

Autorizzazione Integrata Ambientale: in quali casi può essere riesaminata? Note a T.A.R. Veneto n. 124/2020

Materia: diritto ambientale amministrativo

Tag: Autorizzazione, riesame, prescrizioni, motivazione, ambiente, A.I.A.

A cura di Studio Legale Ambiente – Cinzia Silvestri – 18.4.2020

Il **riesame** dell'**Autorizzazione Integrata Ambientale** (di seguito **A.I.A.**) è fenomeno complesso, lungo, costoso scandito da numerose conferenze di servizi che si conclude con un provvedimento dell'amministrazione; ne consegue che deve essere attivato dall'amministrazione in casi specifici, ben indicati dal legislatore (cfr. art. 29-octies d.lgs. n. 152/2006) e in presenza di presupposti che soddisfano la **finalità** del **riesame**. La sentenza è occasione per riflettere su alcune questioni e proporre lettura da un punto di vista *diverso*.

Premessa

La motivazione che permette all'amministrazione di riesaminare l'**Autorizzazione Integrata Ambientale** (di seguito **A.I.A.**) impone alcune riflessioni: la motivazione iniziale offerta dall'amministrazione e poi impugnata nelle sedi giudiziali può subire modifica nel corso processuale? L'amministrazione può indicare motivi diversi da quelli iniziali? Ebbene, la sentenza in commento sembra accogliere ogni motivazione, senza preclusioni, purché intervenuta. Vero è che tale apertura mal si concilia con la finalità propria dell'A.I.A. che invece puntualizza casi specifici di riesame, proprio per la gravosa peculiarità del procedimento. Bisogna trovare *l'anima* dell'Autorizzazione, la sua ragione d'essere e la **finalità** del **riesame** che pare coincidere con la tensione, l'impegno a conseguire, raggiungere le **migliori tecniche disponibili (B.A.T. - BEST AVAILABLE TECHNIQUES)**. Ogni qualvolta la scienza, la tecnica avanza, è possibile riesaminare l'A.I.A.. Attenzione a non confondere il **riesame**, che è l'impegnativa revisione dei presupposti dalla quale nasce una nuova autorizzazione, dalle modifiche sostanziali (e non sostanziali) della stessa ovvero procedure più snelle con un impatto meno aggressivo. In questo quadro di riferimento il T.A.R., coglie l'importanza della **motivazione** iniziale offerta dall'amministrazione e nel contempo indica altre motivazioni, integra i motivi di riesame anche successivi all'apertura del procedimento, *forse* dimenticando la finalità del riesame stesso. Il T.A.R. Veneto con sentenza n. 124/2020 precisa dunque i presupposti che permettono all'amministrazione (Regione) il riesame dell' A.I.A. ex art. 29-octies, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 evocando però diverse motivazioni tutte collocate in punti diversi della normativa dedicata: dapprima la lettera d) - *novità normative*, poi la lett. c) - *sicurezza di esercizio*, del comma 4, art. 29-octies; infine il comma 1 - *norma generale*, sempre dell'art. 29-octies d.lgs. n. 152/2006. **La sentenza permette alcune riflessioni.**

1. Nuove disposizioni legislative – cessazione qualifica rifiuto (art. 184-ter d.lgs. n. 152/2006)

La Regione introduceva nuova prescrizione attraverso il riesame dell'A.I.A.: l'obbligo di effettuare **il test di cessione sull'aggregato** prima della immissione sul mercato del prodotto commercializzato, con richiamo espresso alla normativa sulla cessazione della qualifica di rifiuto di cui all'art. 184-ter d.lgs. n. 152/2006. Questo **l'oggetto del contenzioso** avanti al T.A.R..

Il testo dell'art. 29-octies, comma 4, **lett. d)** permette il **riesame** dell'A.I.A. quando "... *sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigono...*" (cfr. anche comma 5, lett. c), art. 21 Dir. 2010/75/UE); questa la motivazione iniziale dell'amministrazione (Regione) che veniva impugnata dalla Società ricorrente

in quanto nessuna modifica normativa ambientale o nuove disposizioni, a suo parere, erano intervenute.

Il T.A.R. Veneto risponde alla censura della Società, ritenendo che, nel concreto, l'A.I.A. riesaminata (nel 2017) risaliva al 23.11.2010 e un mese dopo interveniva il d.lgs. n. 205/2010 vigente dal 25.12.2010 che introduceva l'art. 184-ter nel d.lgs. n. 152/2006, sulla **cessazione della qualifica del rifiuto**, *che permette al rifiuto, in presenza di precisi presupposti e attraverso operazione di recupero, di divenire prodotto e perdere così la sua natura di rifiuto.*

Il T.A.R. rileva che la novella del 2010, con l'inserimento dell'art. 184-ter, ha indicato **nuove disposizioni legislative** che integrano il presupposto letterale di cui al motivo iniziale del riesame ex art. 29-octies, comma 1, **lett. d)**, d.lgs. n. 152/2006, e dunque “ *il procedimento è stato avviato sulla base dei presupposti previsti dal parametro normativo evocato...* ”.

Il T.A.R., a sostegno, richiama anche l'art. 184-ter, comma 4, lett. d) (cessazione qualifica rifiuto – end of waste) nella parte in cui richiede, quale elemento autonomo, “ *l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana...* ”. Il T.A.R. **riconosce** che tale requisito **non è innovativo** (non costituisce *novum* normativo) ma certo impone che l'assenza di effetti negativi sulla salute o sull'ambiente sia accertata **prima** che il materiale sia utilizzato o commercializzato quale prodotto; ciò non era previsto nella precedente A.I.A. del novembre 2010, che non prevedeva la verifica sull'idoneità a cedere sostanze nocive prima di divenire prodotto; verifica che il **test di cessione**, compiuto prima dell'immissione del prodotto sul mercato, può garantire. Il punto è comprendere se la **condizione** richiesta per la qualifica di sottoprodotto di cui all'art. 184-ter, citata dal T.A.R., possa integrare e anzi causare l'attivazione del riesame AIA e se il test di cessione imposto, integri almeno le “migliori tecniche disponibili”. Bisogna comprendere **se ogni modifica normativa impone il riesame** o se il riesame s'imponga solo quando la modifica legislativa è tale da incidere sul livello di qualità ambientale, avendo come punto di riferimento le **migliori tecniche disponibili** (B.A.T.).

Ed infatti il T.A.R. pare consapevole che la novità normativa utilizzata come motivazione per iniziare il riesame ed il test di cessione imposto, mal si conciliano con l'intero assetto normativo e con la finalità del riesame stesso. **Così il T.A.R. cerca altrove.**

2. Informativa della “Forestale”/indagini penali infondate – sicurezza di esercizio del processo

Il T.A.R. giustifica l'attivazione del riesame utilizzando diverse motivazioni.

Nella sentenza in commento, valuta “...a conferma dell'inadeguatezza della precedente prescrizione” l'informativa della Forestale intervenuta, si badi, **dopo** l'attivazione della procedura di riesame, affermandone l'autonoma valenza anche ai sensi dell'art. 29-octies, comma 4, con riferimento però alla **lett. c) anziché lett. d)** sopra richiamata. Sembra affermare il T.A.R. che la motivazione resa dall'amministrazione, all'inizio della procedura di riesame, (modifiche normative) non sia l'unica rilevante in quanto anche un atto successivo al riesame (quale l'informativa della Forestale), non contemplato nella motivazione iniziale, è sufficiente a giustificare la procedura già iniziata.

In particolare, dopo l'avvio del procedimento di Riesame, la Regione riceveva dalla Forestale segnalazione che “... *evidenziava come le modalità d'inertizzazione del prodotto previste dall'AIA originaria non dessero adeguate garanzie di non dispersione nelle matrici ambientali di sostanze nocive per l'ambiente*”.

Accade spesso che le amministrazioni attivino il riesame in seguito a indagini penali o semplici **segnalazioni dell'autorità, magari infondate** o che si concludono senza precisa imputazione. Nel caso in esame la Regione aveva richiamato anche **un'indagine penale**, risalente nel tempo, a carico, non dell'azienda “riesaminata”, ma della società acquirente l'aggregato/prodotto. Indagine peraltro conclusa senza imputazioni di sorta.

Sul punto il T.A.R. ritiene che le informative, segnalazioni del corpo forestale siano operazioni che in via autonoma possono integrare i presupposti per l'avvio del riesame ai sensi, si badi, dell'art.

29-octies, comma 4, **lett. c)** - altro caso di attivazione obbligatoria del riesame – che recita: “...a giudizio di un’amministrazione competente in materia d’igiene e sicurezza sul lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio d’incidente rilevante, la **sicurezza di esercizio del processo** o dell’attività richiede l’impiego di altre tecniche...”.

A dire il vero l’art. 29-octies, d.lgs. n. 152/2006 non indica, quale presupposto per l’attivazione del riesame, l’esistenza d’informative/segnalazioni/procedimenti penali che, di fatto, potrebbero essere infondati o concludersi con assoluzioni o archiviati.

L’informativa può segnalare il potenziale/eventuale rischio di rilascio di sostanze nocive e dunque, per il T.A.R. Veneto, questo si traduce nel rischio di compromissione della “sicurezza di esercizio del processo o dell’attività”. Il **T.A.R. sposta la sua attenzione** dalla “casella” di cui alla lettera d) sopra citata ad altra “casella” indicata nella **lettera c)**; evoca diversa motivazione e conclude precisando che la semplice informativa della Forestale è sufficiente a legittimare l’attivazione del riesame A.I.A. Il T.A.R. non spiega cosa s’intende per “sicurezza di esercizio del processo” ma afferma nello stesso tempo che non è richiesta la *prova* della compromissione, appunto, della *sicurezza* e che il riesame prescinde dalla valutazione di responsabilità penali. Spiegazione che tende a gestire il fatto che nessuna compromissione (inquinamento?) può essere considerata né tanto più si è verificata. **Si dovrebbe concludere che la mera informativa** che provenga da Autorità di controllo (Forestale, Arpa ecc.) e che segnali un ipotetico rischio, senza alcun grado di prova, è sufficiente per l’attivazione del RIESAME obbligatorio (anche se già erroneamente attivato sulla base di altro presupposto) e che l’imposizione del **test di cessione** soddisfa i requisiti di “sicurezza di esercizio”.

A dire il vero lo sforzo del T.A.R. di collocare l’informativa della Forestale nell’ambito dell’art. 29-octies, comma 4, lett. c), al fine di attribuirle autonoma dignità, **non è convincente** tanto più nell’evocare la “sicurezza di esercizio” la cui mera collocazione sistematica e letterale non sembra includere il test di cessione. Forse era bastevole attribuire all’informativa veste d’*indizio*, da accertare, verificare nella valutazione complessiva del rischio ambientale e per la salute già richiamato dall’art. 184-ter citato (cessazione qualifica rifiuti); forse era bastevole considerare l’informativa alla stregua di quei controlli e ispezioni valutabili ai fini del riesame, come indicato dalla Direttiva 2010/75/UE art. 21; forse bisognava precisare se il test di cessione (operazione analitica) è compresa nella “sicurezza di esercizio del processo”, o meglio, **cosa si intende per “sicurezza di esercizio del processo”**.

Il T.A.R. invece motiva sulla forza autonoma di attivazione del riesame fondato su informativa inviata dalla Forestale anche dopo l’attivazione della procedura, attribuendole quell’obbligatorietà indicata dal comma 4, lett. c), art. 29-octies d.lgs. n. 152/2006.

3. Lungo tempo trascorso – riesame e migliori tecniche

Il T.A.R. considera anche il lungo tempo trascorso dal rilascio dell’AIA (novembre 2010) al momento dell’attivazione del riesame nel 2017 (la novella risale al 25 dicembre 2010). Sancisce il T.A.R., che il riesame A.I.A. può essere imposto “*indipendentemente dal tempo trascorso dal verificarsi dell’evento sopravvenuto...*” (da intendersi in questo caso la novella 2010); ciò è giustificabile dal **principio di prevenzione** che interviene laddove si debba evitare una situazione di “pericolo d’inquinamento o garantire maggiore tutela ambientale”. Il principio di prevenzione in realtà è già presente nella Direttiva 2010/75/UE proprio con il riferimento alle **migliori tecniche disponibili**. L’intervento migliorativo e il riesame sono giustificabili solo nel rispetto della *finalità* del riesame e bisogna allineare l’autorizzazione alle migliori tecniche disponibili che soddisfano anche il principio di precauzione. Ritorna il **legame tra riesame e migliori tecniche disponibili**. Il corretto approccio ed il rispetto della finalità del riesame comporta la conseguenza logica che l’intervenuta novella del 2010 **non è motivo di riesame per se’, a prescindere dal tempo trascorso**. Il riesame richiede una valutazione del caso concreto con riferimento alle migliori tecniche, intervenute nel tempo, finalizzate a migliorare, evitare emissioni oltre una certa soglia. Il test di cessione ben esistente prima della novella del 2010 ed il lungo tempo intercorso tra la novella

del 2010 (presunta novità normativa) ed il tempo del riesame (2017) sembrano, a contrario, confermare la necessaria relazione tra riesame e migliore tecnica disponibile.

4. POTERE DI RIESAME - comma 1, art. 29-octies d.lgs. n. 152/2006

Dopo aver dissertato sui casi possibili di riesame obbligatorio indicati dall'art. 29-octies, comma 4, lett. c) (sicurezza di esercizio), lett. d) (novità normative), il T.A.R. conclude con indicazione che toglie effetto a tutto quanto sopra riferito ed evoca l'art. 29-octies, comma 1 che prevede che l'amministrazione competente, *riesamina periodicamente l'autorizzazione integrata ambientale confermando o aggiornando le relative condizioni*.

Il T.A.R. abbandona le ipotesi di cui ai commi 3,4 dell'art. 29-octies - ipotesi obbligatorie di attivazione - e richiama il comma 1 dell'art. 29-octies quale norma generale che comprende tutto quanto utile a legittimare l'attivazione del riesame e lascia alla discrezionalità dell'amministrazione la verifica dell'esistenza di presupposti; presupposti peraltro non indicati nel comma 1, ma certamente deducibili, sembra affermare il T.A.R., ogni qualvolta esista un'informativa, segnalazione o anche solo rischio ipotetico.

L'amministrazione dunque ha *l'obbligo* di attivarsi nei casi di cui all'art. 29-octies, comma 4; *può* attivarsi in tutti gli altri casi in cui lo ritenga "opportuno".

Il T.A.R. pare affermare che l'amministrazione è libera di attivare il riesame ai sensi del comma 1 dell'art. 29-octies a prescindere dall'esistenza d'ipotesi obbligatorie; pare affermare che la motivazione iniziale resa dall'amministrazione nell'attivare il procedimento di riesame non impedisce di considerare altre motivazioni persino sopravvenute (vedi art. 29-octies, comma 4, lett. c), salvo l'utilizzo del comma 1 dell'art. 29-octies) che funge da valvola di sfogo per ogni diversa situazione. Il T.A.R. dopo aver attribuito al comma 1 citato, il potere di attivare il riesame a prescindere da ogni motivazione (si direbbe) ritorna però al motivo iniziale - art. 29-octies, comma 4, lett. d), *nuova normativa sopravvenuta* - reso dall'amministrazione per attivare il riesame e, a pagina 10 della sentenza, precisa: "*... il procedimento pertanto è stato avviato sulla base dei presupposti previsti dal parametro normativo evocato ...*".

5. DUBBIO INTERPRETATIVO

Il dubbio s'impone. Non pare che il riesame possa essere attivato in ogni caso ritenuto opportuno dall'amministrazione senza alcun rispetto della finalità normativa. L'amministrazione ha l'onere di indicare, nel provvedimento iniziale, le ragioni, i motivi che attivano il riesame e se questi motivi siano vincolanti per l'amministrazione. Se l'amministrazione non è vincolata e può introdurre, anche in corso di riesame, nuove motivazioni, perde ogni effetto anche il diritto di impugnare il procedimento di riesame giustificato su errato presupposto.

Il T.A.R. non chiarisce se l'amministrazione debba fornire prova, laddove ci sia contestazione, che il riesame interviene per uno dei motivi di cui all'art. 29-octies, comma 4 (riesame obbligatorio) o interviene per altri motivi e se questi debbano essere esistenti prima dell'attivazione. Sembra affermare il T.A.R., da una parte, che l'amministrazione, a prescindere da ogni motivazione resa, può procedere all'attivazione, secondo proprie valutazioni facilmente motivabili anche durante il procedimento di riesame, non avendo vincolo alcuno; dall'altra, pare confermare la necessità della motivazione resa *prima* del riesame e conclude, infatti, affermando la legittimità della motivazione resa in apertura del procedimento. Il T.A.R. disserta anche su altre questioni e sembra dire che tutto può l'amministrazione laddove esista anche mero sospetto d'inquinamento, evocando anche il principio di precauzione e dimenticando però **la finalità del riesame ed il suo legame con le migliori tecniche disponibili**.

6. CONCLUSIONI

La lettura della sentenza n. 124/2020 del T.A.R. Veneto (commentata nel primo motivo di ricorso) pone incertezza sulla finalità del riesame e sulla casistica che lo permette. Non pare che il comma 1

dell'art. 29-octies d.lgs. n. 152/2006 sia norma aperta, comprensiva di ogni ampia valutazione dell'amministrazione ma solo norma che consente all'amministrazione di procedere a verifiche che devono però trovare fondamento nell'evoluzione delle migliori tecniche disponibili anche se non coincidenti con le ipotesi "almeno" obbligatorie. La motivazione iniziale espressa dall'amministrazione dovrebbe essere immutabile e dunque permettere idonea censura in sede di giudizio; ciò permetterebbe la giusta ponderazione sul riesame o sulla diversa possibilità di modificare l'Autorizzazione ambientale magari attraverso altre procedure più snelle e agevoli anche nei costi (ad esempio modifica non sostanziale). La mera segnalazione/informativa dell'amministrazione, seppur indicativa di un malessere aziendale, dovrebbe essere indagata con la finalità propria del riesame di ottenere un miglioramento della *performance* ambientale o meglio la riduzione delle emissioni e giammai essere posta a fondamento e causa dell'attivazione del riesame. La mera modifica di un *sistema di analisi* (eco-test) fatica a trovare posizione nella casella della "tecnica" e "sicurezza di esercizio" di cui alla direttiva comunitaria. Pare inverosimile, che nel tempo si è persa la finalità del procedimento di riesame che viene applicato a prescindere, con imposizioni a volte gravose e con giustificazioni non sempre condivisibili. L'effetto è che il destinatario della norma subisce un sistema che ha perso la giusta direzione.