

Mancato rispetto dell'AIA ed emissioni in atmosfera di polveri da lavorazione del legno (cippato)

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 31 marzo 2023, n. 190 - Migliozzi, pres.; Di Vita, est. - Kastamonu Italia S.p.A. (avv.ti Peres, Kiniger) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia - Romagna (ARPAE) (avv.ti Onorato, Tolone) ed a.

Ambiente - Malfunzionamento dell'impianto di abbattimento delle emissioni E4-E5 a causa di una avaria - Elevata polverosità da lavorazioni del legno - Emissioni in atmosfera - Mancato rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

E' impugnato il provvedimento in epigrafe (diffida n. 116542 del 14.7.2022) con cui, all'esito del sopralluogo volto a campionare le emissioni in atmosfera presso lo stabilimento della società ricorrente (operativa nella fabbricazione di pannelli a base di legno), è stato accertato il malfunzionamento dell'impianto di abbattimento delle emissioni E4 - E5 a causa di una avaria in seguito ad un incidente del mese di settembre 2021 ed un'elevata polverosità da lavorazioni del legno e, quindi, di emissioni diffuse non autorizzate, sia all'interno dei capannoni che nelle aree esterne, sia inoltre nella strada di transito adiacente il capannone di formatura dei pannelli.

Al riguardo, l'amministrazione ha dato atto del mancato rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale n. 5766/2018 rilasciata alla istante che, per quanto rileva nel presente giudizio, disponeva che: I) le uniche zone dove si generano emissioni diffuse sarebbero le fasi produttive che avvengono all'aperto (piazzale legno e stoccaggio del cippato) mentre il trasporto e le lavorazioni del cippato avvengono in ambienti chiusi e in depressione con aspirazioni localizzate che convogliano le emissioni a sistemi di trattamento; II) la strada di transito non sarebbe ad attività sporcante, quindi non soggetta a preventivo trattamento ma, in realtà, è stata accertata la presenza di un'elevato quantitativo di polveri di legno che possono contaminare le acque meteoriche in caso di pioggia.

Per l'effetto, dopo aver accertato le contravvenzioni previste dall'art. 29 del D.Lgs. n. 152/2006 (modifica sostanziale dell'installazione senza preventiva autorizzazione; inosservanza delle prescrizioni in caso di scarico recapitante in corpo idrico posto in area protetta ai sensi della normativa vigente), ai sensi dell'art. 318 ter del Codice dell'Ambiente, sono state impartite specifiche prescrizioni, tra cui la sospensione dell'impianto di macinazione fino alla riattivazione dell'impianto di abbattimento delle emissioni E4 ed E5 ed il ripristino delle condizioni originarie di progetto autorizzato (pulizia accurata della strada e degli impianti, sospensione dell'esercizio delle parti dell'installazione interessate dalla modifica ed inoltre della istanza di modifica sostanziale).

Avverso tale atto insorge la ricorrente che deduce violazione del D.Lgs. n. 152/2006, eccesso di potere, contraddittorietà, carenza dei presupposti, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione, sproporzione, ingiustizia manifesta, sviamento. In sintesi, articola le seguenti argomentazioni:

