

**Una importante sentenza del TAR Emilia Romagna che affronta
il tema delle emissioni odorigene**

**Il Tar respinge il ricorso presentato dall'azienda avverso l'atto
di autorizzazione alle emissioni in atmosfera della Provincia di
Forlì-Cesena che prevedeva limitazioni proprio al fine di diminuire
gli impatti delle emissioni**

Le emissioni odorigene e gli impatti sulla tutela della salute pubblica e dell'ambiente sono – storicamente – figlie di un dio minore nel panorama e nel contesto della disciplina giuridica ambientale e della giurisprudenza connessa. Eppure tali emissioni sempre più frequentemente ed in aree sempre più vaste fonte di disagio per le popolazioni residenti, fino a raggiungere punte di incidenza sulla salute pubblica.

Il tema è – dunque – a nostro avviso importante e meritevole di maggiore interesse da parte di tutti.

Anche per tali motivi, riteniamo particolarmente interessante e significativa – a livello di principi generali disciplinatori – la sentenza del TAR Emilia Romagna (causa reg. N. 1010/2007 Tar di Bologna, sentenza 4454/2008) che respinge il ricorso presentato dall'azienda avverso l'atto di autorizzazione alle emissioni in atmosfera della Provincia di Forlì-Cesena che prevedeva limitazioni proprio al fine di diminuire gli impatti delle emissioni.

Con questa pronuncia, il TAR valorizza sostanzialmente da un lato l'importanza della tematica in esame che senza dubbio incide sulla salute pubblica intesa nel senso più ampio ed attuale, e dall'altro conferma il ruolo primario della Provincia nel decidere anche nel merito in sede di rilascio di atti autorizzatori al fine di imporre limiti e prescrizioni specifiche all'impianto per armonizzare le esigenze aziendali con le esigenze di tutela della popolazione e dell'ambiente.

In questo caso il Dirigente del Servizio Ambiente e Sicurezza del Territorio della Provincia di Forlì – Cesena autorizzava una ditta alle emissioni in atmosfera derivanti dall'attività di produzione di fertilizzanti e di compost mediante l'utilizzo di pollina e altri residui organici; ma introduceva nel contesto dell'atto misure e prescrizioni per il contenimento degli odori. Il TAR, su ricorso della ditta interessata proprio su tale ultimo specifico punto, sanciva che la Provincia, infatti, ha perseguito come unico fine una soluzione soddisfacente delle problematiche inerenti le emissioni odorigene e dunque ha operato in modo legittimo. E dunque riteneva che la Provincia di Forlì-Cesena, investita della domanda di aggiornamento dell'autorizzazione presentata dalla ricorrente, ha legittimamente provveduto a modificare l'autorizzazione rilasciata nel settembre 2006 autorizzando le modifiche richieste.

Come si vede, una sentenza significativa che vi proponiamo nella motivazione integrale stante il carattere di interesse generale ed a livello nazionale per diversi principi.

Maurizio Santoloci

6 novembre 2008

N. 04454/2008 REG.SEN.

N. 01010/2007 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1010 del 2007, proposto da:
***** a.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. *****;

contro

Provincia di Forlì-Cesena, rappresentata e difesa dall'avv. ***, con domicilio eletto presso l'avv. *****,

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- in parte qua, del provvedimento 5 giugno 2007 n. 405 del Dirigente Servizio Ambiente e Sicurezza del Territorio della Provincia di Forlì – Cesena, con cui la Società ricorrente è stata autorizzata alle emissioni in atmosfera derivanti dall'attività di produzione di fertilizzanti e di compost mediante l'utilizzo di pollina e altri residui organici;

- per quanto occorrer possa, dei verbali delle sedute della Conferenza dei Servizi in data 28 febbraio, 4 e 16 aprile e 7 maggio 2007;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o correlato;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Forlì-Cesena;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del 13 marzo 2008, relatore il Cons. Rosaria Trizzino, i difensori delle parti come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - La ricorrente **** gestisce in Comune di ****, località ***, un impianto per la produzione di concimi organici e organo-minerali mediante utilizzo delle deiezioni avicole (pollina e residui organici).

