

Sulla modifica non sostanziale di un impianto di compostaggio

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 10 ottobre 2023, n. 2952 - Burzichelli, pres.; Consoli, est. - Sicula Compost S.r.l. (avv. Lo Duca) c. A.R.P.A. - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Sicilia (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Impianto di compostaggio - AIA - Modifiche non sostanziali dell'impianto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato: a) la nota n. 61649 in data 22 novembre 2022 dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Sicilia, per quanto di interesse; b) ove occorra e per quanto di interesse, le note n. 46101 in data 7 settembre 2022 e n. 36336 in data 7 luglio 2022 dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Sicilia.

Nel ricorso, per quanto in questa sede rileva, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la ricorrente gestisce un impianto di compostaggio autorizzato con provvedimento AIA n. 990 in data 1 settembre 2015, con cui è stato anche approvato, con prescrizioni, il Piano di monitoraggio e controllo ed è stato sancito l'obbligo di osservare il parere favorevole dell'A.R.P.A. espresso con nota n. 4830 del 29 gennaio 2015, nonché di verificare in fase di esercizio, tramite una campagna di monitoraggio le cui modalità esecutive dovevano essere concordate con l'A.R.P.A., il rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente; b) in data 14 novembre 2019 l'Amministrazione ha approvato modifiche non sostanziali dell'impianto e con successivo decreto n. 96 in data 8 marzo 2019 si è preso atto, anche sotto il profilo ambientale, di tali modifiche; c) in data 24 gennaio 2020 la ricorrente ha presentato richiesta ai sensi dell'art. 29-nonies del decreto legislativo n. 152/2006 in relazione ad ulteriori modifiche relative alle modalità di gestione e convogliamento delle acque meteoriche; d) nell'ambito del procedimento di verifica di ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo n. 152/2006, l'A.R.P.A., con nota n. 36336 in data 7 luglio 2022, ha richiesto l'integrazione del Piano di monitoraggio e controllo; e) con nota n. 46101 in data 7 settembre 2022, relativa sia al procedimento ai sensi del citato art. 29-nonies sia alla verifica di ottemperanza ex art. 28 del decreto legislativo n. 152/2006, l'A.R.P.A. ha rappresentato di condividere i contenuti dell'elaborato integrativo, precisando che prima dell'avvio dell'AIA occorreva presentare la revisione definitiva del Piano; f) con decreto n. 1040 in data 28 settembre 2022 è stato attestato, ai sensi del citato art. 28, l'esito positivo della verifica di ottemperanza e in data 2 novembre 2022 la ricorrente ha trasmesso la revisione definitiva del Piano; g) con nota n. 61649 del 22 novembre 2022 l'A.R.P.A. ha comunicato l'approvazione del Piano di monitoraggio e controllo con precisazioni, indicando, in particolare, il metodo di riferimento per la determinazione dell'indice respirometrico dinamico potenziale (IRDP); h) in data 22 dicembre 2022 la ricorrente ha trasmesso un'ulteriore versione del Piano, recependo l'indicazione relativa all'indice in questione, con salvezza di far valere sul punto i propri diritti.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) l'IRDP è un parametro non previsto da alcuna norma di legge e, invero, l'AIA di cui la ricorrente beneficia richiede esclusivamente caratteristiche merceologiche conformi a quanto previsto dal decreto ministeriale in data 5 febbraio 1998 in materia di rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero e dal decreto legislativo n. 75/2010 in materia di fertilizzanti; b) la competenza esclusiva a provvedere sul punto è, inoltre, dello Stato ai sensi dell'art. 195, secondo comma, lettera o, del decreto legislativo n. 152/2006; c) la modifica dell'autorizzazione, ad ogni buon conto, doveva seguire la stessa procedura (in particolare, la conferenza dei servizi) che ha condotto all'adozione del titolo modificato e osservare quanto prescritto dall'art. 208, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006; d) sussiste anche contraddizione con precedenti atti della stessa A.R.P.A., con particolare riferimento alla nota n. 46101 del 7 settembre 2022, dovendo aggiungersi che l'IRDP non è stato menzionato nella fase istruttoria del procedimento e che nella specie non sussistono le condizioni per fare applicazione dell'art. 28, settimo comma, del decreto legislativo n. 152/2006, anche perché la nota dell'A.R.P.A. impugnata è successiva alla conclusione del relativo procedimento; e) la ricorrente ha osservato quanto previsto dal Regolamento UE 2019/1009, il quale non contempla l'IRDP; f) la regola tecnica di cui si tratta non è stata preventivamente notificata alla Commissione europea, come prescritto dalla direttiva 98/34/CE, integrata e sostituita dalle direttive 98/48/CE e UE 2015/1535; g) tale regola tecnica determina un'illegittima discriminazione a carico dell'interessata rispetto agli altri operatori del settore; h) può aggiungersi che nel caso in esame neppure sono rinvenibili giustificazioni dettate da interessi sanitari.

Le amministrazioni pubbliche intimamente hanno svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) sussiste il difetto di legittimazione passiva degli Assessorati regionali; b) il ricorso è irricevibile perché notificato in data 23 gennaio 2023, mentre devono considerarsi lesive le note dell'A.R.P.A. n. 46101 del 7 settembre 2022 e n. 36336 in data 7 luglio 2022; c) la verifica dell'IRDP è prevista nel Piano Regionale dei Rifiuti in Sicilia (adottato con ordinanza commissariale n. 1166 del 18 dicembre 2002) e nelle Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di compostaggio



(adottate con ordinanza commissariale n. 426 del 29 maggio 2002); d) l'A.R.P.A. non ha introdotto una nuova prescrizione ma ha chiesto di aggiornare il Piano di monitoraggio e controllo recependo una prescrizione presente nell'autorizzazione n. 990/2015, la quale imponeva il rispetto delle menzionate Linee Guida; e) nel corso della successiva conferenza di servizi del 7 settembre 2022, con nota n. 46101/2022 l'A.R.P.A. ha ribadito il contenuto della precedente nota n. 36336, evidenziando che la versione definitiva del Piano di monitoraggio e controllo doveva recepire le prescrizioni del decreto autorizzativo; f) con nota in data 2 novembre 2022 la società ha presentato la revisione del Piano di monitoraggio e controllo ove non è stata recepita la prescrizione e l'A.R.P.A. ha, quindi, imposto il suo rispetto; g) la nota n. 61649 del 22 novembre 2022, pertanto, non si pone in contraddizione con precedenti atti e la nota n. 36366 non è successiva rispetto alla conclusione del procedimento di cui al menzionato art. 28 decreto legislativo n. 152/2006; h) il Regolamento UE 2019/1009 è obbligatorio e vincolante solo se si intendano immettere i prodotti sul mercato comunitario ma la sua applicazione è attualmente facoltativa per chi intenda commercializzare il prodotto sul territorio nazionale; i) in tal caso il riferimento normativo è ancora costituito dal decreto legislativo n. 75/2010; l) qualora la ricorrente intenda destinare il compost al mercato europeo, sarebbe necessario un riesame dell'autorizzazione; m) la prescrizione di cui si tratta è prevista - oltre che nelle Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di compostaggio di cui all'ordinanza commissariale n. 426 in data 29 maggio 2002 e nel decreto autorizzatorio - nel Piano Regionale dei Rifiuti dell'anno 2002, regolarmente notificato alla Commissione europea con nota del 4 marzo 2003; n) non sussiste alcuna disparità di trattamento, in quanto l'Agenzia ha richiamato la norma regionale in procedimenti analoghi; o) non si ha notizia di alcun conflitto di attribuzioni sollevato dall'autorità statale.

Con memoria in data 12 luglio 2023 la ricorrente ha rimarcato ed ulteriormente precisato le proprie tesi difensive, rilevando quanto segue: a) solo con la nota n. 61649 in data 22 novembre 2022 l'Agenzia ha introdotto la prescrizione di cui si discute; b) il Piano Regionale cui la difesa erariale fa riferimento (che non ha valore di legge, come pure le Linee Guida) contempla l'indice respirometrico statico o dinamico e non l'indice respirometrico dinamico potenziale; c) l'indice potenziale non è contemplato dall'art. 5, punto 11, dell'autorizzazione ed esso indica il risultato del test respirometrico dinamico che esprime il valore di stabilità biologica del campione previa normalizzazione dei principali parametri chimico-fisici; d) l'indice di respirazione dinamico reale esprime, invece, il risultato del test respirometrico dinamico che misura il valore di stabilità biologica del campione tal quale; e) la determinazione di applicare uno dei due criteri incide radicalmente sulla portata e sulla rilevanza dei limiti cui attenersi; f) come risulta dalla relazione tecnica versata in atti, nel caso di produzione di ammendante compostato misto il materiale è di natura chimico-fisica omogenea e stoccato al coperto, sicché, ove prevista la sottoposizione in uscita a prova respirometrica, dovrebbe farsi ricorso all'indice respirometrico dinamico reale, rappresentativo della biodegradabilità potenziale di matrici fermentescibili omogenee in cui è strutturato l'ammendante compostato misto; g) l'utilizzo dell'indice potenziale comporterebbe uno stravolgimento delle valutazioni ed un insostenibile aggravio di difficoltà nella gestione del prodotto; h) sono, in ogni caso, inapplicabili all'impianto già autorizzato le "Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di compostaggio", in quanto adottate dal Commissario straordinario in un periodo emergenziale, ormai cessato; i) i Regolamenti europei sono vincolanti in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri e le norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'Unione europea trovano applicazione diretta ed immediata, inclusa quella di cui all'Allegato II, paragrafo "CMC 3: Compost", che contempla il rispetto di parametri specifici per il compost, tra i quali non è menzionato l'indice respirometrico dinamico potenziale.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Va richiamata – per connessione con l'oggetto della presente controversia – la sentenza n. 2598/2023 in data 31 agosto 2023, con la quale questa Sezione, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha incidentalmente osservato che, nel merito, il gravame appariva fondato quanto alla contestazione relativa all'introduzione della prescrizione concernente l'indice respirometrico dinamico potenziale.

Nella pronuncia in esame il Collegio ha, in particolare, rilevato che *"L'art. 208, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce che le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990.*

Nel caso in esame è incontrovertito che l'Amministrazione non abbia introdotto la prescrizione di cui si discute sul rilievo della sussistenza di condizioni di criticità ambientale, sicché la disciplina appena indicata non può trovare applicazione. Ciò precisato, occorre osservare che per il rilascio di un titolo autorizzatorio di contenuto diverso rispetto a quanto già assentito, deve reputarsi indispensabile l'utilizzo del modulo procedimentale contemplato per il rilascio dell'autorizzazione originaria (cioè, nel caso di specie, della conferenza dei servizi di cui al citato art. 208, terzo comma, del decreto legislativo n. 152/2006).

L'art. 272-bis, primo comma, del decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce, inoltre, che: a) "la normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti"; b) tali misure possono anche includere, ove opportuno, alla luce delle caratteristiche degli impianti e delle attività presenti nello stabilimento e delle caratteristiche della zona interessata e fermo restando, in caso di disciplina regionale, il potere delle autorizzazioni di stabilire valori più severi con le modalità previste all'articolo 271, valori limite,



prescrizioni, procedure, criteri e le specifiche contemplate nella disposizione indicata.

Nel caso in esame la prescrizione, però, non è stata imposta attraverso il rilascio di un nuovo titolo autorizzatorio.

Essa neppure può desumersi in base alla disciplina regionale, in quanto, come osservato dalla parte ricorrente, il parametro è stato imposto sul rilievo della perdurante efficacia delle Linee Guida approvate dal commissario delegato per l'emergenza, senza tener conto della disciplina statale (con particolare riferimento al decreto ministeriale in data 5 febbraio 1998).

Lo stato di emergenza ambientale è, però, cessato da tempo, sicché sono venuti meno, non solo i poteri del commissario delegato, ma anche la disciplina da questi introdotta in deroga all'ordinamento vigente.

Ne consegue che non può (più) tenersi conto del contenuto delle Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di compostaggio adottate dal commissario delegato.

Le considerazioni che precedono consentono di prescindere dall'esame del rilievo secondo cui, in applicazione della disciplina superprimaria e di quanto disposto dall'art. 195, secondo comma, lettera o), del decreto legislativo n. 152/2006, sarebbe riservata interamente allo Stato la normativa in materia di emissioni odorogene (affermazione che appare, invero, confutata dal citato art. 272-bis, primo comma, il quale fa espresso riferimento - anche - alla normativa regionale, dovendo anche aggiungersi che appare opinabile la tesi secondo cui nella specie verrebbe in rilievo una caratteristica del prodotto, anziché del processo produttivo, sicché potrebbe non risultare conducente il richiamo di parte ricorrente alla decisione del Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2022, n. 3870)".

Venendo al caso di specie, il Collegio osserva, anzitutto, che l'indice respirometrico dinamico potenziale (IRDP) non viene menzionato, neppure implicitamente, nelle note n. 36336 in data 7 luglio 2022 e n. 46101 in data 7 settembre 2022 dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Sicilia.

Con le menzionate note, infatti, l'A.R.P.A. si è limitata a richiedere alla ricorrente di produrre il Piano definitivo di Monitoraggio e Controllo dell'installazione in conformità a quanto richiesto nelle prescrizioni relative ai controlli e monitoraggi in fase di esercizio di cui al provvedimento di autorizzazione integrata ambientale (D.D.G. 990 dell'1 luglio 2015), senza alcuno specifico riferimento all'IRDP.

Solo con la nota n. 61649 in data 22 novembre 2022 (impugnata in via principale) l'A.R.P.A. è pervenuta all'approvazione del Piano di monitoraggio e controllo, con la precisazione contestata, ossia indicando specificamente il metodo di riferimento per la determinazione dell'indice respirometrico dinamico potenziale ("Il metodo di riferimento per la determinazione di IRDP, quando prevista, è UNI 11184:2016 Met A (cfr. tab. 6 del PMC). Con la frequenza indicata nel piano, si dovrà assicurare il rispetto del limite 1000 mgO₂/kg SV* h-1 e di 500 mgO₂/kg SV* h-1 rispettivamente al termine della fase ACT e sul prodotto finito").

Non sussisteva, dunque, un onere di immediata impugnazione delle sopra indicate note dell'A.R.P.A. n. 36336 in data 7 luglio 2022 e n. 46101 in data 7 settembre 2022, in quanto provvedimenti interlocutori (rispetto alla determinazione finale di approvazione del PMC), privi di immediata lesività.

Peraltro, le citate note si limitano a richiamare genericamente le prescrizioni relative ai controlli e monitoraggi in fase di esercizio di cui al provvedimento di AIA, senza alcun riferimento all'indice respirometrico dinamico potenziale, sicché non sussiste l'irricevibilità del ricorso (come dedotto dall'Amministrazione resistente) per essere stata impugnata tardivamente una richiesta già contenuta nelle precedenti note Arpa sopra indicate.

L'AIA n. 990 in data 1° settembre 2015, all'art. 5 (prescrizioni), punto 11, prevede che la ditta è obbligata a rispettare le raccomandazioni e prescrizioni del parere favorevole della Provincia regionale di Siracusa giusta nota prot. n. 15/VECA/15 del 27 gennaio 2015, che, per quanto attiene alla "gestione dell'impianto", stabilisce che "le varie fasi di esercizio dell'impianto devono essere conformi alle "Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di Compostaggio" Ordinanza n. 426 del 29/05/2002, richiamandone pertanto prescrizioni e raccomandazioni operative, con particolare riferimento alla gestione delle matrici ad elevata fermentescibilità, alla gestione dei fanghi derivanti da impianti di depurazione delle acque reflue civili e dagli impianti agroindustriali e alle tecnologie per il controllo e abbattimento delle emissioni odorogene".

Le Linee guida richiamate dall'AIA fanno riferimento a due parametri alternativi, l'indice respirometrico statico e l'indice respirometrico dinamico, quest'ultimo genericamente indicato (senza ulteriori specificazioni, nel senso di "reale" o "potenziale").

Al punto "3.4.2 Elementi prescrittivi (dotazioni ed allestimenti di base)", le Linee guida stabiliscono, nello specifico, quanto segue: "Durata del processo: La fase attiva presidiata, se distinta da quella di maturazione, deve avere una durata tale da garantire un prodotto in uscita con una sufficiente stabilità biologica, ovvero rispettare in alternativa uno dei due valori seguenti:

Indice respirometrico (I.R.) statico < 500 mg O₂ / kg s.v. * h [2]

Indice respirometrico (I.R.) dinamico < 1.000 mg O₂ / kg s.v. * h [3]

