

Pubblicato il 15/07/2025

N. 06219/2025 REG.PROV.COLL.
N. 07807/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7807 del 2023, proposto dalla società Amcor Flexibles Arenzano s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Prati ed Elisabetta Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

la Città metropolitana di Genova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Valentina Manzone, Carlo Scaglia e Lorenza Olmi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Matteo Repetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

la Regione Liguria, non costituita in giudizio;

nei confronti

dell'Azienda sanitaria locale (ASL) 3 di Genova e del Comune di Arenzano, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per la Liguria, Sez. II, 2 marzo 2023, n. 264, resa tra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento, *in parte qua*, dell'atto dirigenziale della Città metropolitana di Genova n. 1863 del 31 agosto 2021, avente ad oggetto «*Amcor Flexibles Arenzano S.r.l. - Via Val Lerone, 3 e 9 - 16011 - Arenzano (GE) Riesame con valenza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per l'installazione adibita alla produzione di imballaggi flessibili per alimenti e non, ai sensi dell'art.29-quater, art. 29-sexies e 29-octies della parte seconda, titolo iii-bis del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. - accertamento in entrata pari a euro 2.275,00*», e per l'accertamento e la condanna delle amministrazioni intimete al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città metropolitana di Genova e dell'ARPAL;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio riguarda il provvedimento della Città metropolitana di Genova n. 1863 del 31 agosto 2021, con cui è stata rinnovata per dodici anni l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), di titolarità della società Amcor Flexibles Arenzano s.r.l., per la gestione di un impianto di produzione di imballaggi flessibili, per alimenti e non, collocato in Arenzano, val Lerone nn. 3 e 9.

2. Con il ricorso di primo grado, la società ha domandato l'annullamento del provvedimento sopra indicato, nella sola parte in cui ha incluso nell'AIA alcune prescrizioni, ritenute in contrasto con la normativa eurounitaria e ingiustamente lesive dei suoi interessi, all'uopo articolando otto motivi di censura. La ricorrente ha, inoltre, domandato la condanna della Città metropolitana di Genova, autorità autorizzante, nonché dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale ligure (ARPAL), che ha partecipato in via consultiva al procedimento per cui è causa, al risarcimento del danno asseritamente subito.

3. Si sono costituite in giudizio, per resistere al gravame, la Città metropolitana di Genova e l'ARPAL, quest'ultima sollevando plurime eccezioni preliminari.

4. Con la sentenza n. 264 del 2 marzo 2023, non notificata, il T.A.R. adito, dopo aver assorbito le questioni preliminari in ragione dell'infondatezza dei motivi di censura proposti avverso il provvedimento, ha rigettato il ricorso.

5. La sentenza è stata appellata da Amcor Flexibles Arenzano s.r.l., con ricorso ritualmente notificato il 26 settembre 2023 e depositato il 28 settembre 2023.

6. Anche in grado di appello, hanno resistito in giudizio sia la Città metropolitana sia l'ARPAL. Quest'ultima ha riproposto le proprie eccezioni preliminari *ex art. 101, co. 2, cod. proc. amm.* Entrambe le amministrazioni hanno, inoltre, contestato la fondatezza delle censure mosse alla sentenza.

7. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica dell'8 maggio 2025.

8. L'appello è infondato. Pertanto, anche nel presente grado di giudizio, in applicazione del principio della ragione più liquida (Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5), vengono assorbite le questioni di rito sollevate dall'ARPA nelle proprie eccezioni preliminari.

9. Il primo motivo d'appello è rubricato: *«Error in iudicando – Violazione dell'art. 112 CPC – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29-quarter, c. 6 del d.lgs. n. 152/2006 (e smi), anche in relazione agli artt. 4; 29-bis, c. 1; 29-sexies, c. 4 e 4-bis; 29-octies, c. 2 e 4 del d.lgs. n. 152/2006; nonché in relazione alla Circolare del Ministero dell'Ambiente recante i "criteri sulle modalità applicative della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento alla luce delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 4 Marzo 2014 n. 46". Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 14 Direttiva 2010/75/UE, anche in relazione agli artt. 33 e 117, c. 2, lett. s) Cost. Difetto di istruttoria e motivazione. Manifesta irragionevolezza»*. Con esso, si contesta il capo della sentenza, con il quale è stato respinto il primo motivo del ricorso di primo grado.

