

Attività di essiccazione di sansa vergine e segatura di faggio per la produzione e il commercio di biomasse da riscaldamento

Cons. Stato, Sez. IV 9 maggio 2024, n. 4178 - Mastrandrea, pres.; Fratamico, est. - Andreassi ed a. (avv. Di Tonno) c. Sirolli s.r.l. (avv. Bromuri) ed a.

Ambiente - Attività di essiccazione di sansa vergine e segatura di faggio per la produzione e il commercio di biomasse da riscaldamento - Attività di essiccazione e attività direttamente connesse, con particolare riferimento allo stoccaggio della sansa vergine - Autorizzazione unica ambientale - Revoca.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla determinazione della Regione Abruzzo del 13 marzo 2018 di revoca ai sensi dell'art. 278 comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 152/2006 dell'Autorizzazione unica ambientale rilasciata alla Sirolli s.r.l. con determinazione della Provincia di Chieti n. 939 del 15 ottobre 2015, limitatamente all'attività di essiccazione e a quelle direttamente connesse, con particolare riferimento solo allo stoccaggio della sansa vergine;

- dal verbale di ispezione in atmosfera del 12 febbraio 2018 dell'Agenzia regionale per la tutela ambientale - ARTA;

- dal verbale del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente - NOE di Pescara n. 20/34-13-2016 del 26 febbraio 2018 e da ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, dalla Sirolli s.r.l., società che gestisce uno stabilimento per l'essiccazione di sansa vergine e segatura di faggio per la produzione e il commercio di biomasse da riscaldamento, sito sul territorio del Comune di Poggiofiorito, in base ai seguenti motivi:

a) illegittimità della determinazione dirigenziale n. DPC025/105/18 del 13/03/2018: violazione dei principi generali in tema di giusto procedimento, assenza di coordinazione tra procedimenti a contenuto decisorio pertinenti la stessa Autorità amministrativa e lo stesso oggetto, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta, carenza di motivazione sul punto, sviamento;

b) violazione dei principi generali in tema di giusto procedimento sotto ulteriore profilo, errata valutazione dei presupposti, inosservanza dei criteri di coordinazione tra poteri autoritativi in *subiecta materia*, distonia tra disposizioni *sub* art. 278, c. 1, lett. c) e art. 318 bis, d.lgs. 152/2006, applicate e pertinenti la stessa fattispecie, violazione art. 6 CEDU e artt. 41 e 97 Cost., carenza quanto meno difetto di motivazione *in parte qua*, illogicità, perplessità, ingiustizia manifesta, sviamento.

c) illegittimità intrinseca della determinazione regionale di revoca e derivata dalla illegittimità della determinazione ARTA, carenza di presupposti e di criteri logico-sequenziali tra accertamenti mediante prelievi, valutazioni censorie della funzionalità dell'impianto della Sirolli e determinazione sanzionatoria, carenza quanto meno inidoneità della motivazione, violazione dei principi generali del giusto procedimento sotto ulteriore profilo e di correttezza dell'azione amministrativa, errata applicazione principi ex art. 269 e 271 d.lgs. 152/2006, illogicità, perplessità, ingiustizia manifesta, sviamento;

d) illegittimità intrinseca della determinazione regionale di revoca e derivante dalla illegittimità degli atti endoprocedimentali istruttori, ancora violazione dei principi generali del giusto procedimento, violazione dei criteri guida della istruttoria aperta e quindi partecipata, carenza quantomeno difetto di motivazione sul punto, assenza indicazione parametri applicati e della tipologia strumentale applicata, eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, violazione art. 97 Cost. e art. 2 l.n. 241/90;

e) incompletezza del procedimento di revoca in assenza della determinazione decisoria dell'Autorità competente, violazione del principio del *contrarius actus*, carenza di presupposti anche sotto il profilo soggettivo, sviamento e difetto di motivazione *in parte qua*, violazione art. 4, d.P.R. n. 59/2013.

3. Il T.a.r. per l'Abruzzo, con la sentenza n. 316 del 25 ottobre 2018, ha accolto il ricorso, ritenendo che la Sirolli s.r.l. avesse adempiuto sia pure tardivamente alle prescrizioni contenute nella diffida della Regione del 2017 e che la condotta dell'Amministrazione in occasione dell'accertamento del secondo superamento, nel 2018, dei limiti di emissioni fosse stata affetta da contraddittorietà e sviamento, nonché da contrasto con il principio di proporzionalità.

4. I signori Franco Andreassi, Maria Bellosguardo, Roberto Curti, Nicola D'Alleva e Lorenzo Nanni - che, in qualità di "controinteressati" residenti nei Comuni di Poggiofiorito e Arielli, siti nelle immediate vicinanze dell'impianto, erano già intervenuti *ad opponendum* nel giudizio di primo grado - hanno chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il loro appello a un unico articolato motivo così rubricato: violazione ed erronea applicazione dell'art. 271 ("valori limite di emissione e prescrizioni per gli impianti e le attività") e dell'art. 278 ("poteri di ordinanza") del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 come modificati dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, erronea interpretazione dei fatti di causa e della



determinazione impugnata.

5. Si è costituita in giudizio la Sirolli s.r.l., eccependo l'irricevibilità, l'inammissibilità e nel merito, in ogni caso, l'infondatezza dell'appello.

6. Si sono costituiti in giudizio anche la Regione Abruzzo e il Ministero della difesa - Comando dei Carabinieri Unità tutela forestale, ambiente e agroalimentare, che hanno aderito ai motivi di appello, associandosi alla domanda di riforma della sentenza impugnata.

7. Con memorie del 15 gennaio 2024 e repliche del 25 gennaio 2024, le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

8. All'udienza pubblica del 15 febbraio 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Devono essere esaminate, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità dell'appello per difetto di interesse e per violazione dell'art. 102 c.p.a. nonché di improcedibilità dello stesso per sopravvenuta carenza di interesse.

10. Tali eccezioni non possono essere accolte, in quanto infondate, in ragione della effettiva qualità di controinteressati degli odierni appellanti che, avendo partecipato nel corso del tempo ai numerosi procedimenti avviati nei confronti della Sirolli s.r.l. dall'Amministrazione per ragioni di tutela ambientale ed essendo in possesso del requisito della *vicinitas*, come residenti in Poggiofiorito e in località adiacenti rispetto al sito in cui l'attività produttiva si svolge e al territorio sottoposto ai suoi effetti, tra i quali le emissioni di gas in atmosfera, non possono non essere considerati titolari di un distinto ed autonomo interesse che li legittima all'impugnazione della pronuncia di primo grado, anche a prescindere dalla ritualità del loro intervento dinanzi al T.a.r. non oggetto, tra l'altro, di alcuna declaratoria di inammissibilità nella sentenza n. 316/2018.

11. Parimenti non condivisibile è l'eccezione di improcedibilità del gravame formulata dalla Sirolli sulla base di atti successivi alla decisione appellata, non idonei, in ogni caso, ad incidere sul giudizio di legittimità del provvedimento di revoca del 13 marzo 2018, non integrando alcun esercizio del potere di autotutela da parte della Regione.

12. Per ragioni analoghe deve essere, altresì, rigettata l'istanza di rinvio avanzata dagli appellanti per l'avvenuta adozione di una ulteriore diffida nei confronti della Sirolli, suscettibile di condurre, in caso di inottemperanza delle prescrizioni ivi contenute da parte della società, all'emissione di una nuova revoca dell'AUA.

13. Sul punto occorre precisare, da un lato, che *"costituisce principio consolidato, (quello per cui) ... non esiste norma giuridica o principio di diritto che attribuisca al ricorrente il diritto al rinvio della discussione del ricorso... atteso che la parte interessata ha solo la facoltà di illustrare al giudice le ragioni che potrebbero giustificare il differimento dell'udienza o la cancellazione della causa dal ruolo, ma la decisione finale in ordine ai concreti tempi della discussione spetta comunque al giudice, il quale deve verificare l'effettiva opportunità di rinviare l'udienza, giacché solo in presenza di situazioni particolarissime, direttamente incidenti sul diritto di difesa delle parti, il rinvio dell'udienza è per lui doveroso, e in tale ambito si collocano, fra l'altro, i casi di impedimenti personali del difensore o della parte, nonché quelli in cui, per effetto delle produzioni documentali effettuate dall'amministrazione, occorre riconoscere alla parte che ne faccia richiesta il termine di sessanta giorni per la proposizione dei motivi aggiunti"* (Consiglio Stato, Sez. V, 7 ottobre 2008, n. 4889; Consiglio Stato, Sez. V, 22 febbraio 2010 n. 1032); dall'altro, che l'emissione di un nuovo e ulteriore provvedimento di revoca appare una circostanza del tutto futura ed eventuale, evidentemente non in grado, allo stato, di inficiare l'originario atto impugnato e di giustificare un differimento della decisione.

14. Quanto al merito della controversia, gli appellanti hanno lamentato l'erroneità e la contraddittorietà della sentenza di primo grado, in cui sarebbe *"stato dato credito a degli autocontrolli semplicemente non validi (perché compiuti in assenza del sistema di monitoraggio prescritto in attuazione)"* e in cui sarebbe stato considerato esistente un rapporto di *"alternatività (esclusione) tra le misure previste dall'art. 278 e la possibilità di emettere ordinanza ex art. 271"* del d.lgs. n. 152/2006, in realtà non emergente dall'ordinamento normativo.

15. Secondo gli appellanti il provvedimento di revoca dell'AUA avrebbe, inoltre, trovato autonoma giustificazione *"anche in assenza del responso dell'ARTA del 12 febbraio 2018"*, che non sarebbe stato, alla fine, determinante per la sua adozione, visto l'inutile decorso del termine assegnato alla Sirolli dalla notifica della diffida senza la prova da parte della società di aver ottemperato a quanto in precedenza prescritto.

16. In ogni caso, poi, la segnalazione del "guasto" allo stabilimento, cui il T.a.r. ha prestato fede nella sentenza appellata, essendo stata effettuata proprio il giorno seguente alla data del controllo svolto a sorpresa dall'Amministrazione, avrebbe piuttosto assunto le caratteristiche di *"un escamotage"* teso a vanificare i risultati del controllo stesso, anche in considerazione del fatto che, nel corso delle verifiche all'impianto del giorno precedente, nulla di particolare era stato segnalato quanto al funzionamento dei macchinari, nonostante l'avvenuta installazione dei misuratori (che avrebbero dovuto essere in grado di rilevare tempestivamente qualsiasi criticità).

17. Il T.a.r. avrebbe anche errato nel collegare al provvedimento di revoca - adottato per l'inottemperanza alle prescrizioni impartite con diffida dall'autorità competente a tutela dell'ambiente, come detto, ex art. 278 d.lgs n. 152 del 2006 - l'ordinanza di sospensione del 15 febbraio 2018 (emessa ex art. 271 del medesimo d.lgs., con finalità cautelari a seguito della denuncia del malfunzionamento) cosicché il termine assegnato con quest'ultima non avrebbe potuto ritenersi, in realtà, in alcun modo incidente sulla legittimità della revoca stessa, caratterizzata da finalità evidentemente ben distinte rispetto a quella di consentire il ripristino dell'impianto e soggetta a presupposti applicativi e procedurali diversi.



18. Gli appellanti hanno, infine, dedotto l'ingiustizia del richiamo operato dal T.a.r. nella sentenza impugnata al principio di proporzionalità, sottolineando che, nel procedimento in questione, dinanzi al mancato integrale adeguamento dell'impresa nel termine assegnato alle prescrizioni impartite tramite diffida, la revoca avrebbe dovuto essere considerata un atto vincolato, rispetto al quale non sarebbe residua all'Amministrazione alcuna valutazione di opportunità né alcuna comparazione con altri interessi meritevoli di tutela, tanto più che, nell'ipotesi di specie, non venivano in gioco neppure esigenze di tutela della produzione di energia da fonti rinnovabili, essendo l'attività dell'impresa finalizzata alla semplice fabbricazione di combustibili mediante la lavorazione di sansa e nocciolino importati dall'estero.
19. Le suddette censure sono fondate e devono essere accolte nei termini di seguito illustrati.
20. In base agli atti di causa, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., non può, infatti, trascurarsi il fatto che la Sirolli s.r.l. non avesse adempiuto integralmente, alla data dell'adozione del provvedimento impugnato in primo grado, al contenuto della diffida della Regione del 2 novembre 2017.
21. Il mancato adeguamento alle prescrizioni riguardanti il rispetto dei valori limite di emissioni di CO (monossido di carbonio) e COT (carbonio organico totale), lungi dall'essere stato messo in dubbio dalla medesima Amministrazione o dalla successiva denuncia del guasto all'impianto risulta, in verità, sufficiente a giustificare la revoca dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 278 del d.lgs. n. 152 del 2006 indipendentemente dalla distinta procedura instaurata in base all'art. 271 del medesimo decreto e dalla scadenza dei termini assegnati nell'ambito di quest'ultima.
22. Con la diffida del 2 novembre 2017 la Regione Abruzzo aveva, infatti, assegnato un termine per trasmettere documentazione attestante non solo l'avvenuta installazione di un misuratore in continuo di CO per la verifica del rispetto dei limiti di emissioni, ma anche e soprattutto la regolarizzazione delle emissioni in atmosfera entro le soglie fissate di CO e di COT, demandando il controllo di tali adempimenti all'ARTA.
23. Come evidenziato dagli appellanti, la seconda delle suddette prescrizioni non risulta essere stata adempiuta perché gli autocontrolli non risultano eseguiti secondo le modalità e gli strumenti previsti dalla legge e come tali non possono essere considerati validi.
24. Il mancato tempestivo ed integrale adeguamento alle prescrizioni impartite alla società appellata ha trovato conferma anche nei risultati dei controlli effettuati dall'ARTA congiuntamente al personale dei CC del NOE del 12 febbraio 2018 nel corso dei quali sono stati riscontrati la presenza dell'analizzatore in continuo in funzione, ma, al contempo, pure un persistente superamento dei valori limite autorizzati per i medesimi parametri CO e COT, assai più grave, tra l'altro, rispetto alle rilevazioni all'origine della prima diffida.
25. La Sirolli s.r.l., che avrebbe dovuto avere immediata cognizione di tali valori grazie all'attività dell'analizzatore in continuo, nulla ha segnalato al momento degli accertamenti, limitandosi a denunciare il giorno dopo un guasto all'impianto, circostanza che, alla luce di tutti i dati emergenti dagli atti e di tutti gli elementi forniti dalle parti, non appare sufficiente, al contrario di quanto ritenuto dal T.a.r., per inficiare l'attendibilità dei controlli stessi effettuati da organi tecnici e specializzati dell'Amministrazione, cui la verifica è demandata dalla legge, né tantomeno per condurre all'illegittimità della revoca dell'AUA.
26. Deve essere, poi, esclusa qualsiasi connessione tra l'ordinanza di sospensione del 15 febbraio 2018 emessa in base all'art. 271 comma 14 d.lgs. n. 152 del 2006, in conseguenza della mera comunicazione dell'anomalia allo stabilimento e la revoca dell'AUA adottata il 13 marzo 2018 ai sensi e per gli effetti dell'art. 278 comma 1 lett. c del medesimo codice dell'ambiente per violazione delle prescrizioni autorizzative e mancato adeguamento a quanto ordinato tramite la diffida.
27. In base alle argomentazioni che precedono e alle motivazioni della revoca così ricostruite in ragione dell'effettivo contenuto del provvedimento e del concreto susseguirsi dei fatti all'interno dell'iter procedimentale, devono essere, infine esclusi anche i profili di sproporzione e di irragionevolezza della determinazione assunta dalla Regione rilevati dal T.a.r., che non sono in alcun modo sussistenti nel caso di specie, nel quale l'Amministrazione risulta aver provveduto in modo coerente e doveroso rispetto alla gravità delle violazioni riscontrate ed alla necessità di garantire la salvaguardia dell'ambiente, trattandosi di atto pressoché vincolato alla stregua dei presupposti in fatto accertati.
28. In conclusione, l'appello, come anticipato, deve essere accolto, con rigetto, in riforma della sentenza appellata, del ricorso proposto in primo grado dalla Sirolli s.r.l.
29. Per la particolarità e la complessità delle questioni trattate sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)