

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE: L'ESTENSIONE DELLA VITA DELLA DISCARICA NON È UNA MODIFICA SOSTANZIALE

DI PAOLA BRAMBILLA

CORTE DI GIUSTIZIA UE, sez. IV - 2 giugno 2022 - causa C-43/21 – Pres. Lycourgos, Rel. Bonichot – Avv. Gen. Kokott – Repubblica Ceca c. Ministero dell'Ambiente e al.

L'art. 3 paragrafo 9, della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) deve essere interpretato nel senso che il mero prolungamento del periodo di messa in discarica dei rifiuti, senza che siano modificate le dimensioni massime approvate dell'installazione o dell'impianto oppure la rispettiva capacità totale, non costituisce una «modifica sostanziale».

La vicenda, che riguarda l'estensione temporale dell'AIA, è di particolare rilevanza perché il tema non risulta mai trattato dalla Corte di Giustizia ed è in genere poco esplorato anche dalle corti nazionali, al contrario di quanto è avvenuto per le valutazioni di impatto ambientale.

L'innescò nasce dalla **proroga dell'operatività per un ulteriore biennio di una discarica** nella Repubblica Ceca, rilasciata al di fuori di un procedimento ordinario partecipato dal pubblico, ma concessa nelle forme semplificate per la modifica non sostanziale, in quanto non si realizzava alcuna variazione delle dimensioni massime approvate dell'impianto o della relativa capacità. Un'associazione ecologista ricorre prima in sede amministrativa poi giurisdizionale; il giudice del rinvio domanda quindi alla Corte UE se l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2010/75 debba essere interpretato nel senso che il mero prolungamento del periodo di messa in discarica dei rifiuti, **senza altra variazione**, costituisca o meno una “*modifica sostanziale*”.

Ora, i parametri normativi di riferimento all'interno della direttiva sono costituiti dal considerando 18, per cui “*Le modifiche apportate ad un'installazione possono provocare un aumento dei livelli di inquinamento. È opportuno che gli operatori notifichino all'autorità competente tutte le modifiche previste che potrebbero avere ripercussioni sull'ambiente. Non dovrebbero essere apportate a un'installazione modifiche sostanziali che possano avere significativi effetti negativi sulla salute umana o sull'ambiente senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva*” e

dall'art. 3, punto 9, per cui è *“modifica sostanziale”* la *“modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un’installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l’ambiente”*.

La Corte, senza tentennamenti, risponde che per essere *“sostanziale”* la modifica deve essere caratterizzata dalla compresenza di due condizioni: la prima, relativa al contenuto della modifica e la seconda alle sue potenziali conseguenze, per cui occorrono che in contemporanea si verifichi sia la modifica delle caratteristiche e del funzionamento dell’impianto, sia la generazione di potenziali effetti critici per salute e ambiente. Nell’ipotesi analizzata detto cumulo non ricorre; inoltre, aggiungono i giudici europei, nessuna disposizione della direttiva considera la durata dell’uso dell’installazione quale caratteristica del suo funzionamento da menzionare nel provvedimento autorizzativo.

Sulla scorta di queste considerazioni, dunque, la mera proroga del periodo di messa in discarica dei rifiuti non viene ritenuta modifica sostanziale e non richiede una riedizione dell’autorizzazione.

La sentenza interviene quasi in parallelo all’esito di alcuni contenziosi nazionali che si sono occupati della nozione di modifiche sostanziali e non nell’AIA, senza che sia mai sorta l’esigenza di rivolgersi al giudice eurounitario per avere un’indicazione interpretativa vincolante al riguardo.¹

Nell’ordinamento italiano la nozione di modifica sostanziale è data dall’art. 5, comma 1-bis del d. lgs. 152 del 2006, che la definisce come *“la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera o dell’infrastruttura o del progetto che, secondo l’autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull’ambiente o sulla salute umana”*, o che superino le soglie previste dall’Allegato VIII.

L’art. 29 nonies del TUA dettaglia il relativo procedimento, per cui le modifiche non sostanziali sono oggetto di comunicazione, mentre quelle sostanziali, o ritenute tali dall’autorità competente, comportano l’avvio di un procedimento autorizzativo.

Di particolare interesse è dunque la presenza di un **rilevante spazio per la valutazione discrezionale dell’amministrazione**, come ha ben colto il TAR Brescia nell’ordinanza 40/2022, sempre a proposito di discariche, osservando che *“la normativa non esclude che l’Autorità competente giudichi “sostanziali” anche altre tipologie di intervento, a seguito di proprio motivato parere”*, salvo prescrivere però in tal caso che la riqualificazione della modifica non sostanziale come sostanziale segua l’iter del **preavviso di rigetto** di cui all’art. 10 bis della L. 241/90.

Per conciliare queste statuizioni con le indicazioni della Corte di Giustizia deve ritenersi che, in ogni caso, la discrezionalità dell’autorità competente debba muoversi in ogni caso all’interno del raggio d’applicazione dei due requisiti cumulativi.

