

Obblighi gravanti sui gestori degli impianti soggetti ad AIA riferiti alle modalità di attuazione dei piani di monitoraggio e controllo

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 29 novembre 2021, n. 12360 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - Edipower S.p.A. (avv.ti Bruti Liberati, Canuti e Romanelli) c. Istituto per la Protezione Ambientale (ISPRA) ed a. (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Emissioni in atmosfera - Impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale - Obblighi gravanti sui gestori degli impianti soggetti ad AIA riferiti alle modalità di attuazione dei piani di monitoraggio e controllo.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società Edipower S.p.a. – gestore di una serie di impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale statale (di seguito anche AIA), ubicati in diverse aree del territorio nazionale – ha agito per l’annullamento degli atti in epigrafe indicati, concernenti gli obblighi gravanti sui gestori degli impianti soggetti ad AIA riferiti alle modalità di attuazione dei piani di monitoraggio e controllo (di seguito anche PMC).

La ricorrente ha premesso sotto il profilo fattuale che:

- l’Istituto per la Protezione Ambientale (ISPRA) ha rappresentato ai gestori di impianti soggetti ad AIA, con varie note, una serie di modalità di attuazione dei PMC contenuti nelle stesse autorizzazioni loro rilasciate ma che la quarta di tali note tecniche (prot. n. 9611 del 28 febbraio 2013, c.d. Quarta emanazione), ha disposto nuove prescrizioni nei confronti dei gestori degli impianti, con particolare riguardo, ai fini che in questa sede rilevano, a due specifici profili: il primo, relativo ai metodi per effettuare le misurazioni previste dal piano di monitoraggio e controllo (lett. G), il secondo, invece, relativo ai criteri di conformità in caso di monitoraggio in continuo (lett. Q);
- a seguito dell’esame della c.d. Quarta emanazione la società, attraverso l’Associazione nazionale delle imprese elettriche Assoelettrica, ha sollecitato un incontro presso il Ministero dell’ambiente al fine di esporre una serie di perplessità in merito al contenuto della nota tecnica dell’ISPRA che ha avuto effettivamente luogo presso il Ministero in data 20 marzo 2013, con la partecipazione, tra gli altri, anche un rappresentante dell’ISPRA;
- con nota del 28 marzo 2013 del Direttore generale della Direzione per le valutazioni ambientali — pure impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio — il Ministero, in riscontro a una espressa richiesta dell’ISPRA e tenuto conto di quanto emerso nel corso dell’incontro del 20 marzo 2013, ha fornito alcuni chiarimenti in relazione a quanto stabilito dalla Quarta emanazione dell’ISPRA al punto Q, ritenendo – contrariamente a quanto sostenuto dall’ISPRA – “*non corretto presupporre per analogia, che se le norme fanno derivare da valori di emissione massimi autorizzabili giornalieri obblighi in relazione ai valori medi orari, analogamente l’indicazione in AIA di un valore limite giornaliero comporti automaticamente un obbligo in relazione ai valori medi orari, né tanto meno che dalla indicazione nell’AIA di un valore limite orario possa essere dedotto un diverso obbligo in relazione ai valori medi giornalieri*”; su tali basi, il Ministero ha invitato l’ISPRA ad adeguare la propria nota n. 9611 del 28 febbraio 2013 ai chiarimenti da esso forniti;
- alla nota del Ministero del 28 febbraio ha fatto seguito una nuova comunicazione dell’associazione Assoelettrica, datata 5 aprile 2013, con la quale è stata sottolineata la permanenza di alcune contraddizioni relative a taluni aspetti dell’interpretazione fornita dal Ministero, solo parzialmente soddisfattiva degli interessi dei gestori;
- con nota tecnica del 19 aprile 2013 prot n. 16760 (c.d. Quinta emanazione), l’ISPRA ha disposto ulteriori precisazioni tanto in riferimento al punto G) (metodi di riferimento), quanto al punto Q) (criteri di conformità in caso di monitoraggio in continuo).

La ricorrente ha premesso la sussistenza del proprio interesse all’impugnativa, in quanto: la prescrizione che obbliga i laboratori a dotarsi dei metodi di riferimento comporta per i gestori costi consistenti derivanti dalla necessità di interrompere i contratti in essere con i laboratori di analisi, laddove non dispongano delle attrezzature necessarie per l’applicazione in via sperimentale di quei metodi, o comunque di modificarne il contenuto; la prescrizione che impone il ricorso ai criteri di conformità di cui all’Allegato VI del Codice dell’ambiente, invece, si traduce nell’introduzione di nuovi limiti emissivi, più restrittivi di quelli attualmente prescritti nelle AIA.