- risulterebbe violato l'art. 29 decies, comma 9, del Codice dell'Ambiente che, per il caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo, prevede una serie di misure inibitorie da comminare progressivamente, dalla più lieve (diffida), a quelle più incisive (sospensione dell'attività per un periodo di tempo determinato; revoca dell'autorizzazione), fino ad arrivare a quella più grave (chiusura della installazione); nel caso in esame, pur avendo qualificato come "diffida" l'atto impugnato, l'amministrazione avrebbe contestualmente ingiunto la sospensione dell'attività senza che sussistessero i presupposti di legge, costituiti dalla violazione di una precedente diffida e da un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente, ovvero dalla reiterazione delle violazioni;
- il verbale di sopralluogo del 28.6.2022 citato nel provvedimento impugnato non recherebbe alcun riferimento ad una "situazione di elevata polverosità da lavorazioni del legno";
- l'amministrazione non avrebbe tenuto conto del verbale di sopralluogo dell'11.7.2022 (successivo alla visita ispettiva del 28.6.2022) che attestava la risoluzione delle problematiche riscontrate (inattività del mulino come da prescrizioni; ripristino e pulizia della strada) e, più in generale, avrebbe abdicato alle proprie autonome valutazioni, recependo acriticamente le valutazioni degli Ufficiali di P.G.;
- la segatura rinvenuta sulla viabilità interna non sarebbe correlabile alle "aree di lavorazione con sbocco sulla strada" né al mancato funzionamento dell'impianto di abbattimento delle emissioni E4 ed E5 ma a modeste fessurazioni su alcune tubazioni di linea che sarebbero state già riparate;
- la presenza di polvere di legno nelle aree esterne non poteva giustificare la sospensione dell'attività o la presentazione di una istanza di modifica sostanziale ma avrebbe dovuto condurre solo alla adozione dell'ordine di pulizia, attività che la ricorrente avrebbe peraltro già effettuato.

Conclude con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione che controdeduce nel merito e chiede il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 400 del 29.7.2022 il T.A.R. ha accolto la domanda cautelare con la seguente motivazione: "l'impugnato provvedimento di diffida sia pure in base ad una sommaria delibazione propria della presente fase processuale, si rivela immune dai profili di doglianza dedotti in ricorso relativamente alle prescrizioni di tipo tecnico ritenute necessarie all'esito dei rilievi riscontrati in sede di sopralluogo del personale ARPAE del 28/6/2022 di cui al relativo verbale; che, pertanto, è posto a carico della Società ricorrente l'onere di presentare istanza di modifica sostanziale all'autorizzazione AIA 5766 del 8/11/2018 con la implementazione delle modifiche gestionali ed impiantistiche idonee ad evitare effetti negativi sia all'ambiente e sia alla salute umana derivanti dalla polverosità di lavorazione del legno sia all'interno dei capannoni sia all'esterno degli stessi; Considerato, nondimeno, in relazione ai profili di danno pure sussistenti, che vi sono giustificate ragioni per accogliere la domanda di misure cautelari nel senso di sospendere la determinazione inibitoria di immediata sospensione dell'attività dell'impianto di macinazione e quella di lavorazione con sbocco sulla strada sia pure solamente nelle more della presentazione e definizione della domanda di modifica sostanziale all'AIA, fino all'ottenimento dell'approvazione della modifica stessa".

Nelle ultime memorie l'amministrazione assume l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, avendo la ricorrente proposto la modifica sostanziale dell'autorizzazione che è stata assentita dall'amministrazione.

La istante afferma, al contrario, di avere ancora interesse alla decisione della causa, visto che la diffida emanata nei suoi confronti non risulta ritirata e, nel merito, insiste per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 22.3.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, non vi è ragione di dichiarare l'improcedibilità del ricorso per presunta acquiescenza della parte ricorrente.

Al riguardo, giova richiamare l'indirizzo espresso dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 10254/2022) secondo cui, per potersi ritenere che sia intervenuta un'acquiescenza rispetto ad un provvedimento sfavorevole, occorre un comportamento chiaro ed assolutamente inequivoco che sia espressione di volontà certa e definitiva incompatibile con il volere di contestare il provvedimento stesso e non è sufficiente l'adozione di comportamenti legati solo ad una logica soggettiva di difesa volta alla riduzione del pregiudizio (come nel caso di specie) che non escludono l'eventuale coesistente intenzione di reagire in via diretta avverso il provvedimento futuro eventualmente sopravvenuto (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 10254/2022).

Tanto premesso, nel merito non ha pregio il primo motivo di gravame concernente la presunta violazione dell'art. 29 decies, comma 9, del Codice dell'Ambiente.

Giova precisare che, come rilevato dalla difesa resistente, la società ricorrente svolge, previa autorizzazione integrata ambientale (di seguito "AIA") n. 5766/2018, attività di fabbricazione di pannelli a base di legno e smaltimento o recupero di rifiuti in impianti di incenerimento; essa utilizza, come materie prime in ingresso, il "riciclato" costituito da legnami di recupero da altre lavorazioni industriali, rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata municipalizzata e da raccolte di recuperatori e "verde", cioè legno vergine proveniente da attività agro-forestali.

Secondo quanto riportato nel provvedimento autorizzativo, le uniche zone dove si generano emissioni non convogliate sono le prime fasi produttive che avvengono all'aperto (area piazzale legno) dove si effettua il primo stadio di riduzione volumetrica e lo stoccaggio del cippato, nel quale gli accorgimenti utilizzati per limitare la dispersione delle polveri sono rappresentati dall'utilizzo di mulini chiusi e da una copertura in plexiglas sui nastri trasportatori (cfr. pag. 18 dell'AIA: "La prima fase di lavorazione del ciclo produttivo prevede la riduzione in cippato o chips ... del legname che arriva in azienda e una prima pulizia dalle componenti non utilizzabili, quali serramenti, bordi in plastica, carte nobilitate ed impurità, presenti principalmente nei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata. Tali operazioni sono svolte nell'Area Macinazione, situata nel piazzale ubicato nella zona ovest della proprietà. Per proteggere la materia prima dagli agenti atmosferici e per limitare la dispersione di polveri nell'area durante la fase di lavorazione vengono utilizzati mulini chiusi mentre i nastri trasportatori presentano una copertura in plexiglas con intelaiatura in metallo").

Per il resto, in tutto l'impianto il trasporto e le lavorazioni del cippato avvengono in ambienti chiusi e in depressione, le emissioni della polvere di legno generata dalla movimentazione e macinazione della materia prima nelle diverse fasi di processo dovrebbero essere trattate con aspirazioni localizzate (AIA, pag. 20: "Tutti gli impianti sono installati in area coperta e posti sotto aspirazione da parte di un sistema centralizzato collegato a filtri a maniche. Tutti i materiali raccolti ... dai nuovi filtri a maniche saranno raccolti in contenitori con sistema chiuso per riutilizzare/smaltire all'esterno. I punti di emissione dei filtri a maniche sono E6, E7, E20"; "Tutti gli impianti del terzo stadio sono ubicati nell'Area Macinazione Verde. A fianco dei mulini sono presenti delle aspirazioni localizzate che vengono inviate ad una batteria di cicloni. Tutti i materiali raccolti ... vengono reimmessi nel ciclo produttivo, mentre l'aria è immessa in atmosfera previa filtrazione a manica. I punti di emissione dei filtri a maniche sono E4, E5").

Ebbene, dall'esame degli atti istruttori depositati in giudizio si evince che, in occasione del sopralluogo del 28.6.2022, l'amministrazione accertava significative difformità rispetto alle prescrizioni autorizzative, avendo constatato la presenza all'interno ed all'esterno dell'impianto di ingenti cumuli di polvere di legno che, per le quantità rilevate, non apparivano riconducibili ad un episodio estemporaneo, bensì ad un processo strutturale che non prevede strumenti di trattamento,

aspirazione e abbattimento; tanto risulta confermato dall'accertata inattività dell'impianto di abbattimento delle emissioni, conseguente ad una avaria per un incidente risalente al 16.9.2021.

Sull'attendibilità di tale verifica non vi è ragione di dubitare, risultando versate agli atti di causa le fotografie riprese in occasione del precitato sopralluogo che evidenziano la presenza di segatura e, peraltro, la ricorrente ammette la presenza della polvere di legno, seppur imputandola alla siccità o alla presenza di modeste fessurazioni nella tubazione di linea. Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, peraltro, non vi è prova dell'intervenuta risoluzione delle criticità prima dell'adozione del provvedimento impugnato; in particolare, il verbale di sopralluogo dell'11.7.2022 – dal quale l'istante desume la piena ottemperanza al ripristino - si limita a documentare un'attività di pulizia "in corso", quindi non completata e, soprattutto, non accompagnata dall'adeguamento strutturale dell'impianto alle prescrizioni autorizzative, tant'è che, in seguito, la istante ha depositato una istanza di modifica sostanziale all'AIA.