Ad un risultato opposto, nel senso della sostanzialità della modifica, pur nell’interpretazione della stessa norma e nell’esame del doppio requisito, giunge il TAR Lazio, che nella pronuncia 9542/2022 afferma che **l’aumento degli stoccaggi** di una discarica non incide sui valori soglia di cui all’allegato VIII, riferiti ai solo rifiuti trattati, e quindi, non dà vita ad una variante non sostanziale dell’AIA; ciò dopo aver verificato ritualmente, peraltro, sulla base degli elaborati progettuali in atti, che l’opera da realizzare non presentasse *“caratteristiche tali da comportare notevoli ripercussioni negative sull’ambiente”*.

Quando invece la discarica sia interessata da **lavori di rifacimento delle pareti e del fondo**, allora – così statuisce la pronuncia del TAR Puglia 680/2022 - si assiste a “modifiche sostanziali”, che, dunque, abbisognano del rinnovo, specie ove siano decorsi più di dieci anni di tempo dalla prima autorizzazione, alla stregua di quanto previsto dall’art. 29-octies, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006. Anche in questo caso i giudici non si esimono comunque dal soffermarsi sul giudizio circa la possibilità di “*effetti negativi e significativi sull’ambiente o sulla salute umana*” richiesti per la sostanzialità della modifica; esso è affidato dalla norma al **prudente apprezzamento** dell’autorità competente, nell’ambito del margine tecnico-discrezionale, che i giudici ritengono esercitato in modo **plausibile** anche in ragione delle **trascorse criticità gestionali** che nel caso, indipendentemente dall’esito dei processi penali, hanno caratterizzato il funzionamento della discarica, tali da esigere che si proceda alla sua riattivazione soltanto una volta saggiati con particolare attenzione gli impatti sull’ambiente e sulla salute umana.

Analogo rigore si ritrova nella pronuncia del TAR Brescia 150/2022, che giudica modifica sostanziale anche **l’aumento del volume rifiuti conferiti teoricamente, seppure insuscettibile di aumentare la capacità della discarica per naturale assestamento**. I due dati, rifiuti conferiti e altezza massima, sono infatti fissati dall’AIA all’esito di una valutazione di compatibilità ambientale che definisce i limiti e i parametri tecnici nel rispetto dei quali l’impianto viene ritenuto idoneo a non arrecare danno all’ambiente circostante; tra questi, assumono un rilievo prioritario quelli afferenti alla quantità massima di rifiuti conferibili nella discarica e all’altezza massima raggiungibile dal corpo rifiuti in vista della successiva rinaturalizzazione del sito alla chiusura dell’impianto. Si tratta di parametri fissati in termini numerici, con soglie certe, non opinabili né rimesse a future quantificazioni, e ciò sia al fine di consentire i periodici controlli sulla corretta gestione dell’impianto da parte degli enti competenti, sia al fine di stabilire quando l’impianto abbia raggiunto la quantità massima di conferimenti ritenuti compatibili con l’ambiente e con lo specifico contesto territoriale in cui l’impianto è inserito. La relativa variazione postula, dunque, un progetto integrativo tale da rendere la modifica sostanziale.

Quest’ultima pronuncia merita un cenno anche perché mette in campo una variabile di estrema importanza: la valutazione di impatto ambientale e le sue risultanze.

Solo ciò che è coperto dalla VIA può essere infatti considerato, nell’AIA, modifica non sostanziale.

Ciò comporta che se la VIA copre solo un quinquennio di esercizio della discarica, che si dispiega su una previsione di lotti successivi da progettare e realizzare in sequenza, e **alla scadenza del quinquennio sia stato realizzato solo un primo lotto**, l’AIA non è suscettibile di modifica o proroga senza **ripetizione della VIA**, come ha ben chiarito il TAR Toscana nella sentenza 702/2022, anche perché il proseguo dell’attività postula una modifica dell’installazione e la valutazione dei relativi specifici impatti.

A conferma di queste conclusioni è giunta del resto la recente Comunicazione della Commissione sull’applicazione della direttiva concernente la valutazione dell’impatto ambientale (direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE) alle modifiche e all’estensione dei progetti (2021/C 486/01, in GUUE del 3 dicembre 2021). L’orientamento ufficiale qui reso evidenzia come la proroga della vita di un progetto equivale a protrarne gli effetti, con impatti potenziali analoghi a quelli originari, se non diversi per effetto del mutamento delle condizioni ambientali o dei luoghi, che si presume si verifichino naturalmente alla scadenza del provvedimento di VIA: ciò che determina, solitamente, la **necessità di ripetere la valutazione**.

In tali casi è evidente dunque che non vi sarebbe spazio per una modifica non sostanziale dell'AIA, anche solo consistente nella relativa proroga, fatta salva l'ipotesi di una proroga anche della VIA.

ⁱ Sul punto si consideri però la freschissima ordinanza del Consiglio di Stato n. 6016/2022 che, per restare in tema di discariche, ha invece deciso di rinviare alla Corte di Giustizia il quesito sulla nozione di barriera geologica necessaria per localizzare una discarica in un'ex cava, sollevando nella stessa sede pesanti interrogativi - di ordine generale - sulla portata della facoltà del giudice di ultima istanza di non ricorrere al rinvio e sulle relative responsabilità.