

N. 00573/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00149/2007 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 149 del 2007, proposto da:

General Membrane Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Malvestio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Stradiotto in Venezia - Mestre, via Einaudi, 24;

contro

Provincia di Venezia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cristina De Benetti e Roberta Brusegan, con domicilio eletto in Venezia, S. Marco, 2662;

Comune di Ceggia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Matteo Munarin e Alessio Vianello, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia -Marghera, via delle Industrie, 19/C- P. Lybra;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo del giudizio, del decreto del Dirigente del Settore Politiche Ambientali della provincia di Venezia, prot. n. 76063/06 del 27 ottobre 2006, con cui si autorizza General Membrane S.p.A. all'installazione di una nuova linea di produzione nell'impianto di produzione di membrane bituminose sito in Ceggia, alla Via Venezia n. 28, nella parte in cui prescrive che "la produzione potrà avvenire con il funzionamento contemporaneo di 2 sole linee sulle tre autorizzate" e che "ogni variazione dell'assetto produttivo che comporti l'attivazione di una linea al posto di un'altra, dovrà essere preventivamente comunicata a questa Amministrazione a mezzo fax indicando l'ora di avvio";

B) quanto al ricorso per motivi aggiunti, del parere reso in data 9 ottobre 2006 dalla Commissione Tecnica Provinciale per l'Ambiente della provincia di Venezia, con cui si approva di autorizzare la terza linea, nella parte in cui prescrive che possano "lavorare in contemporanea solo due linee delle tre disponibili, con l'installazione di un sistema di controllo che evidenzi quali linee sono entrate in servizio".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Venezia e del Comune di Ceggia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2014 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società ricorrente produce membrane e miscele bituminose impermeabilizzanti e isolanti per l'edilizia in uno stabilimento sito nel territorio del Comune di Ceggia.

Il 4 luglio 2005 ha presentato alla Provincia di Venezia una domanda per l'installazione di una nuova linea di produzione di membrane da aggiungere alle due esistenti.

Trattandosi di una modifica sostanziale, in quanto idonea a comportare variazioni qualitative o quantitative alle emissioni inquinanti, necessitava dell'autorizzazione provinciale per le emissioni in atmosfera ai sensi del DPR 24 maggio 1988, n. 203.

In passato si erano già manifestate delle difficoltà nel trattamento dei fumi a causa della vasta gamma di sostanze odorigene emesse nel corso del ciclo produttivo (idrocarburi paraffinici, benzene, tiluene, xilene, mercaptani, solfuri organici, alogenuri alchilici e acrilici, composti eterociclici, fenoli e creosoli) nonostante lo stabilimento avesse adottato un sistema di abbattimento degli inquinanti a tre stadi che nel corso del tempo ha subito successive migliorie.

Come risulta dalle difese della Provincia e dalla documentazione depositata in giudizio, tra il 2005 e il 2007 sono alla stessa pervenute molteplici segnalazioni che lamentavano la presenza di odore bituminoso ed olio combustibile dall'impianto, che ha determinato malesseri (mal di testa, mal di gola, bruciore alle narici, difficoltà respiratorie e senso di nausea) alla popolazione e al personale e agli studenti della vicina scuola media "G. Marconi", e ciò ha indotto le Amministrazioni interessate a compiere, quale primo atto istruttorio dell'istanza, un monitoraggio delle emissioni delle sostanze odorigene ed uno studio per l'ottimizzazione del sistema di abbattimento esistente anche mediante l'utilizzo di misuratori di portata.

Nel corso dell'istruttoria la Società ha dichiarato che con la terza linea di produzione sarebbero state realizzate membrane che non potevano essere prodotte con le altre linee di produzione, e che ciò avrebbe comportato un incremento dei quantitativi di materia prima di circa il 25%.

Il Comune di Ceggia ha espresso parere non favorevole all'installazione della terza linea affermando la propria disponibilità a rivalutare la propria posizione solo a seguito di nuovi interventi o miglioramenti sui sistemi di abbattimento esistenti, e la Provincia, su conforme parere espresso dalla commissione tecnica provinciale, con decreto prot. n. 76063 del 27 ottobre 2006, ha autorizzato la realizzazione della terza linea di produzione, prescrivendo il funzionamento alternativo delle linee in modo che al massimo ne fossero in esercizio contemporaneo solo due, e subordinando l'utilizzo di tutte e tre le linee alla presentazione, entro novanta giorni, di un progetto per il trattamento degli effluenti gassosi provenienti dalla fase di miscelazione e preparazione mescole e sfati serbatoi di bitume, mediante termo combustione ad elevata temperatura e la cui relazione, approvata dalla commissione tecnica provinciale, avrebbe comportato la sostituzione

dell'autorizzazione, con l'ulteriore precisazione che ogni variazione dell'assetto produttivo comportante l'attivazione di una linea al posto di un'altra avrebbe dovuto essere preventivamente comunicato.

Con il ricorso in epigrafe tale provvedimento è impugnato, con domanda di risarcimento dei danni subiti, per le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché vengono poste delle restrizioni alle potenzialità produttive nonostante l'assenza di una rigorosa motivazione in ordine ai presupposti che la giustificano;

II) difetto di istruttoria perché nella relazione predisposta dal responsabile del procedimento si afferma che gli sforzi fino ad allora compiuti per l'abbattimento delle sostanze odorigene non hanno raggiunto un livello soddisfacente, senza tener conto che in realtà non è vigente una normativa riguardante la misurazione e la limitazione delle sostanze odorigene, e che uno studio commissionato dalla Società ricorrente ha affermato la compatibilità con gli standard di qualità dell'aria dell'impatto al suolo delle sostanze odorigene e dei composti organici volatili dopo l'installazione della terza linea;

III) illogicità, contraddittorietà della motivazione e falsità di presupposto perché la limitazione della capacità produttiva non è giustificata neppure dalla presenza dei limiti quantitativi ai flussi di massa delle emissioni previsti dall'autorizzazione, dato che è prevedibile che l'utilizzo contemporaneo delle tre linee comporti emissioni al di sotto di tali valori.

Successivamente la Società ricorrente ha presentato domanda di accesso per ottenere copia del parere reso dalla commissione tecnica provinciale nella seduta del 9 ottobre 2006.

Dopo aver visionato il predetto parere con motivi aggiunti lo ha impugnato, oltre che per le censure già proposte con il ricorso originario, per le seguenti ulteriori censure:

IV) difetto di istruttoria, falsità di presupposto e violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché dal verbale emerge che l'Amministrazione si è determinata senza aver prima acquisito gli ulteriori approfondimenti tecnici che avrebbero dovuto essere svolti dall'Arpav, con la conseguenza che le limitazioni imposte risultano prive di giustificazione.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Venezia ed il Comune di Ceggia replicando entrambi alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Il Comune di Ceggia ha altresì eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, perché non sono impugnati atti dallo stesso adottati.

Alla pubblica udienza del 3 aprile 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Comune di Ceggia deve essere respinta in quanto, come ha precisato la parte ricorrente nella memoria di replica, quest'ultimo è stato notiziato del ricorso non in quanto Amministrazione resistente, ma nella veste di controinteressato, in quanto soggetto che ha partecipato al procedimento esprimendo parere negativo al rilascio dell'autorizzazione e quindi titolare di un interesse alla conservazione della validità provvedimento impugnato.

Nel merito il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere respinti.

Con il primo motivo la parte ricorrente lamenta il difetto di motivazione in ordine alla prescrizione di non mettere in esercizio contemporaneamente le tre linee di produzione, e la mancanza di proporzionalità tra l'entità del sacrificio imposto e l'entità dei rischi, non dimostrati, per la salute.

Con il secondo motivo lamenta il difetto di istruttoria perché uno studio commissionato dalla Società ricorrente ha affermato la compatibilità delle emissioni con gli standard vigenti e manca una normativa alla quale richiamarsi per imporre limitazioni giustificate da problematiche di carattere olfattivo.

Con il terzo motivo la parte ricorrente lamenta che le restrizioni non possono essere giustificate con riferimento ai limiti quantitativi alle emissioni imposti dall'autorizzazione, perché tali limiti sarebbero rispettati anche con l'esercizio contemporaneo delle tre linee di produzione, mentre con i motivi aggiunti lamenta il difetto di istruttoria perché dal parere reso dalla commissione tecnica provinciale emerge che erano ancora in corso di acquisizione ulteriori accertamenti commissionati all'Arpav quando l'Amministrazione si è pronunciata.

Le censure, che possono essere considerate congiuntamente, sono infondate e devono essere respinte.

Il dedotto difetto di motivazione è infatti insussistente, dato che il provvedimento impugnato rinvia per relationem al parere espresso dalla commissione tecnica provinciale, e la motivazione per relationem deve ritenersi consentita quando, come nel caso di specie, vi sia un esplicito riferimento all'atto richiamato e questo sia reso disponibile (cfr. ex pluribus Consiglio di Stato, Sez. V, 15 novembre 2012, n. 5772; id., IV, 18 settembre 2012, n. 4950).

E' parimenti infondato il dedotto difetto di istruttoria atteso che dal parere emergono gli elementi posti a fondamento dell'atto impugnato, e la loro sufficienza a sorreggere la legittimità delle determinazioni assunte.

Infatti la limitazione imposta alla capacità produttiva non si fonda, come afferma la parte ricorrente con il terzo motivo, sul superamento dei limiti quantitativi delle emissioni, ma sulla presenza di gravi problematiche di carattere olfattivo.

Rispetto a queste va osservato che è vero che per le emissioni odorigene in base alla normativa nazionale vigente non è prevista la fissazione di limiti di emissione né di metodi o di parametri idonei a misurarne la portata, tuttavia ciò non significa che in sede di rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera non possano essere oggetto di considerazione i profili attinenti alle molestie olfattive al fine di prevenire e contenere i pregiudizi dalle stesse causati.

Infatti l'art. 268, comma 1, alla lett. a), del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che sul punto richiama l'art. 2 del DPR 24 maggio 1988, n. 203) fa proprio un concetto ampio di inquinamento atmosferico che è definito come "ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di 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", e alla lett. b), definisce come emissione in atmosfera "qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'articolo 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di COV nell'ambiente".

Pertanto anche se non è rinvenibile un riferimento espresso alle emissioni odorigene, le stesse debbono ritenersi ricomprese nella definizione di «inquinamento atmosferico» e di «emissioni in atmosfera», poiché la molestia olfattiva intollerabile è al contempo sia un possibile fattore di «pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente», che di compromissione degli «altri usi legittimi dell'ambiente», ed in sede di rilascio dell'autorizzazione, dovendo essere verificato il rispetto delle condizioni volte a minimizzare l'inquinamento

atmosferico (infatti per l'art. 296, comma 2, lett. a, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, il progetto deve indicare le tecniche adottate per limitare le emissioni e la loro quantità e qualità), possono pertanto essere oggetto di valutazione anche i profili che arrecano molestie olfattive facendo riferimento alle migliori tecniche disponibili (cfr. Tar Friuli Venezia Giulia, 2 gennaio 2013, n. 2; Tar Veneto, Sez. III, 3 maggio 2011, n. 741; Tar Umbria, 10 gennaio 2003, n. 10).

Nel caso all'esame risulta che l'Amministrazione ha preso atto dei consistenti elementi offerti dal Comune (cfr. docc. da 1 a 4 depositati in giudizio dal Comune di Ceggia), dalla scuola media "G. Marconi" (cfr. doc. 3 depositato in giudizio dalla Provincia dal quale risulta che sono stati accusati sintomi quali il mal di testa, il mal di gola, il bruciore alle narici e difficoltà respiratorie), dalla cittadinanza (cfr. doc. 5 depositato in giudizio dal Comune di Ceggia), e dalla polizia locale (cfr. docc. 6 e 7 depositati in giudizio dal Comune di Ceggia) circa l'esistenza di numerose situazioni di disagio determinate dalle emissioni odorigene degli impianti già nella situazione preesistente, e ciò è sufficiente a dimostrarne il carattere molesto e potenzialmente pericoloso.

In ragione di tali segnalazioni risulta che la Provincia, quale primo atto istruttorio a seguito dell'istanza presentata, in contraddittorio con la parte ricorrente, ha dato avvio ad un monitoraggio delle emissioni odorigene, ad una campagna di campionamento e ad uno studio per l'ottimizzazione del sistema di abbattimento delle emissioni

Peraltro è stata la stessa Società ricorrente a farsi carico del problema in quanto già nell'istanza del 4 luglio 2005, ha affermato che "in linea di massima non è previsto il funzionamento contemporaneo di tutte le linee di processo, ma solamente di due delle tre linee in futuro presenti".

In tale contesto con il provvedimento impugnato la Provincia non ha definitivamente vietato l'esercizio contemporaneo delle tre linee, ma ha disposto il temporaneo esercizio di due sole di esse fino all'entrata a regime del progetto per un nuovo impianto di abbattimento delle emissioni che avrebbe dovuto essere presentato dalla Società ricorrente dopo tre mesi dal rilascio dell'autorizzazione, ma che non risulta ancora realizzato per l'inerzia della Società (la Provincia infatti nelle proprie difese riferisce e documenta - cfr. doc. 14 depositato in giudizio dalla stessa - che solo in data 6 dicembre 2011 è stata presentata un'istanza volta alla modifica dell'autorizzazione per l'inserimento di un sistema di deodorizzazione basato sul metodo ad assorbimento su carboni attivi a valle dell'impianto di abbattimento esistente).

Da quanto esposto emerge pertanto che vi è un fondamento normativo che giustifica l'imposizione di limitazioni o prescrizioni relative alle emissioni finalizzate alla prevenzione o al contenimento delle molestie olfattive alla luce della migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi, che ai fini istruttori i dati raccolti circa il carattere molesto delle emissioni odorigene risultano sufficienti senza che siano necessari ulteriori accertamenti, e che la prescrizione di mettere in esercizio contemporaneamente solo due delle tre linee fino alla messa in opera di un adeguato sistema di abbattimento degli odori generati dal ciclo produttivo, avendo carattere temporaneo ed essendo in concreto esigibile dall'istante, non viola il principio di proporzionalità.

In definitiva pertanto i provvedimenti impugnati si sottraggono a tutte le censure proposte e il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere respinti.

Uguale sorte segue la domanda risarcitoria, non essendo riscontrabile il requisito dell'ingiustizia del pregiudizio lamentato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso ed i motivi aggiunti in epigrafe indicati, li respinge.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore della Provincia di Venezia e del Comune di Ceggia liquidandole in € 3.000,00 per ciascuna Amministrazione, per compensi e spese, oltre ad i.v.a. e c.p.a.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)