9.1. Dinanzi al T.A.R., la società ricorrente aveva censurato il provvedimento impugnato, adducendo:

a) in primo luogo, che esso contenesse delle prescrizioni contrastanti con le migliori tecniche disponibili (o *best available techniques* – BAT) vigenti, di cui alla decisione della Commissione europea n. 2020/2009

("conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento di superficie con solventi organici"), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9 dicembre 2020;

b) in secondo luogo, che il piano di monitoraggio e controllo (PMC) accluso all'AIA fosse stato integralmente predisposto dall'ARPAL, in violazione dell'art. 29-*quater*, co. 6, d.lgs. 152/2006 (nonché dell'art. 12 della direttiva 2010/75/UE), dal quale si ricava che il PMC deve essere redatto dall'amministrazione autorizzante sulla base della proposta dell'impresa, mentre l'ARPA è chiamata solo a rendere un parere non vincolante.

9.2. Il giudice di primo grado ha ritenuto la doglianza *sub a)* inammissibile per genericità: «*Il profilo a) è inammissibile per genericità in quanto la deduzione di parte ricorrente non ha indicato quali specifiche BAT-MTD sarebbero state disattese o travisate dell'ALA impugnata, con conseguente impossibilità di esame nel merito del vizio dedotto.*

Il giudice ha, di seguito, dichiarato infondata la seconda doglianza, relativa al ruolo svolto dall'ARPAL, osservando quanto segue: «*L'art. 12. della Direttiva 75/2010 stabilisce che le misura di monitoraggio e controllo sono, in prima battuta, proposte dal soggetto gestore e, successivamente, l'autorità competente (la Città metropolitana), acquisito il parere di ARPAL, approva il PMC.*

Nel caso di specie tale scansione procedimentale è stata rispettata atteso che:

i) la ricorrente ha proposto un programma di monitoraggio e controllo allegato alla domanda di rinnovo dell'ALA e tale schema, come affermato dall'impugnato provvedimento di rinnovo dell'ALA, "è stato esaminato durante l'istruttoria" (pag. 15 dell'atto impugnato);

ii) in fase istruttoria la Città metropolitana ha acquisito anche il parere di ARPAL;

iii) infine l'autorità competente (la Città metropolitana) ha approvato il PMC definitivo che ha allegato all'ALA.

Che ARPAL abbia reso un parere così articolato da assumere i connotati di uno schema di PMC, costituisce un aspetto ininfluenza in quanto si tratta comunque di un apporto procedimentale non vincolante che è stato esaminato dalla Conferenza dei servizi e, infine, approvato dalla Città metropolitana solo dopo averlo vagliato a fondo, come si evince dall'articolata e puntuale motivazione rinvenibile nell'atto impugnato.

Ne consegue che:

- il soggetto gestore ha effettivamente proposto le misure di monitoraggio e controllo;

- ARPAL ha fornito il proprio parere;

- la Città metropolitana, vagliati entrambi gli atti istruttori, ha approvato il PMC finale che è stato allegato all'ALA.

In definitiva lo schema procedimentale previsto dalla normativa è stato rispettato».

9.3. Ciò posto, l'appellante, in primo luogo, si oppone alla declaratoria di inammissibilità della censura *sub a)*, evidenziando che le prescrizioni oggetto di doglianza fossero indicate nella relazione tecnica di parte, integralmente richiamata nel ricorso, nonché fossero ulteriormente contestate nei motivi secondo, terzo, quarto e quinto. L'appellante procede, di seguito, a enucleare gli specifici punti di contrasto asseritamente esistenti tra le prescrizioni dell'AIA e le BAT.

9.4. La censura è infondata.

Correttamente il T.A.R. ha ritenuto generiche, dunque inammissibili *ex art.* 40, co. 1, lett. d), e co. 2, cod. proc. amm., le contestazioni delle prescrizioni amministrative, per mancata esplicitazione delle BAT asseritamente violate. L'onere di indicazione specifica dei motivi di ricorso, di cui all'art. 40, co. 1, lett. d), cod. proc. amm., non può essere soddisfatto mediante il mero richiamo al contenuto di perizie di parte, poiché i motivi di censura devono essere autosufficienti, ossia autonomamente comprensibili mediante la

lettura dell'atto processuale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4623, secondo cui il ricorso deve essere *«"autosufficiente" nella esposizione delle censure, finalizzata alla puntuale individuazione della causa petendi; e senza che all'uopo possa svolgere alcuna funzione sostitutiva il riferimento "per relationem" alla consulenza tecnica o ad altri scritti o atti difensivi»*). Conseguentemente, è inammissibile la proposizione *ex novo* delle contestazioni in sede di appello, in quanto contrastante con il divieto di *nova* di cui all'art. 104, co. 1, cod. proc. amm., come, tra l'altro, eccepito dalla Città metropolitana di Genova nella memoria difensiva depositata in vista dell'udienza di discussione dell'appello. Quanto alle doglianze asseritamente già contenute nei successivi motivi del ricorso di primo grado, esse verranno analizzate in seguito se e in quanto detti motivi, tutti reputati infondati dal T.A.R., siano stati riproposti in appello, previa contestazione dei relativi capi della sentenza di primo grado.

9.5. Rispetto alla declaratoria di infondatezza della doglianza *sub b)*, l'appellante obietta che l'atto predisposto dall'ARPAL per tutti gli impianti operanti sotto il suo controllo e risalente al 2019, non fosse un parere, bensì un vero e proprio piano di monitoraggio e controllo, redatto *ex uno latere* a prescindere tanto dalle BAT, adottate nel successivo 2020, quanto dalla proposta della società istante, poiché presentata addirittura nel 2021. L'anteriorità del documento dell'ARPAL rispetto alla proposta del gestore escluderebbe definitivamente la riconducibilità del primo alla categoria dei pareri e attesterebbe il travalicamento delle competenze meramente consultive assegnate a tale Agenzia dall'art. 29-*quater* d.lgs. 152/2006. Né potrebbe avere valore sanante l'approvazione del piano da parte della Città metropolitana all'esito del procedimento, giacché questa deve esprimersi sul PMC proposto dal gestore e non dall'ARPA. Infine, l'uniformazione di tutte le tecniche di monitoraggio e controllo mediante la loro enucleazione in un atto generale sarebbe una scelta irragionevole, considerato che sul territorio della provincia di Genova operano diciannove stabilimenti tra loro estremamente diversi.

9.6. Anche questa doglianza è priva di fondamento.

È da condividere la sentenza di primo grado, ove constata che nel caso di specie è stata seguita la scansione procedimentale prevista dalla legge. Ciò che rileva, ai fini del rispetto delle competenze e delle procedure di cui all'art. 29-*quater* d.lgs. 152/2006, recettivo dell'art. 12 della direttiva 2010/75/UE, è che il gestore abbia la possibilità di proporre il PMC e che questo sia approvato dall'autorità autorizzante su parere, non vincolante, dell'agenzia predisposta alla tutela ambientale. Ebbene, nella fattispecie, la società istante ha avuto modo di proporre un proprio piano di monitoraggio e controllo, che è stato discusso nelle varie sedute della conferenza di servizi, anche alla luce del documento dell'ARPAL, e, infine, la Città metropolitana ha approvato il piano, allegandolo all'AIA.

La circostanza che il PMC varato sfruttasse il modello generale predisposto dall'ARPAL non rileva, così come è influente che il documento dell'Agenzia fosse intitolato "piano", piuttosto che "parere", e contenesse delle indicazioni generali valide per plurimi impianti, poiché, dal punto di vista pratico, non vi è stata l'esautorazione della potestà di approvazione del PMC facente capo alla Città metropolitana, che ha mantenuto la facoltà di apportare modifiche alle misure previste dall'ARPAL, anche per adattarle alla specificità della situazione concreta sottoposta alla sua attenzione. Neppure rileva che il PMC approvato si discosti dal modello della società istante, dacché questa ha solo una facoltà di proposta, ma non può influire, con efficacia vincolante, sull'individuazione delle concrete misure di monitoraggio e controllo a cui dovrà adeguarsi, una volta autorizzata a svolgere l'attività. Analogamente, non è *ex se* censurabile che il documento dell'ARPAL risalga al 2019, ossia a un momento anteriore all'adozione delle nuove BAT (2020) e alla

proposta della società (2021), trattandosi, comunque, di un modello pienamente modificabile dalla Città metropolitana e adeguabile alle specificità della procedura, nonché alle sopravvenienze fattuali e normative.

Sotto altro profilo, infine, non si può sottacere che anche la presente doglianza rechi un certo grado di genericità, la società non avendo specificato quali fossero gli scostamenti tra la propria proposta, il documento dell'ARPAL e il PMC approvato, né in che termini questi le abbiano provocato delle difficoltà.

10. Può procedersi all'analisi del secondo motivo di appello, intitolato: *«Error in iudicando - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 29 bis, comma 1; art. 29-sexies, commi 4-bis e 4-ter; 275; 268, c. 1; Allegati I e III alla Parte V, del D.lgs. 152/06. Irragionevolezza manifesta»*. Con esso, si censura la statuizione reiettiva resa dal T.A.R. sul terzo motivo di ricorso, con il quale Amcor Flexibles Arenzano s.r.l. aveva contestato la prescrizione contenente la fissazione del limite di emissione dei composti organici volatili (COV).

10.1. La società aveva lamentato che il limite indicato nell'AIA, pari a 20 mg C/Nm di COV dallo scarico in atmosfera, violasse le BAT, che, invece, stabilivano un intervallo di emissioni tra 1 e 50 mg C/Nm.

10.2. Il T.A.R. ha superato la doglianza osservando che lo scarico gassoso della ricorrente emette "etilacetato", ossia un COV che, sebbene non ascrivibile ai gas più dannosi per la salute umana e la salubrità ambientale (come quelli cancerogeni), rientra comunque tra i gas pericolosi elencati nell'Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/2006 (tabella D - classe V), comportando comunque un rischio per l'uomo e per l'ambiente; di conseguenza, ad avviso del giudice, è ragionevole la fissazione di un limite di emissione di 20 mg C/Nm, di valore medio rispetto alla forbice indicata nelle BAT, tra il livello minimo di 1 mg C/Nm e quello massimo di 50 mg C/Nm, tenuto anche conto che il limite di 20 mg C/Nm era già previsto nella precedente AIA e non aveva mai creato problemi alla produzione della ricorrente, che, anzi, aveva spesso mantenuto le emissioni ben al di sotto di tale valore. Il T.A.R. ha aggiunto che la proposta della società di elevare il limite a 50 mg C/Nm era stata scartata dalla Città metropolitana in base a un adeguato bilanciamento degli interessi, visto che ciò avrebbe consentito un risparmio energetico trascurabile, a fronte di un consistente aumento delle emissioni di gas pericolosi.

10.3. Nel ricorso in appello, Amcor Flexibles Arenzano s.r.l. lamenta che il giudice abbia errato nel ritenere che la Città metropolitana avesse osservato le BAT e fosse addivenuta alla fissazione di un limite ragionevole. Infatti, l'amministrazione avrebbe dovuto individuare il limite di emissione, entro il *range* previsto nelle BAT, ma in proporzione alla pericolosità della specifica sostanza utilizzata dal gestore. Viceversa, nel caso in esame, la Città metropolitana avrebbe fissato la soglia di 20 mg C/Nm solo per continuità rispetto al passato e senza considerare che l'etilacetato, utilizzato dalla società, rientra tra i gas meno pericolosi. Inoltre, l'appellante critica la statuizione per cui l'innalzamento del limite avrebbe condotto a un risparmio energetico trascurabile, poiché smentita dai dati indicati nella relazione tecnica depositata in primo grado.

10.4. Il motivo di appello deve essere disatteso.

Va ribadito – come già osservato dal primo giudice – che la Città metropolitana di Genova ha agito in piena osservanza delle BAT, fissando un limite di emissione (pari a 20 mg C/Nm) compreso nell'intervallo da 1 e 50 mg C/Nm, stabilito a livello europeo.

All'interno del predetto *range*, l'amministrazione gode di ampia discrezionalità, non solo tecnica ma anche amministrativa, nell'individuazione dello specifico limite valevole per la singola impresa. Non può essere, dunque, assecondata la tesi attorea per cui l'amministrazione avrebbe dovuto fissare il limite operando una proporzione – per così dire – matematica, considerando esclusivamente il dato tecnico della composizione

della sostanza utilizzata nell'impianto (l'etilacetato). Vista la natura anche amministrativa – e non solo tecnica – della discrezionalità affidata all'amministrazione autorizzante, essa ben può calibrare il singolo valore soglia all'esito di un contemperamento degli interessi in gioco, contemperamento per definizione legato a considerazioni elastiche – non matematiche – e, notoriamente, insindacabili, se non per manifesta irragionevolezza.