Avverso gli atti gravati la ricorrente ha proposto due mezzi di gravame, contestando, *in primis*, le prescrizioni di cui al punto G) delle emanazioni di ISPRA, concernenti, come sopra esposto, i metodi per effettuare le misurazioni previste dal piano di monitoraggio e controllo, per violazione dell’art. 29-decies, comma 3 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, dell’art. 2 del decreto interministeriale 21 maggio 2010 n. 123 e dell’art. 29-octies del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, nonché il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà, oltre alla violazione del principio di proporzionalità. Il secondo motivo di ricorso è rivolto, invece, avverso le note del Direttore generale della Direzione per le valutazioni ambientali del Ministero dell’Ambiente prot. nn. 7614 e 8650, rispettivamente del 28 marzo 2013 e dell’11 aprile 2013, nonché relativamente al punto Q) delle note dell’ISPRA n. 9611 del 28 febbraio 2013 e n. 16760 del 19 aprile 2013, contestandosi,



con articolate deduzioni anche incentrate sull'incompetenza dell'ISPRA a modificare le prescrizioni impartite con l'AIA, l'estensione in via analogica dell'applicazione del criterio di conformità accessorio di cui al paragrafo 2.2 dell'Allegato VI alla parte V del D. Lgs. 152/2006 - secondo cui: *“Salvo diversamente indicato nel presente decreto, in caso di misure in continuo, le emissioni convogliate si considerano conformi ai valori limite se nessuna delle medie di 24 ore supera i valori limite di emissione e se nessuna delle medie orarie supera i valori limite di emissione di un fattore superiore a 1,25”* – anche alle AIA che prescrivessero unicamente i valori limite con esplicito riferimento alla sola base temporale oraria.

L'ISPRA ed il Ministero intimati si sono costituiti in giudizio, con la Difesa erariale, per resistere al gravame, concludendo per il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Successivamente le parti hanno depositato ulteriori atti e documenti e la ricorrente, con memoria di replica depositata in data 6 ottobre 2021, ha dichiarato di non avere più interesse in relazione al primo motivo di ricorso, alla luce del mutato quadro regolatorio e normativo, insistendo, invece, per l'accoglimento delle deduzioni articolate con il secondo mezzo di gravame.

All'udienza pubblica del 27 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta per le decisioni.

DIRITTO

1. Il Collegio deve preliminarmente rilevare la parziale improcedibilità del ricorso, limitatamente alle deduzioni articolate dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso e riferite alle prescrizioni di cui al punto G) delle emanazioni di ISPRA, concernenti, come esposto nella narrativa in fatto, i metodi per effettuare le misurazioni previste dai piani di monitoraggio e controllo, stante l'espressa dichiarazione, con atto depositato dalla difesa della società Edipower S.p.a., di sopravvenuta carenza di interesse, in considerazione del mutato quadro regolatorio e normativo.

2. Nella residua parte e, dunque, per quanto concerne il secondo motivo ricorso, le deduzioni di parte ricorrente meritano accoglimento, per le ragioni e nei termini di seguito esposti.

3. Non è in contestazione che, relativamente agli impianti gestiti dalla ricorrente siano state rilasciate le prescritte autorizzazioni integrate ambientali, con le quali, in conformità alla disciplina di riferimento, sono stati fissati i valori limite di emissione in correlazione con il necessario criterio di conformità, costituito da un determinato intervallo temporale di riferimento.

3.1. E' del tutto evidente, infatti, che con riferimento ai casi di monitoraggio continuo, i valori limite di emissione costituiscono un riferimento parziale, essendo imprescindibile, anche ai fini del monitoraggio e controllo dell'osservanza delle prescrizioni impartite con l'AIA, l'ancoraggio di detti valori ai criteri di conformità.

3.2. E' l'art. 29 sexies, comma 4 del d. lgs. n. 152 del 2006 a prescrivere che: *«...i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti di cui ai commi precedenti fanno riferimento all'applicazione delle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente. In tutti i casi, le condizioni di autorizzazione prevedono disposizioni per ridurre al minimo l'inquinamento a grande distanza o attraverso le frontiere e garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso».*

3.3. Giova precisare, altresì, che, come correttamente evidenziato dalla difesa di parte ricorrente, l'AIA viene rilasciata in esito ad una approfondita istruttoria condotta da apposita Commissione istruttoria per l'IPPC, le cui competenze sono puntualmente definite dalla disciplina di riferimento, dovendo, in particolare, fornire all'autorità competente, anche effettuando i necessari sopralluoghi, in tempo utile per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, un parere istruttorio conclusivo e pareri intermedi, debitamente motivati, nonché approfondimenti tecnici in merito a ciascuna domanda di autorizzazione (cfr. art. 5, comma 9, del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59; art. 10 del d.P.R. n. 90 del 2007).

3.4. Ed è nella considerazione delle specificità dei singoli impianti cui ogni AIA si riferisce che vengono stabiliti, in esito all'articolato procedimento delineato dal legislatore, valori limite di emissione maggiormente cautelativi rispetto a quelli previsti, in via generale, dal codice dell'ambiente, associati a criteri di conformità di volta in volta determinati in inscindibile correlazione con detti valori.

3.5. Non può revocarsi in dubbio che, l'applicazione analogica sostenuta dall'ISPRA del criterio conformità accessorio di cui al paragrafo 2.2 dell'Allegato VI alla parte V del D. Lgs. 152/2006 anche alle AIA si pone in violazione della disciplina *ratione temporis* applicabile alla fattispecie e, in ogni caso, ogni modifica sostanziale delle prescrizioni dell'AIA, quale quella che viene in rilievo nella fattispecie, non avrebbe potuto prescindere dal rispetto dell'iter procedimentale previsto dal legislatore, esulando dalle attribuzioni dell'ISPRA il potere di modifica delle prescrizioni contenute nell'AIA, con diretta incidenza sull'organizzazione dell'attività dei gestori che hanno fatto affidamento sulla definizione, attraverso il rilascio di detta autorizzazione, di un quadro regolatorio degli obblighi su essi gravati, la cui violazione è oggetto di specifica disciplina sanzionatoria, espressamente limitando, l'art. 29 quattordicesimo, comma 14 del d. lgs. n. 152 del 2006, l'applicazione delle sanzioni previste da norme di settore o speciali, relative a fattispecie oggetto del medesimo articolo, ai soli impianti non autorizzati.



4. Emerge, inoltre, dalla documentazione in atti che lo stesso Ministero ha espresso riserve in relazione all'applicazione di un criterio di conformità accessorio previsto per i valori limite di emissione disciplinati dalla normativa di settore; con nota prot. nn. 7614 del 28 marzo 2013, infatti, nell'invitare l'ISPRA a fornire chiarimenti sul punto, il competente dirigente del Ministero ha rilevato che *"...non appare ragionevole assumere che i criteri di conformità accessori fissati per verificare il rispetto dei valori di emissione massimi autorizzabili indicati nelle norme siano applicabili ai valori limite di emissione individuati nelle AIA [...]. In particolare, non appare corretto presupporre, per analogia, che se le norme fanno derivare da valori di emissione massimi autorizzabili giornalieri obblighi in relazione ai valori medi orari, analogamente l'indicazione in AIA di un valore limite giornaliero comporti automaticamente un obbligo in relazione ai valori medi orari..."*.

4.1. Come evidenziato dalla stessa amministrazione con la suddetta nota, invero, non può che rilevarsi che a fronte di autorizzazioni integrate ambientali legittimamente rilasciate – e che, dunque, in forza delle disposizioni richiamate ai precedenti capi della presente decisione, non possono fissare limiti meno rigorosi di quelli previsti dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto e che in ogni caso devono garantire un livello di tutela adeguato nella considerazione delle caratteristiche e della ubicazione degli impianti –, la previsione dell'applicazione dei suddetti criteri di conformità accessori non risulta sostenuta da ragionevolezza e conforme a proporzionalità.

5. Esclusivamente per completezza di analisi, il Collegio rileva che successivamente all'adozione degli atti gravati sono state introdotte modifiche normative funzionali a meglio puntualizzare le modalità di determinazione dei valori di emissione in sede di rilascio dell'AIA.

5.1. Il riferimento è, nello specifico, al comma 4 bis dell'art. 29 sexies del d. lgs. n. 152 del 2006, inserito dall'art. 7, comma 5, lett. d), D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 4, ai sensi del quale: *«L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) di cui all'articolo 5, comma 1, lettera l-ter.4), attraverso una delle due opzioni seguenti:*

a) fissando valori limite di emissione, in condizioni di esercizio normali, che non superano i BAT-AEL, adottino le stesse condizioni di riferimento dei BAT-AEL e tempi di riferimento non maggiori di quelli dei BAT-AEL;

b) fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, tempi di riferimento e condizioni, a patto che l'autorità competente stesa valuti almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di verificare che le emissioni, in condizioni di esercizio normali, non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili».

6. Escluso, dunque, anche in esito alla sopra illustrata modifica normativa, che l'ISPRA sia attributaria di un potere di modifica delle prescrizioni dell'AIA, il ricorso merita, in parte qua, accoglimento, restando, comunque, salve le determinazioni eventualmente successivamente adottate dall'autorità competente in applicazione della disciplina sopravvenuta.

7. La novità delle questioni trattate giustifica, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)