

EMISSIONI IN ATMOSFERA E MODIFICA SOSTANZIALE DELLO STABILIMENTO

DI PAOLO RONCELLI

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV – 3 settembre 2019, n. 6071 – Pres. Maruotti, Est. Lamberti – I. S.p.A. (Avv. Gianluca Spigolon) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna – ARPAE (Avv.ti Giovanni Fantini e Patrizia Onorato)

Ai sensi dell'art. 268 del D.Lgs. n. 152 del 2006 costituisce una modifica sostanziale di uno stabilimento industriale la modifica che comporti un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che alteri le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente. Il riferimento per valutare l'incremento delle emissioni non è costituito dal limite teorico massimo fissato a suo tempo dall'amministrazione, ma dall'effettivo livello delle emissioni conseguente all'assetto produttivo dello stabilimento.

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si è pronunciato in merito alla qualificazione di una prospettata modifica di uno stabilimento industriale come “sostanziale”, con conseguente necessità di ottenere un'autorizzazione unica ambientale.

La fattispecie riguardava una società avente un impianto industriale per la produzione di impermeabilizzanti per l'edilizia che impugnava avanti al T.A.R. il provvedimento con cui l'ARPAE aveva qualificato la prospettata modifica dello stabilimento (consistente nel collegamento ad un punto di emissione in atmosfera di quattro linee di produzione funzionanti non più solo alternativamente, ma contemporaneamente) come sostanziale, con conseguente necessità di ottenimento di un'autorizzazione unica ambientale. Tale qualificazione discendeva dalle seguenti considerazioni: nel 2009 il punto di emissione era stato autorizzato per convogliare gli inquinanti di una sola linea di produzione; nel 2016 la società aveva chiesto di eseguire una modifica consistente nel convogliamento nel punto di emissione di quattro linee, funzionanti però solo alternativamente; il contemporaneo funzionamento delle stesse avrebbe invece verosimilmente determinato un aumento fino a quattro volte degli inquinanti immessi in atmosfera; negli ultimi anni, peraltro, nella zona vi erano state segnalazioni di esalazioni moleste.

Il T.A.R. rigettava il ricorso, rilevando che l'art. 268, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 fa proprio un concetto ampio di inquinamento atmosferico, intendendo per modifica sostanziale quella che comporti un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che alteri le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse; ciò in quanto la norma non fa riferimento al superamento o meno della soglia costituita dai valori limite indicati nell'autorizzazione (portata massima e concentrazione), bensì all'aumento della quantità o qualità delle emissioni. Riteneva infine il T.A.R. che fosse corretta la valutazione effettuata dalla Pubblica Amministrazione nel rispetto del bilanciamento degli opposti interessi, dovendo nel caso di specie prevalere quelli legati alla salute e alla tutela dell'ambiente.

La società proponeva appello, sostenendo che la quantità di sostanze inquinanti immesse in atmosfera non superava il tetto fissato nel 2009 dall'Amministrazione come limite massimo e che la modifica non avrebbe potuto qualificarsi come sostanziale in quanto non in grado di determinare effetti negativi e significativi sull'ambiente. L'ARPAE a sua volta osservava, da un lato, che già nel 2016 il contemporaneo funzionamento di quattro linee era stato considerato modifica sostanziale e sanzionato in quanto non autorizzato e, dall'altro, che in ogni caso l'autorizzazione in possesso della ricorrente consentiva il funzionamento solo alternato delle stesse.

Il Consiglio di Stato, richiamandosi all'art. 268 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 (cfr. in particolare le lettere a), b), c), m) e *m-bis*ⁱ), ha ritenuto l'appello della società infondato.

Ciò in quanto le definizioni di tale norma impongono di considerare rilevante, ai fini della classificazione di una modifica come sostanziale, il potenziale incremento quantitativo o qualitativo delle emissioni in atmosfera rispetto al precedente assetto produttivo: è cioè sostanziale la modifica che aumenta, quantitativamente o qualitativamente, l'impatto inquinante dello stabilimento rispetto alla situazione pregressa. Nel caso di specie è evidente che il funzionamento contemporaneo di quattro linee determinerebbe un incremento delle emissioni rispetto alla situazione attuale, in cui le linee stesse funzionano solo alternativamente, con conseguente aumento dell'inquinamento atmosferico; e avendo dette linee un identico potenziale produttivo, e dunque inquinante, ne deriverebbe un incremento quantitativo delle emissioni. La modifica proposta, pertanto, in quanto sostanziale, richiede l'ottenimento di un'autorizzazione unica ambientale.

Tale prospettazione, del resto, appare in linea con precedenti decisioni del Consiglio di Statoⁱⁱ e del T.A.R.ⁱⁱⁱ che hanno per l'appunto riconosciuto che costituisce modifica sostanziale di un impianto quella consistente nella variazione delle modalità di convogliamento delle emissioni ovvero un aumento o una variazione qualitativa delle stesse e che le modifiche sostanziali sono sottoposte allo stesso *iter* autorizzativo previsto per il rilascio di una nuova autorizzazione alle emissioni.