Nel caso in esame, il giudice ha condivisibilmente constatato la non irragionevolezza dell'esito del bilanciamento operato dalla Città metropolitana, improntato a un approccio di prudenza verso la tutela ambientale, visto e considerato che l'etilacetato, sebbene non rientrante nei COV maggiormente dannosi, è comunque dotato di un grado di pericolosità per l'uomo e per la salubrità ambientale, ma, al contempo, rispettoso delle esigenze della società, che fino a quel momento aveva operato nel rispetto del limite di 20 mg C/Nm e, frequentemente, anche ben al di sotto di esso e che, comunque, potrebbe conseguire un risparmio energetico, se non "trascurabile", comunque modesto (cioè, stando ai dati della relazione tecnica, pari al 5% di risparmio dell'energia elettrica, all'8,3% dell'energia termica, valori innalzabili al 10/15% nel caso di utilizzo di una differente tecnica di rigenerazione) a fronte dell'innalzamento massimo (a 50 mg C/Nm) del limite in questione.

11. Con il terzo motivo di appello, rubricato *«Error in indicando - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 29-quater, c. 11, e 185-bis c. 2 del d.lgs. n. 152/2006. Irragionevolezza manifesta»*, si contesta il capo della sentenza che ha disatteso il quinto motivo di ricorso di primo grado, volto a censurare la prescrizione relativa allo smaltimento dei rifiuti.

11.1. Nel quinto motivo, la società ricorrente aveva lamentato che la Città metropolitana avesse impartito delle prescrizioni analoghe a quelle del regime di cui all'art. 208 d.lgs. 152/2006, valevole, però, solo per gli impianti che svolgono operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti e, quindi, non applicabile alla ricorrente, che, invece, opera in regime di "deposito temporaneo" ex art. 185-bis, co. 2, d.lgs. 152/2006.

11.2. Il giudice di primo grado ha ritenuto il motivo infondato, osservando:

- in via generale, che l'autorità avrebbe potuto comunque riqualificare l'attività, mutandone il regime, da deposito temporaneo in stabilimento di recupero o smaltimento di rifiuti;
- rispetto al caso specifico, che la Città metropolitana avesse effettuato una meticolosa istruttoria, mediante la ricognizione della vasta gamma di rifiuti (pericolosi e non) prodotti dalla ricorrente e che, di conseguenza, avesse predisposto delle prescrizioni coerenti con la BAT n. 22 (relativa ai rifiuti) e non irragionevoli.

11.3. In appello, la società deduce che non vi sia stata alcuna riqualificazione dell'impianto, posto che la relazione tecnica allegata all'atto di rinnovo dell'AIA prevede che *«[i] rifiuti prodotti dallo stabilimento devono essere gestiti in regime di "deposito temporaneo" nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 183, comma 1, lettera bb) del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.»*. Pertanto, le prescrizioni calibrate sul regime di cui all'art. 208 d.lgs. 152/2006, come gli obblighi di nomina di un "responsabile tecnico dell'impianto" e di costituzione della polizza assicurativa prevista dall'art. 208, co. 11, lett. g), d.lgs. 152/2006, sarebbero incongrue rispetto alla reale situazione dell'impianto. Sarebbe, inoltre, scorretto il richiamo alla BAT n. 22, perché essa non contemplerebbe le misure relative alla nomina del responsabile dell'impianto e alla stipula dell'assicurazione, impartite alla società, né le ulteriori prescrizioni concernenti le modalità di stoccaggio dei rifiuti, le caratteristiche dei cassoni, dei serbatoi e dei bacini di contenimento, nonché la previsione di un report annuale sullo smaltimento svolto.

11.4. Anche questa doglianza è infondata.

Sebbene la Città metropolitana non abbia riqualificato l'impianto, posto che – in base all'AIA – esso opera ancora in regime di deposito temporaneo, un inasprimento delle prescrizioni relative allo smaltimento dei rifiuti non risulta vietato da nessuna normativa, neppure dalle BAT fissate a livello europeo. Pertanto, la scelta dell'amministrazione di incrementare le regole afferenti alla materia *de qua* non equivale ad assoggettare la società al regime di un impianto di smaltimento o di recupero di rifiuti e costituisce legittimo esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa, spettante all'autorità autorizzante, quivi non censurata per specifici profili di manifesta irragionevolezza.

12. Si impone, in conclusione, il rigetto dell'appello.

13. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti delle amministrazioni costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata.

Condanna parte appellante al pagamento, in favore della Città metropolitana di Genova e dell'ARPAL, delle spese del secondo grado di giudizio, liquidate, per ciascuna amministrazione, in euro 4.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Martina Arrivi

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO