

A.I.A. – RINNOVO – LIMITI ED EMISSIONI ODORIGENE.
POSIZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
CONSIGLIO DI STATO N. 2344/2022

A CURA DI STUDIO LEGALE AMBIENTE – CINZIA SILVESTRI

Il Consiglio di Stato affronta questione che trae *occasione* dalla richiesta di rinnovo dell’A.I.A. da parte di una Società. La sentenza chiarisce alcuni punti e precisa il potere/dovere della pubblica amministrazione, la valenza dell’istruttoria in seno al procedimento nonché il tema che coinvolge le “emissioni odorigene” (pur concludendo per l’irrelevanza della questione per la soluzione del caso concreto).

IL CASO

Una Società aveva ottenuto, in A.I.A., di fissare il limite di scarico per le aldeidi (60 mg/l) in deroga a quello di legge fissato in 2mg/l. Per anni la Società aveva potuto scaricare, tale parametro, in misura superiore ai limiti fissati; scarico che confluiva poi nel depuratore destinato.

Nel corso degli anni però alcuni cittadini segnalavano odori molesti e l’amministrazione (Provincia) assieme alla Società si adoperava in molteplici incontri finalizzati a interventi utili ad arginare il problema.

La Società, nelle more di questi incontri, presentava istanza di rinnovo dell’A.I.A. chiedendo la conferma del limite in deroga di 60mg/l anziché del limite di legge 2mg/l.

La Provincia rinnovava l’A.I.A. *senza concedere però la deroga, anche a fronte delle lamentate emissioni odorigene, che parevano originare proprio dal parametro aldeide.*

La Società impugnava il provvedimento di rinnovo, in punto di negata deroga ai limiti di legge del parametro aldeidi, per plurimi motivi.

Il TAR adito disponeva dunque “verificazione” finalizzata ad accertare l’origine delle emissioni odorigene.

Il verificatore – Arpa, precisava e confermava l’origine emissiva e la quantità indicando il superamento del 5% e dunque emissione da ritenere **significativa e riconducibile alla produzione della Società:**

- *“...gli episodi di disturbo segnalati durante i periodi di produzione di Bis-MPA, hanno avuto un’incidenza superiore al 5% e, pertanto, sono da ritenersi significativi. Invece, durante i periodi di sospensione della produzione, non sono stati registrati episodi di disturbo;*
- *la percezione di odorsità dell’aria risulta significativamente influenzata nelle aree di osservazione del solo Comune di Marnate, con esclusivo riferimento al metodo di valutazione previsto dalla D.G.R. 3018/2012;*
- *i campionamenti istantanei olfattometrici presso il pozzetto di scarico di P. e nel locale di grigliatura del refluo in ingresso all’impianto di depurazione di Olgiate Olona evidenziano una m3 variazione di circa un ordine di grandezza tra la concentrazione di odore espressa in ouE/ presente durante i periodi di sospensione della produzione e quella rilevata durante i periodi di produzione del Bis-MPA ...”.*

Il TAR respingeva il ricorso, con plurime motivazioni e la Società appellava avanti al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato disponeva, a sua volta, una verifica *integrativa*, sempre con ARPA, a fronte di alcune incongruenze rilevate dall’appellante.

Il Consiglio di Stato argomenta su alcuni punti interessanti.

1) ODORI. Il contenzioso avanti al TAR aveva la finalità di confermare il provvedimento di rinnovo A.I.A., privo della deroga sul parametro aldeidi (motivato dalle emissioni odorigene lamentate). Si

assisteva alla verifica Arpa, ente pubblico, che utilizza le linee guida Lombardia del 2012, quale metodo di misura, ma anche campionamenti istantanei olfatto-metrici di riscontro. La sentenza non cita eventuali limiti odorigeni indicati nell’A.I.A. (limiti nell’aria, nelle acque ecc.), come poteva utilmente essere, ma solo indicatori di misurazione rinvenibili nella tecnica di campionamento odorigena e nelle linee guida citate. La sentenza non cita l’art. 272-bis del D.Lgs. n. 152/2006 forse perché non applicabile al caso concreto, che pare precedente alla novella del 2017. In ogni caso, in punto di emissioni odorigene è utile ricordare l’evoluzione normativa di questi ultimi anni¹. Per inciso si ricorda che, dopo l’introduzione dell’art. 272-bis D.Lgs. n. 152/2006 (nel 2017), la Corte Cost. n. 178/2019 ha chiarito alcuni dubbi applicativi e cesellato il limite del potere Regionale che, ad esempio, non può disciplinare le emissioni odorigene in A.I.A. (ex art. 267 comma 3 D.lgs. 152/2006).

*

2) A.I.A. E AMBIENTE. Il Consiglio di Stato (al punto 11.1.3 della sentenza) ricorda che l’amministrazione è chiamata a contemperare le ragioni della produzione aziendale con gli altri interessi tra i quali quello principale della tutela **all’ambiente** “normativamente salvaguardato dalla disciplina dell’A.I.A.”. Il Consiglio di Stato ricorda l’ambito di riferimento dell’A.I.A. (ambiente) e lo distingue dall’interesse “*della popolazione....al pieno e indisturbato godimento e alla salubrità delle loro proprietà, lesa dalle immissioni olfattive moleste...*”. Custode di tale ultimo bene è il Comune che deve assicurare alla popolazione la salubre vivibilità delle proprie abitazioni. La distinzione è importante perché individua il soggetto che è tenuto a controllare il rispetto della normativa di riferimento e il differente oggetto di tutela.

*

3) REGOLA ED ECCEZIONE. La sentenza cita la diade “regola – eccezione”. L’amministrazione si muove su quadro normativo che contrappone “regola ed eccezione” ovvero impone la regola, ma permette l’eccezione alla regola. Il CdS richiama propriamente l’art. 29 sexies D.lgs. n. 152/2006 ponendo in evidenza le contrapposizioni. L’eccezione alla regola è attuata grazie all’ampia discrezionalità amministrativa ma è anche vero che proprio **l’eccezione** alla regola deve essere fortemente motivata, giustificata. L’amministrazione dunque deve giustificare, semmai, la deroga al limite legale (come nel caso di specie), non *la conformità al limite di legge*.

-
- 1) ¹ D.G.R. Lombardia 15.2.2012 n. IX/3018: Linee Guida all’avanguardia risalente al 2012, ancora modello di riferimento. La Regione disciplina il sistema odorigeno e traccia il solco del sistema futuro.
 - 2) Nel 2017 (D.lgs. 183/2017 vigente dal 19.12.2017) è inserito, nella parte dedicata alla matrice “aria”, l’art. 272-bis D.lgs. 152/2006 dedicato alle emissioni odorigene.
 - 3) Il D.lgs. 183/2017 affronta la questione odorigena creando l’art. 272-bis D.lgs. 152/2006, uscendo dai binari precisi indicati dalla Legge delega (L. 170/2016). Il punto merita approfondimento, ma non in questa sede.
 - 4) In sintesi, l’art. 272-bis rimette alla normativa regionale o alle autorizzazioni ambientali degli enti di competenza, il compito di prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene, si badi, degli stabilimenti di cui al titolo V del D.lgs. 152/2006. Alla Regione e agli enti, il compito anche di fissare limiti odorigeni, misure preventive ritagliate sulla situazione peculiare, l’analisi del territorio, la valutazione di vicinanze di abitazioni, l’esistenza di eventuali lamenti, ponderando anche la valutazione del *rischio* che quello “stabilimento” possa emettere odori.
 - 5) Seguono, decisive, le Linee Guida SNPA n. 38/2018 a cui le Regioni, ma anche tutti gli operatori, fanno riferimento.
 - 6) La difficoltà di lettura della normativa, anche alla luce dell’art. 272-bis D.lgs. 152/2006, trova chiarimento e punto di riferimento nella Corte Cost. n. 178/2019 che dipana alcuni dubbi applicativi e indica il limite del potere Regionale che, ad esempio, non può disciplinare le emissioni odorigene in A.I.A. (ex art. 267 comma 3 D.lgs. 152/2006); limite già esplicito nella Direttiva UE 2015/2193. La lettura attenta della sentenza della Corte costituzionale diviene Linea Guida delle competenze Regionali.
 - 7) Da ultimo si aggiunge l’inserimento nell’art. 268 comma 1 della lettera f-bis (D.lgs. 102 del 30.7.2020 vigente dal 28.8.2020) che indica la definizione di “emissione odorigena”, si badi, nell’ambito della parte V sulla tutela **dell’aria**. Definizione piuttosto generica che forse ha solo il merito di accompagnare l’art. 272-bis del 2017 e rendere esplicito il legame odore-aria e l’attenzione posta dal legislatore. Così recita l’art. 268 comma 1 lett. f-bis: “**emissioni odorigene: emissioni convogliate o diffuse aventi effetti di natura odorigena.**”

*

4) **OMESSA ISTRUTTORIA.** E' interessante l'attenzione della sentenza all'istruttoria, ampiamente contestata dalla Società. La Società palesava, nel corso del processo, la carenza istruttoria da parte dell'amministrazione sul legame causale degli odori al parametro aldeide. Il Collegio rispondeva che la disponibilità della Società, manifestata nel corso degli anni e nelle conferenze di servizi, per trovare una soluzione al problema, testimoniava proprio l'istruttoria resa. L'omessa contestazione della Società sull'origine dell'emissione odorigena concreta l'avvenuta istruttoria. Vero è che la Società mai ha contestato, nel corso degli anni, tale causalità e anzi si è messa a disposizione dell'autorità eseguendo interventi, accertamenti. Difficile in questo contesto affermare assenza d'istruttoria che si concreta anche, di fatto, nel contraddittorio con l'amministrazione.

*

5) **INTERESSE PRETENSIVO E ONERE DELLA PROVA.** La sentenza ricorda che l'oggetto del giudizio è costituito dalla "tutela di un interesse **pretensivo**" della Società, la quale, facendo leva sulle ragioni della produzione, intende ottenere un'utilità consistente nella facoltà di "*..non rispettare il limite ordinariamente imposto dalla legge per gli scarichi in acqua dei reflui della sostanza chimica da essa prodotta...*". La definizione di "interesse pretensivo", spesso non semplice, è chiarita dal Collegio. Se è vero che è la Società ad avere interesse per ottenere un'utilità ne discende che è l'interessato alla pretesa, all'utilità (nel caso in esame alla deroga del parametro aldeide) a dover fornire prova dei presupposti necessari per la concessione della deroga ovvero l'assenza di molestie odorigene riconducibili alla propria produzione. Scrive il CdS al punto 12.3.1: "*la provincia...non era tenuta al compimento di un'istruttoria circa la riconducibilità causale delle immissioni moleste allo scarico dei reflui delle aldeidi in misura sovrabbondante rispetto ai limiti di legge in quanto, a più, era onere dell'interessata comprovare l'assenza di una simile eziologia per inclinare la valutazione dell'amministrazione a suo favore...*".

*

6) **LIMITI DI LEGGE E IRRILEVANZA DELLE EMISSIONI ODORIGENE.** La provincia nega il rinnovo dell'A.I.A. con il parametro in deroga (60 mg/l) e lo riporta al limite legale. La questione che motiva il diniego del parametro in deroga *a causa delle emissioni odorigene* è in realtà un falso problema; la riconduzione della causa di tali emissioni alla produzione della Società è irrilevante. L'amministrazione invero, nelle sue più ampie facoltà, poteva utilmente negare la deroga richiesta, a prescindere dalle lamentate molestie odorigene, in quanto: "*...arbitra del migliore e più opportuno perseguimento dell'interesse pubblico e del suo bilanciamento con gli interessi secondari con esso confliggenti – avesse deciso di accordare all'interesse ambientale una più spiccata prevalenza e di ricondurre, conseguentemente, il diritto alla produzione e allo scarico della Società nei limiti imposti, ordinariamente, dal legislatore, pure in via meramente prudenziale o ritenendo che la deroga fino a quel momento accordata si fosse protratta per un tempo eccessivo (art. 29 sexies comma 1 D.lgs. 152/2006).*". cfr. punto 13 sentenza.

*

7) **DEROGHE E LEGITTIMO AFFIDAMENTO.** Merita attenzione anche l'argomento sollevato dalla Società secondo il quale il perdurare nel tempo delle deroghe, accordate dalla stessa amministrazione, poteva creare il **legittimo affidamento al mantenimento della deroga**. Risponde il Collegio che la situazione di deroga non può mai trasformarsi in una situazione "a regime" non può mai tradursi in una situazione di "legittimità". La deroga, continua il Collegio (cfr. punto 14 della sentenza) costituisce una situazione eccezionale, in linea generale sempre revocabile, sicché "*..chi ne beneficia proprio per la natura interinale del beneficio, deve risultare sempre in condizione di poter rientrare nel limite di legge in un lasso di tempo contenuto.*".

*

8) **LIMITI PIÙ RESTRITTIVI DI QUELLI LEGISLATIVI.** Infine, il Collegio precisa che diversamente avrebbe opinato se l'amministrazione avesse posto limiti più restrittivi di quelli imposti dalla legge "*...venendo in questo caso in rilievo l'operatività del principio di proporzionalità e potendosi....invocare la tutela del legittimo affidamento.*". L'applicazione di limiti più restrittivi di

quelli legislativi da parte della amministrazione deve infatti essere giustificato e, di contro, la Società (e chi per essa) ha legittimo *affidamento a ottenere il limite di legge*.