Con il ricorso in epigrafe impugna il provvedimento del dirigente del Servizio Ambiente e Sicurezza del Territorio della Provincia di Forlì-Cesena, 5 giugno 2007 n. 405, di autorizzazione alle emissioni in atmosfera derivanti dall'attività di produzione di fertilizzanti e di compost mediante l'utilizzo di pollina e altri residui organici, nella parte in cui sono state introdotte d'ufficio misure e prescrizioni per il contenimento degli odori.

A sostegno del gravame deduce le seguenti censure:

- Violazione e falsa applicazione dell'articolo 269 del d.lgs 3 aprile 2006 n. 152; carenza di potere, difetto assoluto di motivazione;
- Violazione dell'atto di transazione in data 11 dicembre 2006; violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione (articolo 97 Costituzione); violazione degli articoli 7, 8 e 10 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e violazione del giusto procedimento;
- Violazione dei principi generali in materia di modifica d'ufficio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera; eccesso di potere per difetto di presupposto e difetto di motivazione;
- Eccesso di potere per istruttoria carente e difettosa, per difetto di presupposto, per contraddittorietà manifesta e carenza di istruttoria;
- Eccesso di potere per falsità ed erroneità dei presupposti, difetto assoluto di motivazione, illogicità e irragionevolezza;

- Violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di valori limite delle emissioni odorigene; eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza; violazione del principio di proporzionalità e violazione dell'articolo 271 del d.lgs 3 aprile 2006 n. 152 e del requisito di disponibilità; eccesso di potere per contraddittorietà e difetto del presupposto.

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia di Forlì-Cesena contestando tutte le censure svolte dalla ricorrente e chiedendo la reiezione del ricorso

3. All'udienza del 13 marzo 2008, fissata per la discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. - Tutte le censure dedotte sono prive di fondamento.

5. - Va innanzitutto rilevato in fatto quanto segue:

a) la ditta **** era titolare di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, rilasciata dall'Amministrazione provinciale il 4 settembre 2006, una volta realizzate le prescrizioni e gli adeguamenti impiantistici autorizzati con il provvedimento 19 ottobre 2005 n. 476;

b) a seguito di sopralluogo effettuato da Arpa il 24 ottobre 2006 si rilevavano carenze gestionali nella conduzione dei nuovi impianti installati (scrubber e biofiltro) e violazioni dell'autorizzazione;

c) a seguito di ciò, il 15 gennaio 2007 la Provincia in relazione alle carenze e modifiche rilevate da Arpa diffidava **** ai sensi dell'articolo 278 del d.lgs n. 152 del 2006 a realizzare gli adeguamenti richiesti da Arpa e a presentare domanda di aggiornamento dell'autorizzazione per le modifiche sostanziali apportate all'impianto di vagliatura;

d) tali modifiche non sono ritenute sostanziali da ****, pur tuttavia in data 9 febbraio 2007 è stata richiesta una modifica dell'autorizzazione per:

- inserire un vaglio all'ultimo piano della torre di pellettatura;

- spostamento del filtro a tessuto di 1,5 metri

- indicazione di pollina con lettiera al posto di pollina di broiler.

e) il 7 maggio 2007, la Conferenza di Servizi ha espresso parere favorevole al rilascio di una nuova autorizzazione con prescrizioni;

f) con il provvedimento 5 giugno 2007 n. 405 l'Amministrazione provinciale ha provveduto ad autorizzare l'emissioni in atmosfera derivanti dall'attività svolta dalla ricorrente secondo le modalità ivi dettagliatamente specificate;

5.1 - Alcune di queste prescrizioni sono contestate dalla ditta **** sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) a norma dell'articolo 269 del Codice dell'ambiente l'autorizzazione ha durata quindicennale ed è immodificabile dall'Autorità emanante fino alla scadenza;

b) in considerazione di ciò l'aggiornamento chiesto dalla ricorrente poteva essere accolto o negato, ma non poteva essere la causa di una revisione dell'autorizzazione e dell'introduzione di nuove e onerose prescrizioni: la Provincia ha dunque esercitato un potere non previsto dalla legge.

c) in via subordinata la ricorrente rileva il mancato avviso dell'avvio del diverso procedimento e la violazione dell'obbligo contrattualmente assunto dall'Amministrazione (atto 11 dicembre 2006 - doc.n. 18), per non essere stata invitata a partecipare al procedimento di revisione dell'autorizzazione;

d) nella specie, inoltre, non sussistono ragioni idonee a giustificare un aggiornamento d'ufficio; né la Provincia ha motivato in merito, tanto più che **** disponeva della migliore tecnologia e non risulta concretamente accertato alcun peggioramento causalmente ascrivibile alla ricorrente.

5.2 - In merito il Collegio deve innanzitutto precisare che l'autorizzazione in contestazione è disciplinata dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale), che con l'art. 280 ha abrogato il D.P.R. n. 203 del 1988, riordinando, coordinando e integrando la disciplina abrogata in una nuova normativa contenuta nella Parte Quinta (norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera).

L'articolo 267, comma 1, nel definire il campo di applicazione della nuova disciplina, precisa che essa "si applica agli impianti (..) ed alle attività che producono emissioni in atmosfera".

L'articolo 269 espressamente riconosce alla Provincia il potere di modificare l'autorizzazione prima della scadenza del termine di validità - fissato in anni 15 - nel corso del procedimento derivante dalla richiesta di modifica sostanziale.

In particolare il comma 7 dell'articolo 269 così recita:

“ L'autorizzazione rilasciata ai sensi del presente articolo ha una durata di quindici anni.....
.....L'aggiornamento dell'autorizzazione ai sensi del comma 8 comporta il decorso di un nuovo periodo di quindici anni solo nel caso di modifica sostanziale.”

Il successivo comma 8 prescrive che:

“Il gestore che intende sottoporre un impianto ad una modifica, che comporti una variazione di quanto indicato nell'autorizzazione rilasciata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988 n. 203 ne dà comunicazione all'autorità competente o, se la modifica è sostanziale, presenta una domanda di aggiornamento ai sensi del presente articolo. Se la modifica per cui è stata data comunicazione è sostanziale, l'autorità competente ordina al gestore di presentare una domanda di aggiornamento dell'autorizzazione, alla quale si applicano le disposizioni del presente articolo. Se la modifica non è sostanziale, l'autorità competente provvede, ove necessario, ad aggiornare l'autorizzazione in atto. Se l'autorità competente non si esprime entro sessanta giorni, il gestore può procedere all'esecuzione della modifica non sostanziale comunicata,

fatto salvo il potere dell'autorità competente di provvedere anche successivamente, nel termine di sei mesi dalla ricezione della comunicazione.

Per modifica sostanziale si intende quella che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse

Il comma 9 , infine, autorizza l'autorità competente per il controllo ad effettuare presso gli impianti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Sulla base di tali specifiche disposizioni deve dunque ritenersi la legittimità del comportamento della Provincia trattandosi, nella specie, di domanda di aggiornamento presentata dal gestore dell'impianto per la realizzazione di modifiche indubbiamente di carattere sostanziale (essendo pacifica l'incidenza e quindi la variazione qualitativa delle emissioni derivante dalle modifiche in progetto).

In conclusione, deve perciò ritenersi che la Provincia di Forlì-Cesena, investita della domanda di aggiornamento dell'autorizzazione presentata dalla ricorrente, ha legittimamente provveduto a modificare l'autorizzazione rilasciata nel settembre 2006 autorizzando le modifiche richieste.

5.3 - Peraltro, l'autorizzazione 2007 non ha comportato alcuna modifica peggiorativa rispetto alle precedenti autorizzazioni.

La Provincia, infatti, ha perseguito come unico fine una soluzione soddisfacente delle problematiche inerenti le emissioni odorigene nel rispetto dell'accordo transattivo stipulato fra le parti il 11.12.2006 e dei principi di trasparenza e partecipazione al procedimento.

