

Sull'applicazione di un valore limite per i composti organici volatili (c.d. TCOV, come concentrazione totale di composti organici volatili)

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 31 ottobre 2023, n. 632 - Bertagnolli, pres. f.f. ed est. - Basell Poliolefine Italia S.r.l. (avv.ti Maschietto, Ciccone, Gallarini e Minora) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'installazione correlata alle attività oggetto delle conclusioni sulle BAT di cui alla decisione della Commissione Europea 2016/902 del 30 maggio 2016 - Riesame con applicazione di un valore limite per i composti organici volatili (c.d. TCOV, come concentrazione totale di composti organici volatili) - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

Il decreto del Ministro della Transizione Ecologica datato 1 settembre 2022 n. 321, oggetto del ricorso in esame è stato dapprima impugnato avanti al TAR Lazio, che, però, ha declinato la propria competenza territoriale.

La ricorrente lo ha, quindi, ritualmente riassunto davanti al competente Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, censurando, in particolare, le prescrizioni di cui al paragrafo 11.3.1 pag. 116 e segg.ti del parere istruttorio conclusivo ("PIC") reso dalla Commissione istruttoria AIA-IPPC con nota del 24 agosto 2022, protocollo n. CIPPC/1153, che costituisce parte integrante e sostanziale dell'avversato decreto.

La vicenda portata all'attenzione del giudice amministrativo prende le mosse dal Decreto della Direzione Generale del Ministero del 29 maggio 2019 DVA/191, con cui fu disposto l'avvio dei procedimenti di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali di competenza statale rilasciate per l'esercizio di installazioni correlate alle attività oggetto delle conclusioni sulle BAT di cui alla decisione della Commissione Europea 2016/902 del 30 maggio 2016.

Al fine di dare attuazione a tali disposizioni la Basell Poliolefine s.r.l. ha presentato, in data 30 ottobre 2019 (DVA/28517), istanza di riesame parziale dell'AIA, integrata con le successive note del 15 settembre 2020 prot. 2020/41543 e 31 marzo 2022 prot. MITE/42928.

L'atto finale che ne è scaturito (c.d. Riesame) contiene, per la prima volta, l'applicazione di un valore limite per i composti organici volatili (c.d. TCOV, come concentrazione totale di composti organici volatili). Sin dal 2010, infatti, è stato imposto un mero obbligo di monitoraggio, che ha sempre dato, anche nel 2021 (nonostante ISPRA avesse acconsentito, in data 29 ottobre 2020, ad eliminare il monitoraggio semestrale per il parametro COV), esiti sostanzialmente in linea con quelli registrati negli anni precedenti e costantemente comunicati all'Autorità.

Nel riesame dell'AIA, invece, è stata prescritta, per tutti i camini, la concentrazione limite pari a 10 mg/Nm³, salvo che per i camini E20 e E21, per cui la concentrazione limite è stata fissata a 50 mg/Nm³. Tali valori, che sono di circa 60 volte inferiori al limite di legge (fissato a 600 mg/Nm³) per la maggior parte dei camini e di dieci volte inferiori per i camini che presentano i valori più elevati, sarebbero stati determinati dall'assunzione, alla base del calcolo, di valori medi errati, che non terrebbero conto di quelli effettivamente rilevati e comunicati.

In ogni caso, la modifica degli impianti per il rispetto dei valori imposti dal Ministero comporterebbe cinque o sei anni e un costo da 10 a 15 milioni di euro per ognuna delle due linee produttive.

Perciò parte ricorrente ha dapprima richiesto la correzione di quello che pensava essere un errore materiale e, nell'attesa della risposta, ha poi notificato il ricorso, deducendo:

1. Violazione o falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/1990 per inesistenza assoluta della motivazione rispetto alla scelta di applicare dei valori massimi inferiori al valore comunicato dall'installazione nelle precedenti comunicazioni all'Autorità di controllo (confondendo la media di tutti i valori rilevati, con il valore massimo rilevato negli anni) e, comunque, da 10 a 60 volte inferiore rispetto ai limiti di legge. Ancor meno motivata risulterebbe la scelta, se si considerasse, da un lato i valori maggiori che sono stati imposto a Versalis s.p.a. nella sua AIA e, dall'altro, la lunghezza dei tempi e i costi degli interventi necessari per garantire il rispetto dei limiti imposti;

2. Violazione e falsa applicazione delle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale e, in particolare, dell'art. 6 comma 16 lett. b) e dell'art. 29 *sexies* comma 1, 3, 4, 4 *bis* e 4 *ter* del D. Lgs. 152/06, nonché dell'art. 29 *sexies* comma 9 e 9 *bis* del D.Lgs. 152/06. Secondo parte ricorrente, il principio di precauzione andrebbe temperato con il principio di proporzionalità e ragionevolezza anche nella materia ambientale, con la conseguenza che la tutela ambientale – ora integrata come espresso limite alla libera iniziativa economica nella nuova formulazione dell'art. 41 della Costituzione – dovrebbe comunque trovare essa stessa un confine nella ragionevolezza e proporzionalità delle misure imposte. Confine che sarebbe stato violato laddove il Ministero ha imposto limiti nettamente superiori a quelli previsti, sia alla data di emissione della AIA, sia alla data del ricorso, dalla Decisione di Esecuzione UE 2016/902 della

Commissione del 30 maggio 2016, unico parametro di riferimento ritraibile da prescrizioni vigenti. Sarebbero state violate anche le disposizioni di cui all'art. 29 *sexies* comma 9 e 9 *bis* del D.Lgs. 152/06, che prevedono uno specifico procedimento per l'adozione di progetti migliorativi;

3. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità e irrazionalità.

Il Ministero, si è costituito in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso, dal momento che gli stessi dati trasmessi dalla ricorrente evidenzerebbero come i limiti imposti siano, nella maggior parte dei rilevamenti, stati rispettati, con la conseguenza che ne risulterebbe dimostrato che le buone pratiche consentirebbero il rispetto dei limiti imposti anche con gli attuali assetti impiantistici, operando una corretta gestione e una continuativa manutenzione. Qualche errore nella trascrizione dei dati sarebbe stato, invece, fatto dalla stessa ricorrente.

L'imposizione dei limiti, peraltro, sarebbe giustificata dal fatto che nelle norme tecniche di attuazione del Piano integrato per la qualità dell'aria in Emilia-Romagna (all.6), con riferimento ai COV, tra gli obiettivi riportati all'art. 12, vi è la previsione della riduzione del 27% delle emissioni di composti organici volatili (COV) al 2020.

Secondo l'Amministrazione il rispetto dei limiti imposti sarebbe del tutto possibile, in quanto gli stessi sarebbero stati fissati proprio considerando i valori dichiarati dalla ricorrente stessa.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla società, i VLE prescritti nel caso in esame per il parametro COV sarebbero in linea con quanto regolamentato dalla Commissione AIA-IPPC in altri stabilimenti tenendo conto delle differenze impiantistiche e delle dimensioni degli impianti considerati.

Parte ricorrente ha, quindi, rinunciato all'istanza cautelare a fronte di una tempestiva fissazione della trattazione del merito del ricorso.

In vista dell'udienza pubblica, la ricorrente ha depositato una memoria, nella quale, dimostrata l'impossibilità di rispettare i parametri fissati comprovata dagli sforamenti rilevati, ha insistito sulla carenza di motivazione del provvedimento, in quanto essi sarebbero comunque sempre ben lontani dall'unico valore limite di concentrazione applicabile *ex lege* e cioè quello di 600 mg/Nm³, corrispondente a quello previsto dal D. Lgs. 152/2006 per i composti organici ricadenti in Classe V (cfr. la relazione tecnica depositata dalla ricorrente).

Alla pubblica udienza del 25 ottobre 2023, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso merita positivo apprezzamento.

Invero non può essere condivisa la tesi di parte ricorrente secondo cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (di seguito anche solo MASE) sarebbe incorso in errore, nella fissazione dei limiti massimi alle emissioni di COV – Composti Organici Volatili da parte dello stabilimento della ricorrente, avendo assunto a riferimento valori inferiori a quelli comunicati in sede di monitoraggio dalla stessa Basell negli anni precedenti.

Ciò non può ritenersi frutto dell'assunzione di un parametro non corretto, ma di una scelta discrezionale che persegue l'obiettivo della riduzione delle emissioni per il parametro TCOV, costringendo l'odierna ricorrente all'adozione delle misure necessarie al rispetto del nuovo limite fissato. Non deve trarre in inganno il fatto che l'Amministrazione, per giustificare l'imposizione di quest'ultimo, ne sostenga la ragionevolezza che deriverebbe dal fatto che, nella maggior parte dei casi, il valore rilevato negli anni risultava essere inferiore al limite imposto. Lo scopo perseguito non è, infatti, quello di fissare dei limiti adeguati (nel senso di sicuramente suscettibili di essere rispettati) sulla scorta dei dati rilevati in passato, ma di individuare dei tetti massimi che dovrebbero garantire una minore emissione in atmosfera rispetto all'attualità. Ciò, però, perseguendo un obiettivo di riduzione non troppo ambizioso e, dunque, secondo l'Amministrazione, raggiungibile proprio in quanto non molto diverso dai valori normalmente rilevati e, quindi, traguardabile "anche con gli attuali assetti impiantistici, operando una corretta gestione e una continuativa manutenzione degli impianti".

L'affermazione è, però, apodittica e il ricorso merita positivo apprezzamento nella parte in cui deduce una non corretta applicazione del principio di precauzione a causa della carenza di motivazione della modificazione dell'AIA che ha imposto gli avversati limiti alle emissioni.

L'Amministrazione, infatti, ha genericamente dato atto dell'obiettivo perseguito e cioè la riduzione dell'inquinamento da PM10 e TCOV, ma non ha speso alcun argomento a sostegno della scelta operata per raggiungere tale obiettivo, nonostante il fatto che le emissioni per il parametro COV rilevate in relazione all'attività della ricorrente risultassero essere, come già più volte affermato, da 10 a 60 volte inferiori al limite di legge. Ciò, congiuntamente ai dati desumibili della documentazione in atti, che dimostrano che tali restrittivi limiti sono stati, anche alla luce delle recenti rilevazioni, superati solo in relazione a pochissimi camini (uno o due per rilevazione), per un tempo limitato e per pochissimi microgrammi, avrebbe richiesto un onere motivazionale rafforzato. Tanto più che il rispetto degli stessi comporterebbe, secondo parte ricorrente, una spesa di circa trenta milioni di euro e cinque o sei anni di tempo. Poiché tale dato non risulta smentito dall'Amministrazione, non può essere esclusa la lamentata sproporzione tra costi da sostenere (estremamente alti) e utilità concreta estremamente limitata che ne deriverebbe (in ragione dei contenuti sforamenti).



Dunque, la presunzione operata del MASE con riferimento al facile raggiungimento dell'obiettivo perseguito mediante l'avversata imposizione del limite alle emissioni, deve assumersi viziata, perché non risulta supportata da alcun dato di fatto, né da una congrua istruttoria. Il Ministero, infatti, avrebbe dovuto acquisire, a fronte delle osservazioni con cui la Basell rappresentava la difficoltà di rispettare i parametri imposte, maggiori informazioni in ordine ai fattori che determinano l'occasionale sfioramento dei limiti, alle possibilità di evitarle e ai relativi costi.

Di ciò non vi è traccia nella documentazione depositata, con la conseguenza che deve ritenersi insufficiente l'istruttoria che ha condotto alle avversate prescrizioni.

In conclusione, se risulta chiaro che l'imposizione dei limiti in questione è stata originata dalla volontà di perseguire l'obiettivo del Piano integrato per la qualità dell'aria in Emilia-Romagna, il quale auspica, con riferimento ai composti organici volatili (COV), la riduzione del 27% delle emissioni di al 2020, il provvedimento risulta essere carente sotto il profilo istruttorio. Ciò ne determina una carenza motivazionale, che evidenzia la violazione del principio di precauzione e di proporzionalità, non essendo dimostrata la idoneità e adeguatezza della prescrizione, in particolare tenuto conto del risultato perseguibile (in effetti limitato dato il contenuto numero degli episodi di sfioramento) e del costo da sostenersi per il suo raggiungimento (che l'Amministrazione presuppone contenuto, senza, però, aver condotto una specifica indagine sulle cause dei picchi di emissioni e delle misure necessarie per evitare gli stessi).

Mancano, dunque, la motivazione, la proporzionalità e la ragionevolezza della scelta operata, tanto che ISPRA, riconoscendo l'insufficienza dell'istruttoria condotta, in data 20 settembre 2023, ha invitato il Ministero dell'Ambiente a "valutare la possibilità di attivare un riesame parziale dell'atto autorizzativo in quelle prescrizioni che attengono specificamente al contenimento delle emissioni di TVOC dai camini dello stabilimento di Basell Ferrara richiedendo formalmente al Gestore di presentare un piano di rientro con cronoprogramma di installazione di adeguati presidi ambientali che consenta di conseguire con affidabilità i limiti imposti nel tempo, analogamente a quanto attuato per altri impianti di competenza statale".

Si ravvisano, dunque, le condizioni per disporre l'annullamento del provvedimento impugnato, fatta salva la facoltà per il Ministero resistente di rinnovare l'esercizio del potere, emendandole dalle lacune istruttorie e motivazionali evidenziate e procedendo a un attento bilanciamento tra risultato perseguibile attraverso l'imposizione di limiti alle emissioni e costi relativi.

Attesa la natura prettamente formale della questione, le spese del giudizio possono trovare compensazione tra le parti in causa.

(Omissis)