

Annullamento di un provvedimento AIA per limiti eccessivamente restrittivi alle emissioni in atmosfera

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 24 marzo 2023, n. 975 - Veneziano, pres.; Girardi, est. - Laterizi Fauci in liquidazione, già Laterizi Fauci S.p.A. (avv.ti Peres, Rotigliano e Zalin) c. Presidenza della Regione Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Produzione di laterizi - Impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale - Limiti restrittivi alle emissioni in atmosfera - Annullamento del provvedimento AIA.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso, notificato in data 21 maggio 2013 e depositato il 20 giugno successivo, parte ricorrente ha chiesto l'annullamento, vinte le spese, dei provvedimenti richiamati in epigrafe.

La ricorrente è una società attiva nella produzione di laterizi. Lo stabilimento che qui interessa è situato nel territorio del Comune di Sciacca, in Contrada Bordea, e dal 2014 è esercitato, a seguito di contratto di affitto di ramo di azienda, dalla ditta Laterizi Fauci Produzione s.r.l., la quale, a sua volta, ha costituito un consorzio con la Società Mediterranea Precompressi s.r.l. a cui è affidata la linea di produzione di travetti prefabbricati in calcestruzzo.

Considerato che in seguito alle modifiche normative intervenute lo stabilimento ricadeva nella categoria di impianti sottoposti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), in data 28 dicembre 2011 la ricorrente presentava domanda volta all'ottenimento del provvedimento regionale suddetto.

Il procedimento amministrativo si concludeva con il decreto di A.I.A. n. 134/2013, qui impugnato in quanto alcuni dei limiti fissati dall'Autorità per le emissioni in atmosfera risultavano molto più restrittivi di quelli previsti dalla disciplina di settore e illegittimi, a dire dell'istante, per tre motivi con i quali la ricorrente lamenta essenzialmente l'eccesso di potere nelle forme del difetto di motivazione, della carenza istruttoria, del travisamento dei fatti nonché la violazione di legge in relazione all'art. 3 l.n. 241/1990.

Per la Presidenza della Regione Siciliana, l'Assessorato regionale Territorio e Ambiente, l'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, l'A.R.P.A. Sicilia – Dipartimento regionale e l'A.R.P.A. Sicilia – Struttura territoriale di Agrigento si è costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato con atto di mera forma.

In data 17 ottobre 2022 parte ricorrente ha depositato una memoria ex art. 73 c.p.a. con la quale ha insistito nei motivi di ricorso.

Con ordinanza n. 3334 del 24 novembre 2022, questa Sezione, all'esito dell'udienza straordinaria del 17 novembre 2022, ha richiesto *“documentati e motivati chiarimenti sui fatti di causa, mediante apposita dettagliata relazione illustrativa da parte dell'Assessorato Territorio e Ambiente e dell'Assessorato Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Regionale dell'Acque e dei Rifuti”*.

Seguiva rimessione della causa sul ruolo ordinario per l'espletamento dell'istruttoria in questione.

Nonostante l'incombente istruttorio di cui sopra, le amministrazioni resistenti non hanno ottemperato all'ordinanza, salvo depositare in giudizio la nota n. 92961 del 27 dicembre 2022, con la quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di riesame dell'A.I.A. con valenza di rinnovo, atto gravato dalla ricorrente in separato giudizio recante RG 330/23.

Alla pubblica udienza del 21 marzo 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Come chiarito in narrativa, l'odierno ricorso ha ad oggetto il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) n. 134 del 2013 adottato dal Dirigente Generale dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente a seguito di istanza presentata dalla società Laterizi Fauci s.p.a., odierna ricorrente.

2. Il suddetto decreto è censurato nella parte in cui prevede limiti per le emissioni in atmosfera più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla disciplina di settore e dai precedenti provvedimenti autorizzatori già conseguiti dall'istante.

In particolare, con il primo motivo di ricorso parte ricorrente lamenta la violazione, da parte dell'Amministrazione regionale, dell'obbligo di motivazione del provvedimento di A.I.A., posto che la previsione di limiti di emissioni più restrittivi rispetto a quanto previsto dalla disciplina di settore (d.lgs. n. 152/2006 – T.U. Ambiente, oggi modificato dal d.lgs. n. 183/2017) avrebbe richiesto una congrua motivazione, della quale il provvedimento censurato risulterebbe del tutto privo. Infatti, a dire dell'istante, pur ammettendo che l'Amministrazione gode – ai sensi degli artt. 29-septies, comma 2 e 271, comma 16, del d.lgs. n. 152/1996 – del potere di derogare *in peius* i limiti previsti dalla citata disciplina, tale potere avrebbe dovuto essere esercitato motivando adeguatamente siffatta scelta derogatoria.