Tali obiettivi sono conseguibili con tempi di ritenzione indicativamente attorno ai 14 gg. in biocella/biocontainer con ricircolo d'aria e 21/28 gg. in sistemi a trincea/cumulo;

La fase di maturazione (curing) deve avere durata tale da garantire un tempo di processo totale non inferiore a 90 giorni e garantire il rispetto in alternativa di uno dei due valori seguenti:

*Indice respirometrico (I.R.) statico < 250 mg O₂ / kg s.v. * h 1*

*Indice respirometrico (I.R.) dinamico < 500 mg O₂ / kg s.v. * h 2”.*

Nella propria memoria difensiva l’Amministrazione intimata ha sostenuto che il necessario rispetto dei valori sopra indicati dell’IRDP è prescrizione già contenuta nell’AIA per relationem, ossia in virtù del richiamo espresso alle Linee guida sopra citate.

Nondimeno, per quanto già osservato, le Linee guida si riferiscono, alternativamente, all’indice respirometrico statico e all’indice respirometrico dinamico, senza ulteriori specificazioni.

Pertanto, deve ritenersi che la precisazione contenuta nel provvedimento dell’A.R.P.A. impugnato in via principale abbia portata innovativa rispetto all’autorizzazione integrata ambientale (il cui contenuto è integrato dalle richiamate Linee guida); ciò tenuto conto della particolarità del parametro in questione (IRDP), che, nell’ambito delle metodiche per definire la stabilità biologica della matrice organica sottoposta a compostaggio attraverso la misura del consumo di ossigeno della biomassa (indice respirometrico), si distingue, quanto a condizioni operative di rilevazione, non soltanto dall’indice di respirazione statico ma anche dall’indice di respirazione dinamico cosiddetto “reale” (IRDR). In particolare, mentre l’IRDR è il risultato del test respirometrico dinamico che esprime il valore di stabilità biologica del campione tal quale, muovendo, quindi, dalle sue caratteristiche chimico-fisiche reali, l’IRDP è il risultato del test respirometrico dinamico che esprime il valore di stabilità biologica del campione previa standardizzazione dei principali parametri chimico-fisici.

Il ricorso è, quindi, fondato e va accolto – con conseguente assorbimento degli ulteriori motivi proposti – in relazione al dedotto vizio di incompetenza del provvedimento impugnato nella parte in cui l’A.R.P.A. introduce prescrizioni relative all’IRDP in sede di approvazione del piano di monitoraggio e controllo sull’esercizio dell’impianto, secondo quanto già ritenuto da questo Tribunale nella citata sentenza n. 2598/2023 in data 31 agosto 2023, con la quale si è evidenziato che *“per il rilascio di un titolo autorizzatorio di contenuto diverso rispetto a quanto già assentito, deve reputarsi indispensabile l’utilizzo del modulo procedimentale contemplato per il rilascio dell’autorizzazione originaria (cioè, nel caso di specie, della conferenza dei servizi di cui al citato art. 208, terzo comma, del decreto legislativo n. 152/2006)”*.

L’art. 29-sexies stabilisce, infatti, che *“L’autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e basandosi sulle conclusioni sulle BAT applicabili, la metodologia e la frequenza di misurazione, le condizioni per valutare la conformità, la relativa procedura di valutazione”*.

Ai sensi dell’art. 208, comma 11, d.lgs. n. 152/2006, inoltre, *“L’autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l’attuazione dei principi di cui all’articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi: a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell’impianto al progetto approvato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da adottare; d) la localizzazione dell’impianto autorizzato; e) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione...”*.

Nella memoria difensiva in data 12 luglio 2023, la ricorrente ritiene, comunque, inapplicabili all’impianto già autorizzato le “Linee Guida per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di compostaggio” in quanto adottate in periodo emergenziale, cessato nel 2006.

Tuttavia, tali censure non possono essere esaminate in mancanza di tempestiva impugnazione del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale che alle predette Linee guida si richiama espressamente (e le cui prescrizioni sono confermate dall’atto di voltura in favore della ricorrente, adottato con D.D.S 1955 del 22 dicembre 2017); né possono ritenersi ammissibili motivi nuovi proposti con atto non notificato alle controparti.

Tenuto conto della particolarità della vicenda, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) annulla il provvedimento impugnato in via principale, nei termini di cui in motivazione; 2) compensa le spese processuali.

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

(Omissis)