Al riguardo va sottolineato che tutti gli accertamenti successivi al rilascio dell'autorizzazione n. 526 del 4 settembre 2006 sono stati svolti in contraddittorio fra le parti e che parte ricorrente è stata parte attiva del procedimento che ha determinato l'adozione dell'autorizzazione n. 405 del 2007, qui parzialmente contestata.

Lo dimostrano tanto il surrichiamato accordo transattivo, quanto i verbali della Conferenza di Servizi e tutta l'attività direttamente svolta da ****.

5.4 - In merito alle censure mosse con il quarto, quinto e sesto motivo che per la loro connessione possono essere trattati congiuntamente va in primo luogo sottolineato che le modifiche imposte non appaiono nè illogiche, né sproporzionate e neppure arbitrarie.

Ed invero le prescrizioni contestate - in particolare è presa in esame la prescrizione che impone la vagliatura al chiuso (da realizzarsi in un capannone da costruirsi in un mese) - non sono strettamente legate a un'evoluzione peggiorativa della situazione ambientale causata da ****, ma traggono origine dalla volontà, manifestata da entrambe le parti nell'accordo transattivo del 11 dicembre 2006, di ricercare una soluzione che soddisfi i contrapposti interessi della popolazione residente in prossimità dell'impianto e quelli della ditta.

Peraltro la ricorrente lamenta l'inserimento di prescrizioni non supportate da congrue verifiche e precisi monitoraggi rilevando che tali operazioni sarebbero state imposte al lei medesima, senza neppure considerare gli elevati e gravosi costi posti a carico dell'azienda, per assecondare il Sindaco di *** e a prescindere dal contrario avviso dell'Arpa e da accertamenti specifici

La rilevanza di quanto affermato dalla ricorrente deve essere esclusa sulla base del fatto che, come emerge dalla documentazione in atti e in particolare dai verbali delle sedute della Conferenza di Servizi, all'intervento del Comune nel procedimento si è sempre riconosciuta la sostanza di un mero parere, non vincolante e ciò nonostante il concreto e qualificato contributo del consulente tecnico del Comune di ****.

Ed invero, la volontà della Provincia si è formata sulla base dell'autonoma determinazione del competente organo dell'amministrazione provinciale, con il fondamentale contributo dell'ARPA (v. verbale della seduta 7 maggio 2007 della conferenza di servizi).

5.5 - Infine, in relazione ai limiti alle emissioni odorigene che secondo la ricorrente sarebbero arbitrari perché non consentiti dalla legislazione vigente e alla previsione di valori di concentrazione di odori posta "ad personam" senza un iter valutativo ricostruibile, il Collegio rileva quanto segue:

- il limite all'emissione odorigena fissato in 300 u.o./m³ e l'efficienza del sistema di abbattimento scrubber-biofiltro non inferiore al 98%, contenuti nell'autorizzazione sono stati indicati dall'Arpa in sede di Conferenza di Servizi;

- come precisato da Arpa nella relazione in data 25 settembre 2007, tali limiti sono stati desunti oltre che dalla relazione dell'ing. Il Grande del Politecnico di Milano (consulente del Comune), dalle linee guida alla costruzione e gestione di impianti adottate dalla regione Lombardia con DGR 16 aprile 2003 n. 7 e dalla letteratura.

5.6 - Sulla base delle suesposte considerazioni deve pertanto escludersi che l'impugnata autorizzazione incorra nelle censure dedotte.

6. Il ricorso va dunque respinto.

Peraltro, le spese e competenze del giudizio possono essere integralmente compensate, in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna, Bologna Sezione I, respinge il ricorso in epigrafe indicato.

Spese compensate

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

Così deciso in Bologna nelle camere di consiglio del giorno 13 marzo 2008 e del 22 maggio 2008 con l'intervento dei Magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Rosaria Trizzino, Consigliere, Estensore

Maria Grazia Brini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/10/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO