun modo dal suddetto elaborato tecnico può inferirsi con certezza che l’attuale situazione dello sversamento dei reflui di Chemi s.p.a. sia così critica da doversi equiparare tout court a quella uno scarico a terra, come invece ha ritenuto la Provincia di Frosinone. Infatti, una simile grave conclusione avrebbe richiesto un ulteriore approfondimento sull’effettivo stato dei luoghi e sulla reale capacità di diluizione del fosso Vadisi nello specifico tratto di interesse per l’attività produttiva di Chemi s.p.a., sulla base del quale fornire adeguata evidenza della sussistenza delle condizioni prescritte dall’art. 124, comma 9, d.lgs. n. 152 cit. (i.e. di una portata naturale nulla per oltre centoventi giorni all’anno oppure della non significatività del corpo idrico).

Pertanto, senza pregiudizio degli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione a tutela della qualità delle acque, l’atto gravato appare insufficientemente motivato in relazione alle risultanze dell’istruttoria svolta.

4. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla l’atto impugnato; sono fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione.

Condanna la Provincia di Frosinone al pagamento delle spese di giudizio, che sono liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre ad accessori di legge e rifusione del contributo unificato versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

(Omissis)