

# Erronea applicazione analogica di normativa in un caso di emissioni in atmosfera

Cons. Stato, Sez. IV 14 marzo 2022, n. 1775 - Greco, pres.; Loria, est. - Lombardo S.p.A. (avv. Persello) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Croppo).

**Ambiente - Attività di produzione di pannelli fibrolegnosi, truciolari e nobilitati - Emissioni convogliate in atmosfera - Autorizzazione unica ambientale - Provvedimento di modifica non sostanziale dell'autorizzazione - Carenza normativa – Applicazione del criterio analogico - Illegittimità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito dall'autorizzazione unica ambientale adottata dalla Regione Friuli Venezia Giulia – Direzione centrale difesa ambiente, energia e sviluppo sostenibile con decreto n. 3859/AMB del 27 settembre 2019 e dal parere emissioni in atmosfera n. AMB-GEN-2019-0040506-P del 20 agosto 2019, comunicati con lettera del 30 settembre del Comune di Mortegliano – SUAP, trasmessa a mezzo pec il 3 ottobre 2019.

1.1. In particolare la ricorrente ha chiesto, con il ricorso r.g.n. 374/2019 presentato in primo grado, l'annullamento parziale dei citati atti e provvedimenti nella parte in cui:

a) è stato imposto alla società il rispetto, nelle emissioni convogliate in atmosfera, del limite di 5 mg/Nm<sup>3</sup> per quanto attiene al parametro formaldeide;

b) è stato stabilito che i valori di emissione del punto E3 (essiccatoio) siano riferiti ad un tenore di ossigeno del 17%.

1.2. Con ricorso n.r.g. 20/2020 la medesima società ha chiesto l'annullamento parziale del provvedimento di modifica non sostanziale dell'autorizzazione unica ambientale n. 3859/AMB del 27 settembre 2019, adottata dalla Regione Friuli Venezia Giulia – Direzione centrale difesa ambiente, energia e sviluppo sostenibile e del parere emissioni in atmosfera n. AMB-GEN-2019-0055301-P del 20 novembre 2019, comunicati con pec del 13 dicembre 2019, nella parte in cui confermano l'imposizione alla società ricorrente del rispetto, nelle emissioni convogliate in atmosfera, del limite di 5 mg/Nm<sup>3</sup> per quanto attiene al parametro formaldeide.

1.3. Con il gravame n. 374 del 2019 la ricorrente ha dedotto quattro motivi:

*I. Violazione di legge. Allegato I alla parte V del d.lgs. n.152 del 2006.*

*II. Violazione di legge (art. 271 del d.lgs. n.152 del 2006). Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione e per irragionevolezza e/o disparità di trattamento.*

*III. Violazione di legge. Art. 271 d.lgs. n.152/2016. Eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, per irragionevolezza e/o disparità di trattamento.*

*IV. Violazione di legge. Eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, per irragionevolezza e/o disparità di trattamento.*

1.4. Con il gravame n. 20 del 2020 la medesima ricorrente ha dedotto i seguenti tre motivi:

*I. Violazione di legge. Allegato I alla parte V del d.lgs. n.152/2006.*

*II. Violazione di legge (art. 271 del d.lgs. n.152/2006). Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione e per irragionevolezza e/o disparità di trattamento.*

*III. Violazione di legge. Eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, per irragionevolezza e/o disparità di trattamento.*

2. Il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia, con la gravata sentenza:

a) ha riunito i due ricorsi sopra indicati;

b) ha dichiarato in parte improcedibile e in parte ha respinto il ricorso r.g.n. 374/2019;

c) ha respinto il ricorso r.g.n. 20/2020;

d) ha compensato le spese dei due giudizi riuniti.

