

Sull'adeguamento dei parametri degli scarichi industriali a quelli massimi indicati nell'autorizzazione unica ambientale

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 29 marzo 2024, n. 245 - de Francisco, pres.; La Ganga, est. - Distilleria Bertolino S.p.A. (avv. Lentini) c. Comune di Partinico (avv. Callipo) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica ambientale - Prescrizioni riportate nell'AUA sui limiti imposti per i parametri di azoto e fosforo totale - Adeguamento dei parametri degli scarichi industriali con riferimento al fosforo totale ed azoto totale a quelli massimi indicati nell'autorizzazione unica ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Gli appellanti col ricorso in primo grado hanno chiesto l'annullamento quanto al ricorso introduttivo:
 - dell'Autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) n. 15 del 20 ottobre 2020 del Comune di Partinico;
 - della determina dirigenziale n. 125 del 5 giugno 2020 della Città metropolitana di Palermo e della connessa proposta;
 - del parere dell'ARTA prot.16484 del 12 marzo 2019;
 - di ogni altro provvedimento connesso e consequenziale, limitatamente alla parte in cui si prescrive:
 - un limite di 2000 ouE/m³ per le emissioni odorigene del camino E8 e di 300 ouE/m³ per le emissioni diffuse, con l'obbligo di presentare un progetto di adeguamento in seguito alla verifica del mancato rispetto dei suddetti parametri in seguito al monitoraggio concordato con ARPA;
 - un limite di 1 e 10 mg/l per lo scarico dei reflui rispettivamente per il parametro fosforo totale ed azoto totale, con obbligo di presentare un progetto di adeguamento in caso di mancata verifica del rispetto del suddetto limite
 - l'obbligo di richiesta di adeguamento *ex art. 273 bis* per gli impianti di combustione presenti nello stabilimento;quanto ai motivi aggiunti:
 - della diffida prot. n. 006154 del 10 marzo 2022 del Comune di Partinico, ad adeguare i parametri degli scarichi industriali con riferimento al fosforo totale e azoto totale a quelli massimi indicati nell'autorizzazione unica ambientale n. 15/2020, conforme alla determina della Città Metropolitana di Palermo D.D. n. 125 del 5 giugno 2022.
2. Il giudice di prime cure, con la sentenza in epigrafe indicata, ha rigettato il ricorso.
3. L'appello è affidato ai seguenti motivi:
 - I) Con riferimento alle emissioni odorigene in atmosfera di 2000 per il camino E8 e di 300 per le emissioni diffuse: violazione dell'art. 3, comma 5, del d.P.R. 13 marzo 2013 n. 59 con riferimento alla misura delle emissioni odorigene - violazione dell'art. 3, comma 1, della l.r. n. 7/2019 mancanza di motivazione, motivazione illogica e mancanza d'istruttoria.

La ditta sostiene che la prescrizione dell'AUA sia illegittima perché nella Regione Siciliana manca la legge che regola i parametri delle emissioni odorigene, perché la stessa non è fondata su una istruttoria che tenga conto dell'impatto negativo delle emissioni odorigene nell'ambiente circostante e perché non spiega sulla base di quali studi e dati scientifici acquisiti sono stati determinati i parametri imposti.

Pertanto, in mancanza di un tale esame istruttorio, la prescrizione impugnata deve ritenersi priva di motivazione in violazione dell'art. 3 della l.r. n. 7/2019.

Il Tar avrebbe dovuto dichiarare l'illegittimità dell'AUA impugnata nella parte in cui prescrive i limiti di emissioni odorigene, non essendo siffatta prescrizione supportata da una fonte normativa di ordine generale in violazione dell'art. 3 citato in epigrafe; infatti se è vero, come sostiene il TAR, che la norma ambientale in mancanza di un riferimento normativo regionale, consenta al provvedimento amministrativo di fissare un limite alle emissioni odorigene, e anche vero che in tale ipotesi il provvedimento debba essere soggetto all'obbligo motivazionale di cui all'art. 3 della l.r. n. 7/2019, motivazione assai carente nel provvedimento impugnato.
 - II) Con riferimento alla prescrizione di limiti ai parametri fosforo totale e azoto totale (rispettivamente di 1 e 10 mg/l) dello scarico dei reflui nel torrente Puddastri-Raccuglia: violazione dei principi anche del diritto comunitario di ragionevolezza e proporzionalità – violazione del principio dell'affidamento ed eccesso di potere – erronea applicazione dell'art. 41, commi 1 e 2, della costituzione e dell'art. 101, commi 1 e 2, del d. lgs n. 152/2006.L'appellante sostiene che (con riferimento ai parametri dell'azoto totale e del fosforo totale) sino al rilascio dell'AUA oggetto di impugnazione, i parametri imposti in conformità alla legge fossero rispettati, ma che, in occasione del rinnovo dell'AUA, improvvisamente l'Autorità regionale si sia accorta che lo scarico della Distilleria ricadeva ai margini del perimetro del bacino idrogeografico di protezione del Golfo di Castellammare che, in virtù di un decreto assessoriale pubblicato sulla GURS e rimasto ignorato per anni, era qualificato come area sensibile, con la conseguenza della riduzione dei parametri di azoto totale e fosforo totale a quella misura oggi imposta con la nuova AUA.



La sentenza impugnata, pertanto, è errata perché ha dato esclusivo risalto al principio di precauzione e svilito il contrapposto interesse economico del ricorrente connesso alla libertà di impresa e all'uso della proprietà, diritti fondamentali quest'ultimi che debbono essere contemperati con l'interesse pubblico alla tutela del diritto alla salute e all'ambiente.

L'appellante ritiene, come si evince dalla relazione tecnica in atti, che, se con uno sforzo significativo di investimenti tecnologici, la ditta sia riuscita a raggiungere il parametro dell'azoto totale imposto dall'AUA, per il fosforo totale, invece, l'abbattimento al parametro prescritto nell'AUA non sia possibile e ciò, non solo, per un fatto di costi economici elevati, ma proprio perché mancherebbe sul mercato una tecnologia adeguata.

Ne deriva che il potere discrezionale esercitato dall'amministrazione nell'adottare l'AUA impugnata non sia in linea col principio di ragionevolezza che impone a sua volta il rispetto del principio di proporzionalità basato su idoneità, necessità e adeguatezza della misura prescelta.

Le prescrizioni riportate nell'AUA sui limiti imposti per i parametri di azoto e fosforo totale sarebbero in contrasto con detto principio di ragionevolezza perché impongono, improvvisamente, all'impresa appellante il rispetto di limiti al suo scarico, senza che lo stesso sia stato modificato qualitativamente e quantitativamente rispetto all'ultima autorizzazione, a fronte dell'assenza di una tecnologia disponibile, anche sotto il profilo della rilevanza dell'investimento richiesto rispetto alla redditività dell'azienda; e col principio di proporzionalità, poiché l'equilibrio ecologico dell'area sensibile del Golfo di Castellammare risulta minacciato da ben altre fonti di inquinamento e non solo dall'apporto dello scarico della Distilleria.

III) *Con riferimento alla modifica della deroga temporale ai parametri azoto totale e fosforo totale: eccesso di potere per motivazione illogica con violazione dell'AUA n.15/2020 ed erronea e falsa applicazione dell'art. 130 d.lgs n. 152/2006.* Con il ricorso per motivi aggiunti, la ditta ricorrente ha impugnato il provvedimento di diffida del Comune di Partinico con cui l'Ente le ha assegnato un termine perentorio di venti giorni per adeguare gli scarichi ai parametri imposti con l'AUA – il riferimento è all'azoto totale e al fosforo totale – avvertendola che in mancanza avrebbe avviato il procedimento di revoca dell'AUA stessa.

Detto provvedimento è immediatamente lesivo dei diritti della ditta conseguenti all'AUA, che prevede il più ampio termine di 36 mesi dalla sua emanazione per adeguare gli scarichi ai parametri dalla stessa imposti, e, quindi, entro la data del 20 ottobre 2023, conseguentemente la diffida è certamente frutto di una errata lettura dell'AUA risulta viziata da motivazione illogica non essendo consequenziale alle previsioni del provvedimento autorizzatorio ed è in netto contrasto con le prescrizioni imposte con lo stesso.

Invero, per l'appellante la sentenza del Tar, nel collegare la presunta violazione degli obblighi informativi periodici al legittimo esercizio del potere di modifica dell'AUA con l'anticipazione all'immediato del termine di adeguamento degli scarichi concesso, commette un errore logico; come pure è irrilevante la circostanza, evidenziata dal giudice di prime cure, che l'AUA non sia stata impugnata nella parte in cui espressamente prevede la facoltà della sua «*revoca ovvero la modifica ove risulti la pericolosità e/o dannosità dell'attività esercitata o nei casi di accertate violazioni del provvedimento stesso*».

IV) *Erronea e falsa applicazione dell'art. 273 bis, comma 6, 5 e 1 del d. lgs n. 152/2006.*

Per l'appellante il comma 1 del suddetto art. 273 bis determina l'ambito di applicazione della norma con riferimento agli impianti medi di combustione alimentati da biomasse da rifiuti.

Nell'impianto della Distilleria Bertolino non vi sono impianti di combustione alimentati da biomassa da rifiuto, utilizzando la ditta i sottoprodotti della lavorazione.

4. All'udienza camerale dell'11 maggio 2023 il Collegio con ordinanza n. 166 /2023, ritenuta la sussistenza del *periculum in mora* limitatamente alla diffida del 10 marzo 2022 con cui si ingiungeva all'appellante di adeguare, entro venti giorni, i parametri dei propri scarichi industriali, stante le prospettate difficoltà tecniche di immediato adeguamento, ha accolto la domanda cautelare fermo restando quanto indicato nell'originaria prescrizione.

Si sono costituite le amministrazioni appellate rilevando l'infondatezza dell'appello proposto, atteso che la sentenza impugnata correttamente ha rigettato il ricorso introduttivo in primo grado perché gli atti annullati, del tutto legittimi, sono posti a garanzia del preminente interesse pubblico della tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Più precisamente l'Assessorato ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei correlati motivi aggiunti, già sollevata in primo grado, atteso che il parere tecnico prot. n. 16484 del 12 marzo 2019 (oggetto di impugnazione) era stato successivamente rettificato con parere tecnico prot. n. 2340 del 15 gennaio 2020 mai impugnato dalla società odierna appellante.

Il Comune, invece, con memoria depositata il 21 ottobre 2023, ha ritenuto che questo Collegio debba dichiarare l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse in quanto la ditta Bertolino, in data 4 maggio 2023, ha depositato una relazione dettagliata con cronoprogramma con la quale sostanzialmente ha dichiarato la propria volontà di adeguarsi alle prescrizioni dell'AUA.

5. L'appello è fondato limitatamente al ricorso per motivi aggiunti con il quale è stata impugnata la diffida prot. n. 006154 del 10 marzo 2022 del Comune di Partinico, ad adeguare, entro venti giorni, i parametri degli scarichi industriali con riferimento al fosforo totale ed azoto totale a quelli massimi indicati nell'autorizzazione unica ambientale n. 15/2020,

conforme alla determina della Città Metropolitana di Palermo D.D. n. 125 del 5 giugno 2022.

La diffida risulta, infatti, in contrasto con l'AUA che aveva assegnato alla Distilleria il termine di 36 mesi, decorrente dalla sua emanazione (scadente il 20 ottobre 2023) per consentire alla stessa di adeguare gli scarichi ai parametri indicati nelle prescrizioni imposte.

Il Comune nella parte motiva della diffida richiama l'art. 130 del d. lgs n. 152/2006, che prevede che in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico, l'autorità competente procede secondo la gravità dell'infrazione: «a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente».

Tale argomentare è erroneo, in quanto non avendo la ditta violato le prescrizioni dell'AUA che le assegnava il termine di 36 mesi per adeguarsi ai limiti di scarico imposti, la diffida è certamente sbagliata in quanto in antitesi con le previsioni del provvedimento autorizzatorio ancorché i limiti prescrizionali non risultino rispettati.

Il Tar ha errato nel ritenere, ai sensi del citato art. 130, adeguato l'apparato motivazionale della diffida, avendo la stessa richiamato il superamento dei valori limite di accettabilità di cui alla Tab.3 All.5 parte III del D.lgs. n.152/2006, considerato anche la facoltà prevista nell'AUA (non impugnata) di «revoca ovvero la modifica ove risulti la pericolosità e/o dannosità dell'attività esercitata o nei casi di accertate violazioni del provvedimento stesso, fermo restando che l'impresa e tenuta a adeguarsi alle disposizioni, anche regionali, più restrittive che dovessero essere emanate» nonché la possibilità di modifica delle prescrizioni ivi contenute «prima del termine di scadenza, nel caso di condizioni di criticità ambientale e tenuto conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili».

Invero, il Collegio ritiene che non sia possibile collegare alla violazione degli obblighi informativi periodici l'esercizio del potere di modifica richiamato nell'AUA e, quindi, mutare il termine concesso per l'adeguamento degli scarichi da trentasei mesi a venti giorni; l'amministrazione assegnando un termine più ampio ha tenuto conto, infatti, delle ragioni produttive dell'azienda, delle difficoltà tecnologiche collegate alle modifiche richieste e, non ultimo, delle ingenti risorse economiche che la ditta avrebbe dovuto affrontare nel tentativo di mantenere il proprio equilibrio economico e produttivo. In pratica, la deroga temporale di trentasei mesi nasce dall'esigenza di contemperare l'interesse pubblico volto a tutelare il diritto alla salute e all'ambiente con le ragioni produttive dell'azienda in considerazione della rilevanza dell'investimento economico richiesto e della complessità degli interventi tecnologici da mettere in atto.

6. Il ricorso principale avverso l'AUA è infondato.

Nel trattare congiuntamente il primo e il secondo motivo di appello il Collegio rileva che l'art. 272 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) prevede espressamente che l'adozione di misure finalizzate al contenimento delle emissioni odorigene possa essere prevista o da una legge regionale ovvero dalle stesse autorizzazioni uniche, così come è avvenuto nel caso di specie, né rileva che i valori limite prescritti di 2000 ouE/m³ per le emissioni odorigene del camino E8 e di 300 ouE/m³ per le emissioni diffuse, siano analoghi a quelli dettati dalla legge della Regione Puglia con la l.r. n. 23/2015.

Dalla documentazione offerta in comunicazione si evince che il rilascio dell'AUA con le prescrizioni ivi apposte scaturisce da un complesso e articolato procedimento amministrativo, instauratosi a seguito dell'istanza prot. n. 1973 del 5 febbraio 2018 inoltrata dalla Ditta appellante per il tramite del SUAP del Comune di Partinico, che ha coinvolto le Amministrazioni – Assessorato Regionale Territorio e Ambiente e Comune di Partinico – direttamente preposte al rilascio dei pareri vincolanti e delle connesse e conseguenti prescrizioni, e che ha assicurato le garanzie partecipative della Ditta. Le amministrazioni, infatti, hanno vagliato le istanze dell'imprenditore rilasciando, dapprima, il parere n. 16484 del 12 marzo 2019 del Dipartimento dell'Ambiente presso l'ARTA e, poi, il successivo parere di rettifica prot. n. 2340/20.

All'esito dell'istruttoria svolta non è in contestazione che l'attività industriale di cui trattasi comporti emissioni di sostanze odorigene in un'area ubicata in prossimità del centro cittadino ad alta densità abitativa per come documentato dal Comune di Partinico e che lo scarico della Distilleria ricada ai margini del perimetro del bacino idrogeografico di protezione del Golfo di Castellammare che con apposito decreto assessoriale è stato qualificato come area sensibile, con la conseguenza della riduzione dei parametri di azoto totale e fosfato totale a quella misura oggi imposta con la nuova AUA.

Non rileva che nelle precedenti autorizzazioni ambientali, rilasciate alla ditta non sia stato tenuto conto del decreto assessoriale che considera area sensibile il luogo in cui insiste lo scarico della distilleria, in quanto la circostanza che la natura dell'area non sia stata tenuta nella dovuta considerazione in precedenza non fa sorgere per l'appellante il diritto a continuare a derogare ai relativi limiti ambientali previsti.

Il Tar correttamente ha ritenuto che le prescrizioni impuginate, imposte nell'AUA, siano scaturite dall'esercizio dell'ampia discrezionalità tecnica di competenza *in subiecta materia* e che la misura prescelta sia proporzionale, ragionevole e adeguata alle risultanze emerse nel corso della lunga e articolata istruttoria, tenendo conto delle caratteristiche dello scarico e della sua collocazione nel territorio in prossimità di un'area abitata.

Le argomentazioni addotte dall'appellante coi motivi di appello, invero, non contestano le emissioni di sostanze odorigene né dimostrano l'illogicità delle prescrizioni impuginate evidenziando l'irragionevolezza e l'incompatibilità tecnica delle

prescrizioni imposte; infatti la ditta concentra le sue doglianze sul fatto che dette prescrizioni siano state imposte *ex abrupto* in occasione del rinnovo dell'autorizzazione e che l'adeguamento degli impianti di produzione e smaltimento già esistenti comporti un ingente costo economico che la priverebbero di una maggiore concorrenzialità sul mercato e sarebbero ostative alle proprie ragioni produttive.

La sentenza appellata risulta parimenti corretta nella parte in cui ritiene che l'AUA impugnata debba essere informata primariamente al principio di precauzione ambientale di derivazione comunitaria, che «*comporta l'obbligo per le Autorità amministrative competenti di stabilire una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione*» (in ragione e per effetto dell'art. 174, paragrafo 2, del Trattato CE; nonché dell'art. 301 «*Attuazione del principio di precauzione*» del D.lgs. n. 152 del 2006).

Tra l'altro l'assunto di parte appellante che le prescrizioni imposte per addvenire all'abbattimento dei valori del fosforo totale al parametro prescritto nell'AUA siano tecnicamente impossibili per assenza di una tecnologia adeguata risulta smentito dalla relazione programmatica dallo stesso depositata in atti nella quale si legge che la società appellante ha ottenuto buoni risultati per quanto riguarda la determinazione del parametro relativo all'azoto totale, infatti intervenendo su alcune parti dell'impianto è stato possibile raggiungere il valore soglia più restrittivo imposto nell'AUA, mentre per quanto riguarda il parametro fosforo, sebbene ci siano stati alcuni miglioramenti, essendo diminuito il parametro, solo a metà marzo si spera di rientrare nei limiti dell'AUA.

Detta relazione programmatica se non giustifica come vorrebbe il Comune resistente la dichiarazione di una pronuncia di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, certamente smentisce il motivo di appello improntato all'irragionevolezza delle prescrizioni impuginate ritenute spropositate e tecnicamente impossibili.

7. Il Collegio, infine, prende atto – almeno ai fini del regolamento delle spese di lite – della volontà della Distilleria Bartolino di ottemperare al provvedimento impugnato, ossia di porre in essere un comportamento concludente volto a far rientrare i parametri del fosforo entro i limiti indicati nell'A.U.O., essendo già rientrata per quelli dell'azoto e ritiene perciò di compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla riproposizione del ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla la diffida prot. n. 006154 del 10 marzo 2022 del Comune di Partinico, respingendolo per la restante parte. Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

(Omissis)