Il Consiglio di Stato ha inoltre precisato che l'autorizzazione di cui la società è attualmente in possesso, contemplando il funzionamento di una sola linea, non può essere richiamata per dimostrare il preteso carattere non sostanziale di una modifica consistente nella contemporanea attività di quattro linee, dovendosi fare riferimento all'effettivo e concreto livello delle emissioni e non al limite teorico massimo fissato a suo tempo nell'autorizzazione stessa. Più specificatamente nella decisione in commento, da un lato, si osserva come la tipologia di produzione svolta nello stabilimento, l'ubicazione di quest'ultimo e le pregresse segnalazioni di esalazioni moleste da parte dei residenti nella zona rendano plausibile che le emissioni in questione abbiano un carattere potenzialmente negativo e significativo per l'ambiente; dall'altro, si rileva come il provvedimento oggetto di impugnazione non vieti in assoluto la modifica proposta dalla società, ma si limiti ad indicare la necessità dell'ottenimento di un provvedimento autorizzativo.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, va ricordato che, ai sensi dell'art. 269, comma 8, del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, "*il gestore che intende effettuare una modifica dello stabilimento ne dà comunicazione all'autorità competente o, se la modifica è sostanziale, presenta, ai sensi del presente articolo, una domanda di autorizzazione*"^{iv}. Come noto, il D.P.R. 13.3.2013, n. 59, prevede all'art. 3 che i gestori degli impianti presentino domanda di autorizzazione unica ambientale nel caso in cui siano assoggettati, ai sensi della normativa vigente, al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno di una serie di titoli abilitativi, tra cui (cfr. lett. c) l'"*autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'art. 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*".

Il Consiglio di Stato, infine, ha sottolineato l'ampia discrezionalità tecnica delle strutture dell'Amministrazione, quali l'ARPAE, competenti a formulare valutazioni prognostiche di natura specialistica in campi privi di certezza scientifica, nonché la cautela che connota le valutazioni amministrative in materia ambientale.

NOTE:

i “1. Ai fini del presente titolo si applicano le seguenti definizioni:

a) inquinamento atmosferico: ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente;

b) emissione in atmosfera: qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'art. 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di COV nell'ambiente;

c) emissione convogliata: emissione di un effluente gassoso effettuata attraverso uno o più appositi punti;

[omissis]

m) modifica dello stabilimento: installazione di un impianto o avvio di una attività presso uno stabilimento o modifica di un impianto o di una attività presso uno stabilimento, la quale comporti una variazione di quanto indicato nel progetto o nella elazione tecnica di cui all'articolo 269, comma 2, o nell'autorizzazione di cui all'articolo 269, comma 3, o nella domanda di adesione all'autorizzazione generale di cui all'art 272, o nell'autorizzazione rilasciata ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 24maggio 1988,n. 203, o nei documenti previsti dall'art. 12 di tale decreto; ricadono nella definizione anche le modifiche relative alle modalità di esercizio o ai combustibili utilizzati;

m-bis) modifica sostanziale: modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente; [omissis]”.

ii In un caso analogo (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 29.4.2009, n. 2746, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2009, p. 713 e ss., con nota di E. POMINI) è stato del resto riconosciuto che la modifica dell'impianto consistente nella variazione delle modalità di convogliamento delle emissioni (nella specie, riunione in un unico punto di emissione di due punti di emissione preesistenti) costituisce una modifica sostanziale, sottoposta come tale al medesimo iter autorizzativo previsto per il rilascio *ex novo* dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera..

iii Cfr. T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 18.5.2016, n. 498, secondo cui “*le modifiche sostanziali, per configurare le quali è sufficiente che via sia un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni, sono soggette a preventiva autorizzazione*”. Cfr. altresì T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, 21.1.2011, n. 49, secondo cui “*affinché la modifica sia sostanziale è sufficiente che via sia un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o un'alterazione delle condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse. Quindi, sono sufficienti modifiche minime concernenti le emissioni per giustificare un procedimento più completo ...*”.

iv Per completezza si riporta quanto specificato dall'art. 269, comma 8, per le modifiche sostanziali: “*Se la modifica per cui è stata data comunicazione è sostanziale, l'autorità competente ordina al gestore di presentare una domanda di autorizzazione ai sensi del presente articolo. Se la modifica è sostanziale l'autorità competente aggiorna l'autorizzazione dello stabilimento con un'istruttoria limitata agli impianti e alle attività interessate dalla modifica o, a seguito di eventuale apposita istruttoria che dimostri tale esigenza in relazione all'evoluzione della situazione ambientale o delle migliori tecniche disponibili, la rinnova con un'istruttoria estesa all'intero stabilimento*”.