Non è predicabile alcuna violazione dell'art. 29 decies, comma 9, del Codice dell'Ambiente che, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative, attribuisce all'Autorità competente il potere di graduare le prescrizioni concretamente irrogabili.

Al riguardo, benchè l'atto di diffida richiami la lettera a) del citato articolo (diffida), non pare dubbia l'effettiva riconducibilità del potere esercitato alla lett. b) (diffida e contestuale sospensione dell'attività per un determinato periodo) ravvisandosi i relativi presupposti tra cui, oltre alla citata violazione delle prescrizioni autorizzative in ragione della presenza di polvere di legno in aree nelle quali non avrebbe dovuto essere riscontrata, il pericolo immediato per la salute umana e per l'ambiente.

Sulla mancata applicazione del principio di gradualità dell'applicazione delle misure giova poi rammentare che, se è ben vero che l'articolo 29 decies, comma 9, D.Lgs. n. 152 del 2006 preveda una serie di sanzioni per il caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA o di esercizio dell'attività in assenza di titolo autorizzativo, che vanno dalla semplice diffida alla sospensione dell'attività e alla chiusura dell'impianto, è altrettanto vero che la disposizione non prevede affatto che si debba partire dalle sanzioni meno gravi e applicare quelle via via più gravi solamente in caso di reiterazione della violazione (T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 860/2022).

La scelta della sanzione più appropriata in relazione alla violazione commessa è lasciata alla discrezionalità della competente amministrazione che, invero, può anche disporre una misura più grave senza aver prima diffidato l'autore dell'illecito qualora, come nel caso in trattazione, la violazione delle prescrizioni autorizzative possa arrecare un possibile pregiudizio alla salute umana e all'ambiente.

A tale proposito, riguardo all'incidenza sulla salute umana, la resistente ha dedotto che l'impresa ricorrente è qualificata dall'AIA come impresa insalubre, il legno proviene anche da rifiuti speciali già trattati in precedenza (mobili, porte, scarti legnosi di vario genere) in cui rientra quello con codice CER 19.12.07 (con elevata percentuale del 69%) ottenuto mescolando indistintamente tutte le frazioni di legno, ivi compreso il materiale eventualmente trattato con sostanze chimiche potenzialmente pericolose. Ad ulteriore conferma della possibile insidiosità per la salute umana l'Agenzia Regionale (memoria del 1.3.2023; pag. 16) ha evidenziato che, in base al rapporto di prova estratto dall'elaborato tecnico della ricorrente n. 21MB010001 del 17.2.2022, relativo all'analisi dei rifiuti trattati presso il suo impianto, emergono componenti pericolose e financo cancerogene, evidenziando ancora che la diffusione della polvere di legno si rivela insidiosa principalmente per le cavità nasali, per i seni paranasali ed il nasofaringe.

Quanto alla insidiosità per l'ambiente, è stato dedotto che l'attività dell'impresa, svolta in difformità rispetto a quanto previsto dall'AIA, può presentare effetti negativi e significativi, tenuto conto che lo scarico recapita nel canale Galvano, in area protetta (Parco regionale del Delta del Po - Zona C). La gravata azione amministrativa, pertanto, si fonda legittimamente sulla rilevata ed incontrollata dispersione, al di fuori dei luoghi previsti dal titolo autorizzativo, di polvere di legno senza previo trattamento, sicché le ingiunte modifiche impiantistiche e gestionale trovano giustificato fondamento nell'esigenza di adeguare la situazione reale rispetto all'assetto autorizzato.

In conclusione, richiamate le svolte considerazioni, il ricorso va conclusivamente rigettato pur potendosi disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite, tenuto conto della novità e peculiarità delle questioni esaminate.

(Omissis)