Tale obbligo, tra l'altro, dovrebbe considerarsi rafforzato dalla circostanza che la società ricorrente, in data 18 dicembre 2012, preso atto del contenuto di un parere endoprocedimentale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, ha chiesto espressamente all'Amministrazione resistente di poter conoscere le motivazioni che hanno portato a proporre valori limite per le emissioni maggiormente restrittivi rispetto alla disciplina vigente.

Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta poi la contraddittorietà della scelta amministrativa, posto che i limiti restrittivi imposti con il provvedimento di A.I.A., oggetto di odierno ricorso, risulterebbero in conflitto con i limiti che la stessa Amministrazione regionale aveva fissato nelle precedenti autorizzazioni alle emissioni (D.R.S. n. 581/2003, successivamente integrato dal D.R.S. n. 160/2009).

Infine, con il terzo motivo di ricorso parte ricorrente lamenta la non ragionevolezza dei limiti per le emissioni in atmosfera introdotti con il decreto dirigenziale impugnato, posto che questi ultimi avrebbero imposto alla società ricorrente delle modifiche impiantistiche i cui costi dovrebbero considerarsi sproporzionati rispetto all'obiettivo e insostenibili per l'impresa nel periodo di crisi economica che ha caratterizzato gli anni rilevanti ai fini dell'applicazione del provvedimento *de qua*. In particolare, secondo quanto prospettato nel ricorso, in materia ambientale il principio di proporzionalità avrebbe imposto all'Amministrazione una "indagine trifasica", funzionale all'accertamento della necessità della misura, della sua idoneità allo scopo e della stretta proporzionalità rispetto al fine da raggiungere. Siffatta indagine avrebbe dovuto condurre l'Assessorato all'adozione di una misura più mite, in grado di imporre il minor sacrificio possibile degli interessi della società.

3. Ciò premesso, occorre preliminarmente considerare quanto segue.

Nel tempo trascorso dall'istituzione del presente giudizio, la società odierna istante – come evidenziato nella memoria ex art. 73 c.p.a. dalla stessa depositata in data 17 ottobre 2022 – ha ceduto, con contratto di affitto, il ramo aziendale relativo alla produzione di laterizi ed è stata messa in liquidazione.

Ciononostante, la Laterizi Fauci s.p.a. in liquidazione ha manifestato con la nota suddetta il perdurante interesse alla pronuncia nel merito del ricorso, cui si procederà in tale sede ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

La norma testé citata, invero, impone al Giudice di accertare l'illegittimità dell'atto anche laddove l'annullamento del provvedimento impugnato non risulti più utile per il ricorrente, laddove sussista comunque un interesse ai fini risarcitori. Tale evenienza si verifica nel caso in cui la sopravvenienza non sia tale da rendere *"certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venir meno, per il ricorrente, qualsiasi residua utilità, anche soltanto strumentale o morale, derivante da una possibile pronuncia di accoglimento"*. Qualora, pertanto, *"permanga un interesse della parte all'esame della censura, anche ai soli fini risarcitori, il giudice procedente è tenuto a statuire nel merito, onde evitare un'elusione dell'obbligo di pronunciare sulla domanda"* (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 2224 del 2021).

4. Ciò posto, passando all'esame nel merito del provvedimento impugnato, il ricorso è fondato e va accolto per le ragioni che di seguito si espongono.

5. Costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato – recentemente ribadito, tra gli altri, dal Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 7706 del 2022 – la considerazione secondo la quale le valutazioni tecnico-scientifiche dell'Amministrazione in materia ambientale, caratterizzate da elevata discrezionalità tecnica, risultano sindacabili dal Giudice amministrativo soltanto laddove siano manifestamente illogiche o contraddittorie, nonché caratterizzate da macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria.

