

Publicato il 08/08/2024

N. 07061/2024REG.PROV.COLL.
N. 08047/2020 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8047 del 2020, proposto da -
OMISSIS-S.p.A. – Società Unisoggettiva, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara
Simoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso lo studio Maurizio Cucciolla in Roma, corso
Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna De Maio, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per
il Lazio (Sezione Seconda) n. 7952/2020***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Citta' Metropolitana di Roma
Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 3 luglio 2024 il Cons. Sergio Zeuli e uditi per le parti gli avvocati Simone Barbara;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso proposto dalla parte appellante avverso la determinazione dirigenziale della Provincia di Roma - Dipartimento 04 Servizio 03 - Tutela aria ed energia, n. 2000/2010 del 18 marzo del 2010 e relativo Allegato Tecnico, recante autorizzazione alle emissioni in atmosfera dell'impianto -OMISSIS-di Civitavecchia, nella parte in cui le ha prescritto di dotarsi di un analizzatore di continue della relativa comunicazione della Provincia di Roma - Dipartimento 04 Servizio 03 - Tutela aria ed energia n. 53415 del 30 marzo del 2010, nonché di ogni atto comunque connesso.

Avverso la decisione la parte deduce i seguenti motivi di appello:

violazione degli artt. 269, 291, 294 e dell'Allegato I alla parte V del D.lgs. n. 152/2006, degli artt. 41, 97, 117 Cost. e dell'art. 3 del Trattato UE, nonché per eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà.

2. Si è costituita in giudizio la Città Metropolitana di Roma Capitale, succeduta alla Provincia di Roma, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del gravame.

3. La parte appellante opera nel settore della produzione del conglomerato bituminoso ed è titolare di numerosi stabilimenti industriali, ivi compreso quello sito in Civitavecchia, precedentemente di proprietà della società OMISSIS s.p.a., già in possesso dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi dell'art. 269 del D.lgs. n. 152/2006, rilasciata con determinazione n. 119 del 31 agosto del 2007.

Con il ricorso introduttivo ha impugnato la determina n. 2000/2010 con la quale la Provincia di Roma non ha proceduto alla volturazione della precedente autorizzazione, come da istanza prot. n. 134938 del 30 ottobre del 2008, ma ha invece rilasciato una nuova autorizzazione che prevede: *a) la riduzione dei valori limite delle emissioni degli ossidi di azoto (da 500 mg/nmc a 300 mg/nmc) e degli ossidi di zolfo (da 1700 mg/nmc a 500 mg/nmc); b) l'invarianza del valore limite delle emissioni di monossido di carbonio (150 mg/Nmc); c) la prescrizione dell'installazione sull'impianto di combustione di un analizzatore in continuo, munito di registratore dell'ossigeno libero, dell'ossido di carbonio e di rilevatore della temperatura nei gas effluenti, ai sensi dell'art. 294, comma 1, del codice ambiente.*

In particolare, la società ha dedotto l'illegittimità della predetta determina per violazione degli artt. 269, 291, 294 e dell'Allegato I alla parte V del D.lgs. n. 152/2006, degli artt. 41, 97, 117 Cost. e dell'art. 3 del Trattato UE, nonché per eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, in quanto l'Amministrazione resistente avrebbe dovuto limitarsi a volturare l'autorizzazione n. 119/2007 a nome del nuovo gestore, non essendo prescritto da nessuna disposizione che il solo cambio di gestore, in assenza di modifiche all'impianto, implichi il rilascio di una nuova autorizzazione, così come del resto confermato anche dal tenore dell'autorizzazione n. 119 del 2007 che prevedeva, in tale ipotesi, una semplice comunicazione. Peraltro la precedente autorizzazione, a parità di impianto, non aveva disposto l'installazione di alcun analizzatore in continuo e sarebbe errata anche l'indicazione della presenza di un impianto di combustione all'interno dello stabilimento, essendovi solo un impianto di essiccazione degli inerti.

La società ha proposto un ulteriore ricorso per motivi aggiunti chiedendo l'annullamento della nota della Provincia di Roma – Dipartimento 04 Servizio 03 – Tutela aria e energia n. 97464 del 15 giugno del 2010 con la

quale l'amministrazione resistente ha indicato il termine ultimo per l'adeguamento dell'impianto alle disposizioni del Piano regionale per il Risanamento della qualità dell'aria, approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 66 del 10 dicembre del 2009.

4. La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso.

In primo luogo, il TAR ha evidenziato che, dalla documentazione allegata e dalla narrativa della memoria dell'amministrazione, si evince che con la nota del 18 febbraio del 1997 l'ente aveva comunicato alla società dante causa dell'odierna ricorrente che, in applicazione dell'art. 6, comma 1, del D.P.C.M. 2.10.1995, ai sensi del quale "*gli impianti di potenza termica pari o superiore a 6 Mw devono essere dotati di analizzatori in continuo dell'ossigeno libero e dell'ossido di carbonio e di rilevatori della temperatura o nei gas affluenti*", nell'impianto di Civitavecchia avrebbe dovuto essere installato il dispositivo di misurazione in continuo entro il 27 marzo del 1997 e che la OMISSIS s.p.a. non aveva ottemperato alla suddetta prescrizione.

Dunque l'amministrazione aveva ribadito la necessità di conformarsi al predetto adempimento anche nell'ambito del procedimento apertosi a seguito dell'istanza di volturazione della precedente autorizzazione, con una richiesta che non rappresentava un *novum*, ma recuperava contenuti di precedenti determinazioni.

Pertanto, secondo il primo giudice, l'operato della parte appellata non potrebbe dirsi illegittimo perché, a fronte della cessione dell'attività a un nuovo soggetto, l'ente ha richiesto la documentazione atta a comprovare in capo a quest'ultimo la sussistenza di tutti i presupposti per il rinnovo dell'autorizzazione, che erano già stati ritenuti necessari in relazione al precedente rapporto.

Infatti il provvedimento viene contestato nella parte in cui introduce la prescrizione relativa all'installazione del dispositivo di misurazione in

continuo, malgrado questa fosse già stata imposta al precedente gestore, che tuttavia non vi aveva ottemperato.

Di conseguenza, se anche l'amministrazione resistente avesse proceduto alla sola volturazione della precedente autorizzazione n. 119/2007, senza emetterne una nuova, consentendo il subentro dell'appellante, comunque avrebbe dovuto imporre a quest'ultima di adempiere all'obbligo di dotarsi *“di analizzatori in continuo dell'ossigeno libero e dell'ossido di carbonio e di rilevatori della temperatura o nei gas affluenti”*, come già prescritto all'originario titolare.

Le medesime considerazioni hanno condotto il giudice di prime cure a rigettare anche il ricorso per motivi aggiunti col quale veniva impugnata la diffida a provvedere entro trenta giorni all'adeguamento richiesto.

In definitiva il primo giudice ha ritenuto che - essendo lo stabilimento della Sintexcal, come tutti gli impianti di produzione di conglomerato bituminoso, costituito da un impianto di combustione e da un impianto di essiccazione, nel quale viene utilizzato il calore prodotto dalla combustione al fine di essiccare il materiale necessario alla produzione del conglomerato - l'attività di combustione ivi condotta faceva rientrare pienamente lo stabilimento di Civitavecchia nell'ambito di applicazione dell'art.294, comma 1 codice ambiente.

Infine, ad avviso del TAR, non vale a inficiare la legittimità dell'operato della P.a. l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 183/2017 che ha aggiunto l'art. 273 *bis* al D.lgs. n. 152/2006 con efficacia dal 19 dicembre del 2017.

La predetta norma ha infatti espressamente escluso dall'applicazione delle prescrizioni in materia di emissioni (e quindi dall'obbligo di possedere l'analizzatore in continuo) con un intervento *ex novo*, i soli impianti di essiccazione, ma non quelli di combustione.

5. I tre sub-motivi in cui si articola l'appello possono essere trattati congiuntamente dal momento che, da una prospettiva parzialmente diversa,

tendono tutti a sottrarre l'impianto in questione dal raggio di operatività dell'art.294 del d. lgs. n.152 del 2006.

5.1. Il primo motivo censura la pronuncia di primo grado nella parte in cui ha ritenuto legittima la determina dell'ente. Per esso, la dotazione di un analizzatore in continuo sarebbe obbligatoria per i soli impianti di combustione, mentre quello di cui si discute, è sempre stato solo un impianto di essiccazione. Sicché prescrivere l'utilizzazione del detto dispositivo di misurazione è illegittimo, così come illegittima era la medesima prescrizione imposta alla dante causa.

Aggiunge la doglianza in esame che, in ogni caso, alla nota della Provincia di Roma del 18 febbraio del 1997 - con la quale veniva richiesto al precedente gestore di installare l'analizzatore in continuo - hanno fatto seguito le autorizzazioni n. 201 del 4 luglio 2005 e n. 119 del 31 agosto 2007, che non hanno più imposto il ridetto misuratore, della cui necessità si è tornato a parlare solo nel provvedimento n. 2000/2010 rilasciato alla parte appellante.

Dunque la Provincia ha imposto alla parte appellante l'adozione di un dispositivo, nonostante nei dieci anni precedenti non l'abbia mai ritenuto necessario.

Questo, secondo la doglianza in esame, avrebbe dovuto indurre il primo giudice a vagliare più approfonditamente gli elementi tecnici offerti a supporto del ricorso, che dimostravano che l'impianto in questione era diverso da quello in uso al dante causa, e comunque non era un impianto di combustione. Il che rendeva sufficiente la semplice voltura senza alcuna prescrizione.

5.2. Il secondo motivo d'appello lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ricomprende l'impianto in oggetto fra gli impianti di combustione cui sarebbe applicabile la disciplina allora vigente, che prescriveva, fra le altre cose, l'analizzatore in continuo.

Secondo la parte appellante la sentenza impugnata avrebbe erroneamente accomunato un bruciatore – che è un dispositivo parte di un impianto di essiccazione – ad un impianto di combustione. Infatti, l'impianto di essiccazione in questione rappresenta l'insieme di alcuni dispositivi, tra i quali vi è anche il bruciatore, il quale tuttavia non sarebbe un impianto di combustione in senso tecnico-giuridico.

Infatti, se il bruciatore operasse da solo, non sarebbe in grado di svolgere la specifica attività di portare a temperatura e umidità adeguata i materiali inerti lapidei, perché tale specifica attività può essere svolta esclusivamente mediante tutto l'insieme dei dispositivi che costituiscono appunto l'impianto di essiccazione.

Alla erronea classificazione dell'impianto è conseguita l'erronea applicazione della disciplina di cui all'art. 294, comma 1 D.lgs. n. 152/2006.

5.3. Il terzo motivo di appello censura la sentenza di primo grado con riguardo all'interpretazione data all'art. 273 *bis* D.lgs. n. 152/2006, aggiunto dal d. lgs. n.183 del 2017.

Infatti, al contrario di quanto sostenuto dal giudice di prime cure, la norma suddetta non costituirebbe un *novum*, ma semplicemente chiarirebbe, con un intervento di interpretazione autentica, che un impianto di essiccazione non si governa con il rendimento di combustione e, quindi, che l'impianto *de quo* non sarebbe – come non era neppure al momento dell'autorizzazione – classificabile come medio impianto di combustione.

6. Tutti i motivi sono infondati. Onde motivare l'assunto, conviene preliminarmente ricostruire la normativa che viene in evidenza, confrontandola con l'interpretazione che, di essa, dà la parte appellante.

6.1. Le doglianze in esame presuppongono infatti una lettura funzionale ed unitaria della nozione di impianto, ritenendo che, essendo nel caso di specie la prevalente produzione destinata all'essiccazione, ed essendo quella della combustione un'attività accessoria e servente rispetto alla prima,

l'interpretazione dell'amministrazione sarebbe *contra legem* perché, nella sua destinazione principale, l'impianto sarebbe finalizzato ad altra funzione.

6.1.1. In realtà l'impianto per cui è causa, al tempo del rilascio dell'autorizzazione impugnata, rientrava indiscutibilmente nel raggio d'azione del comma 1 dell'art.294 del d. lgs. n.152 del 2006 (cd. codice dell'ambiente) in base al quale, *“gli impianti disciplinati dal titolo I della parte quinta del presente decreto, con potenza termica nominale pari o superiore a 6 MW, si devono dotare di rilevatori della temperatura nell'effluente gassoso nonché di un analizzatore per la misurazione e la registrazione in continuo dell'ossigeno libero e del monossido di carbonio.”*

6.1.2. La prospettazione della parte è infondata perché non vi è traccia della possibilità di detta lettura unitaria della dimensione di un impianto, nella previsione di cui all'art.268 c.1. lett. h) del codice dell'ambiente. Quest'ultima norma, infatti, definisce “impianti” tutti i *“macchinari o il sistema o l'insieme di macchinari o di sistemi costituiti da una struttura fissa e dotato di autonomia funzionale in quanto destinato ad una specifica attività; la specifica attività a cui è destinato l'impianto può costituire la fase di un ciclo produttivo più ampio”*.

Il riferimento contenuto nell'art.294 citato agli impianti disciplinati dal Titolo I della Parte quinta ricomprende peraltro *“tutti gli impianti fissi, industriali e tecnologici, compresi gli impianti termici civili superiori a determinate soglie ed esclusi gli impianti di incenerimento dei rifiuti che producono emissioni in atmosfera, convogliate o diffuse, con potenza termica nominale pari o superiore a 6 MW”*.

Infine la lett. ff) dell'art.268 d. lgs. n.152/2006 definisce quale “impianto di combustione” qualsiasi *dispositivo tecnico nel quale vengono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto*.

6.2. Ciò detto, nel ciclo produttivo dell'azienda di parte appellante è previsto, quale fase di un più ampio processo, l'utilizzo di un impianto di combustione.

6.2.1. E' d'uopo ricostruire sinteticamente il detto processo industriale per come esso emerge dai dati tecnici in atti.

Al punto 2.3. si legge della presenza di bruciatori, che sono utilizzati nell'impianto e congegnati in modo da evitare che dal processo di combustione vengano emessi incombusti, proprio perché la fiamma si sviluppa nella precamera di combustione, dove, non essendovi aggregati, può svilupparsi senza resistenze. Il calore contenuto nei prodotti della combustione generatisi grazie al bruciatore viene trasferito per contatto diretto ai materiali che devono essere riscaldati nell'ambito del processo essiccatorio, ossia i prodotti di combustione trasferiscono il calore all'aria di essiccazione.

Così, nel punto di emissione indicato con E/1 ossia l'impianto di produzione del conglomerato bituminoso, fuoriescono gli inquinanti generati dalla combustione e quelli derivanti dal materiale inerte e dal bitume miscelato a questi ultimi.

6.2.2. Correttamente pertanto, il giudice di prime cure ha ritenuto che si tratta di due impianti connessi, il cui funzionamento è sequenziale, prima si attiva l'impianto di combustione, quindi, con il calore da questo prodotto, si avvia il processo del successivo impianto di essiccazione che produce il conglomerato bituminoso.

Cioè sono in azione sia un impianto di combustione che uno di essiccazione, che utilizza il calore prodotto dalla combustione per essiccare il materiale necessario a produrre il conglomerato.

6.2.3. Poiché nella prima fase di funzionamento l'impianto ossida combustibili per la creazione di calore, esso rientra, per quanto riguarda questo ciclo, a tutti gli effetti nella nozione di impianti di combustione di cui alla lett. ff) comma 1 dell'art.268 d. lgs. 152 del 2006.

Dunque, in forza della previsione di cui al citato articolo 294 del codice dell'ambiente, l'impianto in questione doveva dotarsi, all'epoca dell'autorizzazione, di due dispositivi per misurare le emissioni gassose prodotte, ossia un rilevatore di temperature dell'effluente gassoso e, per l'appunto, un analizzatore per la misurazione e la registrazione in continuo dell'ossigeno libero e del monossido di carbonio, fuoriusciti dal primo ciclo del processo produttivo.

6.2.4. Da tutto ciò consegue che l'autorizzazione *in parte qua*, era immune dai vizi indicati nel ricorso in appello.

7. Come ricordato, il terzo motivo d'appello, prendendo spunto dall'art.273 *bis* comma 10 lett. a) del d. lgs. n.152 del 2006 - che oggi espressamente esclude, dall'applicazione dell'art.294 citato, non considerandoli medi impianti di combustione, "*gli impianti i cui gas della combustione sono utilizzati per il riscaldamento diretto, l'essiccazione o qualsiasi altro trattamento degli oggetti o dei materiali*" - sostiene che questa previsione rappresenterebbe una norma di interpretazione autentica, con la quale il legislatore della novella ha inteso definitivamente chiarire ciò che aveva già implicitamente presupposto, ossia che quando l'impianto di combustione è connesso ad uno di essiccazione, non sia necessaria la dotazione di un analizzatore continuo.

7.1. La prospettazione non è accoglibile per un triplice ordine di motivi.

7.1.1. Innanzitutto le norme di interpretazione autentica, avendo ordinariamente efficacia retroattiva, rappresentano un'eccezione dell'ordinamento giuridico, dunque, in mancanza di un'esplicita presa di posizione del legislatore, desumibile anche dai termini utilizzati, ossia nel dubbio, la natura di norma interpretativa va esclusa. Al contrario il motivo in analisi la presume.

7.1.2. In secondo luogo, di regola, la norma di interpretazione autentica si rende necessaria in caso di contrasti interpretativi insorti in giurisprudenza

in relazione al precedente assetto, e tale evenienza non ricorreva nel caso di specie.

7.1.3. Infine la predetta aggiunta è parte di un più ampio intervento legislativo, operato con il d. lgs. n. 183 del 2017, resosi necessario per attuare la Direttiva UE n.2193/2015, in tema di emissione di inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni. Si tratta cioè non di un intervento randomico, ma di un intervento di più ampio respiro, che il legislatore ha intrapreso per adeguare la normativa in materia di ambiente agli sviluppi avutisi a livello europeo, il che, ancora una volta, induce a conferire a tutte le previsioni così introdotte, inclusa quella in analisi, la natura di norme innovative e non ricognitive.

Il che significa che la predetta previsione è destinata ad applicarsi alle autorizzazioni rilasciate successivamente all'entrata in vigore della novella e non a quelle, come la controversa, rilasciate in data anteriore.

8. Conclusivamente l'appello va respinto. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 3000,00 (euro tremila,00) da corrispondere alla parte appellata.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

L'ESTENSORE

Sergio Zeuli

IL PRESIDENTE

Oreste Mario Caputo

IL SEGRETARIO