In particolare, l'adito T.A.R., dopo aver ricordato che la società svolge attività di produzione di pannelli fibrolegnosi, truciolari e nobilitati nello stabilimento sito in Mortegliano (UD), ha ritenuto che l'Amministrazione abbia legittimamente applicato il Regolamento UE n. 605/2014 – pur se esso non è stato ancora attuato nell'ordinamento italiano e la disposizione eurounitaria non è riferita alle emissioni in atmosfera bensì “*alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele*” - e quindi abbia correttamente utilizzato in via analogica le tabelle e i limiti vigenti per le sostanze cancerogene di cui all'Allegato I, parte V, del d.lgs. n. 152 del 2006 (la classe III si riferisce alle sostanze cancerogene), al limite massimo di emissioni autorizzate con i gravati provvedimenti per quanto concerne l'attività della ditta ricorrente.

Il primo giudice, inoltre, ha giudicato infondato il secondo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente ha lamentato



un'illogicità che si desumerebbe dal fatto che l'art. 271, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 prevede che "[...] possono essere altresì considerati, in relazione agli stabilimenti previsti dal presente titolo, le BAT-AEL e le tecniche previste nelle conclusioni sulle BAT pertinenti per tipologia di impianti e attività, anche se riferiti ad installazioni di cui al titolo III-bis alla Parte Seconda [cioè installazioni soggette ad autorizzazione integrata ambientale, n.d.r.] [...]".

Secondo il primo giudice "Tale argomento appare però intrinsecamente debole, in quanto, per un verso, l'applicazione delle BAT-AEL all'impianto della ricorrente è configurata dall'art. 271 del d. lgs. 152/2006 come eventuale e, si deve ritenere, discrezionalmente attivabile al fine di realizzare una disciplina che, nell'ambito delle migliori tecniche disponibili, sia maggiormente cautelativa, cioè meno inquinante, e non più inquinante come vorrebbe la ricorrente.

In ogni caso, anche le attuali BAT-AEL per le emissioni di formaldeide indicano, nella fattispecie, un intervallo di 5-10 mg/Nm<sup>3</sup> all'interno del quale si situa il valore prescritto dall'amministrazione con una scelta cautelativa che non richiedeva una particolare motivazione e che, attesa l'espressione di discrezionalità tecnica, non è sindacabile se non sotto profili di macroscopica irrazionalità o errore evidente, non emergenti nel caso all'esame".

E' stato altresì respinto anche il terzo motivo - di eccesso di potere per disparità di trattamento - dedotto in prime cure, giacché "le situazioni messe a confronto sono differenti (la difesa della Regione ha altresì osservato che il legname essiccato nelle produzioni delle aziende concorrenti è diverso, essendo di recupero anziché vergine come nel caso della ricorrente, con differenti effetti sulle emissioni a causa della minore umidità) ed il vizio funzionale anzidetto è configurabile soltanto nell'ipotesi di situazioni identiche".

3. Con l'appello in esame la società istante ha dedotto tre motivi di gravame, così riassumibili:

a) Con un primo motivo viene dedotta la erroneità dell'applicazione analogica effettuata dal primo giudice con riferimento a quanto previsto nel Regolamento UE 605/2014, e ciò sia poiché non sussiste il vuoto normativo presupposto della legittima applicazione del criterio interpretativo dell'analogia, sia perché anche con il successivo decreto legislativo n. 102 del 2020, contenente "disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 novembre 2017 n. 183", non è stato modificato il limite di emissione della formaldeide, che rimane di mg.20/Nm<sup>3</sup>, ma è stata introdotta una disciplina transitoria che porti all'adeguamento graduale degli impianti esistenti conseguenti al mutamento di classificazione delle sostanze particolarmente tossiche di cui al Regolamento CE n. 1907/2006.

Con un secondo ordine di censure l'appellante osserva che il Regolamento UE n. 605/2014 disciplina il settore relativo "alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele", ed in particolare modifica gli allegati I, II e III del Regolamento n. 1272/2008 che è riferito sempre a tale ambito.

Inoltre, anche l'invocato - nella sentenza impugnata - principio di precauzione potrebbe trovare applicazione esclusivamente in situazioni di carenza normativa e non per modificare la legislazione vigente in rango interno che europeo.

b) Con un secondo motivo d'appello, dedotto in via subordinata per l'ipotesi di non accoglimento del primo motivo, l'appellante sostiene che la normativa da applicare, trattandosi di un'attività non soggetta ad AIA, sarebbe stata quella dettata dalle BAT- AEL con i relativi limiti.

In ogni caso, la scelta del valore applicabile in concreto, trattandosi della scelta tra un intervallo di valori, avrebbe richiesto un'adeguata istruttoria nonché un'adeguata motivazione.

c) Con un terzo motivo, la società istante si duole per la disparità di trattamento che i gravati provvedimenti avrebbero realizzato rispetto ai limiti di emissione di ditte concorrenti esercenti un'analogia attività.

4. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione regionale chiedendo che l'appello sia dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse ad agire giacché l'A.U.A. adottata con decreto n. 3859/AMB d.d. 27 settembre 2019 sarebbe stata integralmente sostituita dall'Autorizzazione Unica Ambientale n. 2307/AMB, ottenuta dalla Società appellante in data 22 aprile 2021; l'Amministrazione chiede che, comunque, il gravame sia respinto nel merito.

5. E' seguito il deposito di una memoria di replica con la quale la parte appellante ha chiesto:

a) il rigetto della eccezione di improcedibilità dell'appello;

b) che i documenti prodotti in appello dalla Regione (sub n. 1, n. 2, n. 6, n. 7, n. 8, n. 9, n. 10, n. 11) dei quali la Regione era in possesso già nel corso del processo di primo grado e che, comunque, avrebbe potuto procurarsi e depositare già nel processo di primo grado siano dichiarati inammissibili;

c) ha argomentato in relazione alle già dispiegate difese chiedendo l'accoglimento dell'appello nel merito.

6. Alla pubblica udienza del 28 ottobre 2021 la causa è stata spedita in decisione.

7. L'appello è fondato e va accolto.

7.1. In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dalla Regione Friuli Venezia Giulia sul presupposto del sopravvenuto provvedimento n. 2307/AMB del 22 aprile 2021, di modifica sostanziale dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) impugnata nel presente giudizio: infatti, risulta chiaro che tale nuovo provvedimento ha modificato il regime autorizzatorio precedente per una parte (in relazione al regime delle acque reflue) del tutto diversa rispetto a quella relativa all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ponendosi invece *in parte qua* come meramente confermativa dell'AUA precedente.

Conseguentemente, non essendoci stata *in parte qua* una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi, il provvedimento si appalesa come meramente confermativo e quindi nessun onere di impugnativa gravava sulla parte

interessata.

7.2. In via ulteriormente preliminare deve essere esaminata la eccezione di inammissibilità dei sopra indicati documenti relativi alla produzione regionale in grado d'appello.

L'eccezione va accolta con riferimento ai documenti n. 6, n. 7, n. 8, n. 9, n. 10, n. 11 in quanto avrebbero già potuto essere prodotti in primo grado; quanto ai documenti *sub* n. 1 e n. 2 si tratta di due diagrammi di flusso non recanti data certa per cui non può esserne stabilita la inammissibilità in appello in relazione alla possibilità che la parte aveva di produrli in primo grado.

In ogni caso gli stessi non assumono rilevanza ai fini della decisione del contenzioso.

8. Nel merito delle questioni dedotte, il Collegio osserva che è fondato il primo motivo d'appello con il quale viene censurata la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto legittimo l'operato della Regione Friuli Venezia sulla scorta dell'applicazione del sopravvenuto Regolamento (CE) n. 605/2014 del 5 giugno 2014, in forza del quale la formaldeide a partire dal 1 gennaio 2016 (data di entrata in vigore del Regolamento) è passata dalla classificazione di sostanza "sospettata di provocare il cancro" a quella di sostanza che "può provocare il cancro"; al riguardo va invece condiviso il ragionamento dell'appellante nella parte in cui ha rilevato in via di principio che il citato Regolamento, intervenendo sul precedente Regolamento (CE) n. 1272/2008 del 16 dicembre 2008 relativo "alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele", può essere immediatamente cogente nel nostro ordinamento soltanto con riguardo a tale settore, e non può produrre effetti immediati anche in altri settori, quale è quello della disciplina delle emissioni in atmosfera, laddove l'Unione europea ha optato per l'adozione non già di regolamenti, bensì di direttive di armonizzazione delle discipline degli Stati membri (quelle recepite nella Parte V del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

La tesi del giudice di primo grado è inoltre supportata dall'affermazione per cui, per il settore che qui interessa, la normativa italiana avrebbe avuto bisogno di un adeguamento alle sopravvenute disposizioni del Regolamento n. 605/2014, in assenza del quale l'interprete potrebbe legittimamente applicare in via analogica la disciplina della classe III dell'allegato 1 alla Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, in luogo della classe II quale ancora risultante dalla disciplina vigente.

8.1. L'operazione interpretativa svolta dal T.A.R., con la quale si applica il criterio analogico, non è condivisibile per due ordini di ragioni:

a) innanzi tutto perché, come correttamente evidenziato dalla appellante, l'analogia ai sensi dell'articolo 12 disp. prel. c.c. presuppone un vuoto normativo da colmare, laddove nella specie un vuoto non c'è e l'analogia è stata impiegata dal primo giudice – invero - per "correggere" una disciplina ritenuta non più aderente alle norme eurounitarie;

b) in secondo luogo, ammesso che il mutamento di classificazione della formaldeide intervenuto per effetto del Regolamento (CE) n. 605/2014 dovesse avere un impatto anche sulla disciplina delle emissioni in atmosfera contenuta nella Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, non può sottacersi che dopo la novella del 2014 il legislatore italiano è intervenuto due volte su tale disciplina, dapprima con il d.lgs. 15 novembre 2017, n. 183, e più recentemente con il d.lgs. 30 luglio 2020, n. 102, con i quali non ha ritenuto di modificare la classificazione contenuta nell'allegato 1, limitandosi l'adeguamento all'introduzione nell'articolo 271 del comma 7-bis, il quale prevede che "Le emissioni delle sostanze classificate come cancerogene o tossiche per la riproduzione o mutagene (H340, H350, H360) e delle sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevata devono essere limitate nella maggior misura possibile dal punto di vista tecnico e dell'esercizio" (previsione generica, così come le altre che seguono nel medesimo comma, non destinata a riflettersi in un automatico mutamento del regime di classificazione della sostanza *de qua*).

9. Peraltro risulta fondato anche il secondo motivo, inerente alla mancata applicazione dei valori rivenienti dalle BAT per le attività soggette ad AIA.

9.1. Su questo aspetto l'Amministrazione si è limitata a rilevare che l'applicazione dei valori della BAT sarebbe stata discrezionale e che quindi, nella specie, si è ritenuto di non farvi ricorso.

Tale argomentazione non è convincente poiché nel caso in esame manca ogni motivazione in ordine alla non applicazione dei valori in questione, né può essere condivisa la tesi del T.A.R. che si è appellato alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e alla limitata sindacabilità che connota questo tipo di valutazioni, poiché tale argomentazione può essere declinata solo nelle ipotesi in cui sia presente nel provvedimento almeno una traccia motivazionale.

10. I profili appena esaminati esauriscono il *thema decidendum* e assorbono ogni eventuale ulteriore questione.

11. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate in ragione della novità e della complessità dei temi trattati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti di primo grado e annulla i provvedimenti con gli stessi impugnati, nei limiti della parte d'interesse della ricorrente.

Spese del doppio grado compensate.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO  
**SULLA CRIMINALITÀ**  
NELL'AGRICOLTURA  
E SUL SISTEMA  
**AGROALIMENTARE**

Copyright © - [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)