È altresì pacifico, in quanto direttamente riconosciuto dal Codice dell'Ambiente, che, nell'esercitare il potere discrezionale sopra citato, l'Amministrazione regionale possa fissare limiti di emissione più rigidi rispetto a quelli stabiliti dalla normativa di settore. Ed infatti, per ciò che rileva nel caso di specie, l'ormai abrogato art. 271, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, applicabile *ratione temporis* al provvedimento *de qua*, prevedeva espressamente che l'Autorizzazione rilasciata dall'Autorità competente potesse sempre stabilire valori limite e prescrizioni *"più severi di quelli contenuti negli allegati I, II, III, e V alla parte quinta del presente decreto, nelle normative di cui al comma 3 e nei piani e programmi di cui al comma 4"*. Analoga disposizione è oggi rinvenibile all'art. 29-sexies, comma 4-bis, d.lgs. 152/06 che prevede che: *"4-bis. 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 stessa 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"*.

Un siffatto potere, tuttavia, incidendo in maniera sostanziale e decisiva sull'attività produttiva delle imprese interessate, non può che essere il risultato di una congrua istruttoria, cui corrisponda un'adeguata motivazione, in grado di dar conto delle ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto l'Amministrazione a prescrivere i predetti limiti maggiormente restrittivi.

Ed invero, il decreto di Autorizzazione Integrata Ambientale n. 134 del 2013, pur essendo stato adottato a seguito di un congruo iter istruttorio tradottosi nella convocazione delle conferenze di servizi in data 4 luglio, 15 novembre e 12

dicembre 2012, risulta privo di adeguata motivazione in ordine alle ragioni che hanno indotto le Amministrazioni coinvolte a stabilire limiti alle emissioni atmosferiche maggiormente restrittivi tanto rispetto a quanto previsto dalla normativa di settore, quanto rispetto alle precedenti autorizzazioni rilasciate per lo svolgimento dell'attività di produzione di laterizi da parte della società ricorrente.

Tale motivazione, tra l'altro, oltre a non essere presente nel provvedimento gravato, non si riscontra neppure nelle determinazioni delle Amministrazioni coinvolte nelle citate conferenze di servizi che, nel rilasciare il parere favorevole all'adozione dell'A.I.A., hanno imposto prescrizioni restrittive non suffragate da una chiara e concreta esplicitazione delle ragioni fattuali poste a fondamento delle stesse. Ciò, per di più, nonostante l'espressa richiesta di spiegazioni a riguardo – nota del 18 dicembre 2012, allegata in atti – da parte della società odierna istante.

Sul punto, il Collegio è consapevole dell'esistenza di un indirizzo ermeneutico meno stringente, di recente ribadito dal Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 2245 del 3 marzo 2023, per cui è comunque legittimo e ammissibile che l'autorità competente fissi parametri più rigorosi dei livelli di emissione associabili alle migliori tecnologie disponibili nei casi stabiliti dal legislatore e/o ove risulti comunque evidente la ragione dell'atteggiamento più rigido tenuto dall'amministrazione nell'emissione dell'AIA (ad es. in base alla zonizzazione dell'impianto o all'obsolescenza delle tecnologie usate). Nel caso di specie, però, l'amministrazione, nemmeno in questa sede giurisdizionale, ha chiarito se l'apposizione di limiti inferiori ai parametri di legge siano giustificate da situazioni straordinarie legate a livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) (art. 29-sexies, comma 4-ter d.lgs. 152/06) o da circostanze autoevidenti tali da legittimarne la fissazione più rigorosa.

Alla luce di tali considerazioni, il provvedimento autorizzatorio oggetto di odierno gravame non può che considerarsi illegittimo in quanto sprovvisto di adeguata motivazione. Ne consegue, pertanto, la fondatezza del primo motivo dedotto da parte ricorrente.

L'assenza della motivazione testé citata, tra l'altro, rende il decreto *de qua* illogicamente contraddittorio con le precedenti autorizzazioni rilasciate da parte dell'Amministrazione regionale per lo svolgimento della medesima attività da parte della società ricorrente, né consente di verificare se le Amministrazioni coinvolte abbiano valutato, nel corso dell'istruttoria, la sostenibilità dei costi necessari per adeguare il relativo impianto ai fini della proporzionalità del provvedimento. Ne consegue la fondatezza anche del secondo motivo e del terzo motivo di ricorso.

Pertanto, le amministrazioni intimare nemmeno hanno fornito i richiesti chiarimenti al Tribunale, come da ordinanza istruttoria n. 3334/22, non potendo la mera attivazione del procedimento di riesame dell'A.I.A. con valenza di rinnovo di per sé chiarire le ragioni dei profili di illegittimità ora rilevate del provvedimento n. 134/13 in questa sede gravato.

6. Per le suesposte ragioni, il ricorso è fondato e va accolto con annullamento degli atti gravati limitatamente alle prescrizioni indicate nell'epigrafe del ricorso.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)