

IL RUOLO DELLE BAT NELL'AMBITO DELL'AIA.

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

TAR LAZIO - ROMA, Sez. III – 18 settembre 2023, n. 13872 – Pres. Sapone, Est. Cavallari – En Plus S.r.l. (Avv.ti Martorana, Botto e Di Cicco) c. Ministero della Transizione Ecologica, Ispra (Avvocatura Generale dello Stato).

L'Amministrazione competente al rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) ha la facoltà di stabilire limiti di emissione più rigidi rispetto a quelli previsti nelle conclusioni sulle BAT-Best Available Techniques, nonché di prevedere ulteriori condizioni specifiche finalizzate a garantire il rispetto delle norme poste a tutela della qualità dell'ambiente. L'introduzione di queste determinazioni costituisce espressione dell'ampia discrezionalità tecnica spettante all'Amministrazione in sede di rilascio dell'AIA.

La fattispecie concreta.

La sentenza in esame concerne il decreto rilasciato dal Ministero della Transizione Ecologica (MITE) a conclusione del procedimento di riesame del provvedimento di AIA riferito all'esercizio di una centrale termoelettrica.

Nello specifico, la società titolare della centrale è ricorso contro due prescrizioni tecniche introdotte dal MITE in sede di riesame dell'AIA: una prescrizioneⁱ è stata contestata in quanto ritenuta più restrittiva rispetto alla BAT di riferimento, mentre l'altra prescrizioneⁱⁱ è stata impugnata in quanto non contemplata dalle conclusioni sulle BAT applicabili all'impianto.

Con la sentenza in commento il TAR Lazio (Roma) ha respinto il ricorso, affermando che la disciplina nazionale in materia di AIA non vincola l'autorità competente all'osservanza delle BAT. Infatti, secondo il TAR, nel determinare le condizioni per l'AIA all'Amministrazione è riconosciuto un ampio potere tecnico-discrezionale, che deve essere esercitato per garantire il rispetto delle norme a tutela della qualità dell'ambiente e non anche l'obbligatoria conformità alle BAT. A fondamento di questi principi, il TAR ha richiamato l'art. 29 sexies, comma 4-ter, D.Lgs. n. 152/2006, che contempla la possibilità per l'Amministrazione di fissare limiti di emissione più rigidi rispetto a quelli indicati nelle BAT, nonché il comma 9 della medesima disposizione, che attribuisce all'Amministrazione il potere di introdurre nell'AIA ulteriori condizioni specifiche giudicate opportune, purché coerenti con le norme a tutela della qualità dell'ambiente.

Sulla funzione delle BAT nella definizione delle condizioni dell'AIA.

Le BAT costituiscono un parametro determinante per l'autorità competente nel procedimento diretto all'individuazione delle prescrizioni dell'AIA.

L'art. 29 bis, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce infatti che le condizioni dell'AIA “sono definite avendo a riferimento le conclusioni sulle BATⁱⁱⁱ”.

L'art. 29 sexies D.Lgs. n. 152/2006, ai commi 4 e 4bis, prevede inoltre che i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti individuate nell'AIA devono basarsi sulle migliori tecniche disponibili, specificando che “l'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) di cui all'art. 5, comma 1, lett. 1-ter4)”.

In base alla normativa di riferimento, quindi, le conclusioni sulle BAT non devono rappresentare per l'autorità competente delle semplici linee-guida^{iv}, costituendo invece la regola generale, dotata di efficacia conformativa e finalizzata – secondo la Commissione Europea – ad agevolare la creazione di condizioni di parità nell'UE, che garantiscano un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente^v.

Come rilevato anche nella sentenza in commento, però, l'efficacia conformativa delle conclusioni sulle BAT non deve tradursi in un vincolo per l'autorità competente, alla quale infatti sono espressamente attribuiti ampi margini per discostarsene.

In primo luogo, l'autorità competente può adottare prescrizioni più restrittive rispetto a quelle dettate dalle BAT in tutta una serie di casi, quali:

- quando uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale riconosca la necessità di applicare misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili (art. 29 septies, D.Lgs. n. 152/2006);

- con riferimento all'individuazione dei valori limite di emissione, che l'autorità competente può fissare in modo più stringente rispetto a quanto previsto dai BAT-AEL qualora l'imposizione di limiti più severi sia resa necessaria da uno strumento di pianificazione ambientale oppure lo richieda il rispetto della normativa vigente nel territorio in cui l'installazione è ubicata o il rispetto dei provvedimenti relativi all'installazione non sostituiti dall'AIA (art. 29 sexies, comma 4 ter, D.Lgs. n. 152/2006).

In secondo luogo, l'autorità competente può anche derogare le BAT *in minus*, seppur in casi specifici e a determinate condizioni, fissando valori limite di emissione meno rigidi di quelli discendenti dall'applicazione delle migliori tecniche disponibili (art. 29 sexies, comma 9 bis, D.Lgs. n. 152/2006^{vi}).

Va poi evidenziato che, più in generale, nel fissare i principi che l'amministrazione deve osservare nel determinare le condizioni per l'AIA, la normativa impone espressamente il rispetto delle disposizioni a tutela della qualità ambientale, facendole prevalere anche sulle BAT^{vii}, se necessario. Nella stessa prospettiva, l'art. 29 sexies, comma 9, D.Lgs. n. 152/2006 riconosce all'autorità competente il potere di introdurre ulteriori condizioni specifiche rispetto a quelle previste dalle BAT, qualora giudicate opportune in funzione del raggiungimento degli obiettivi dell'AIA.

L'impianto normativo sembra quindi improntato al principio secondo cui, nel rilascio dell'AIA, l'applicazione delle BAT costituisce la regola generale: i parametri formalizzati nelle BAT rappresentano infatti livelli standard e uniformi, valutati ed elaborati in sede europea tenendo conto del necessario temperamento tra le esigenze della produzione e quelle di tutela dell'ambiente e della salute. Al contempo, però, il medesimo impianto normativo riconosce all'autorità competente la facoltà di derogare alle BAT, se richiesto dalla necessità di adattare la prescrizione alle caratteristiche e alle peculiarità della situazione concreta, al fine di perseguire più efficacemente gli obiettivi di elevata protezione dell'ambiente, propri dell'AIA^{viii}.

Risulta pertanto confermato che nella definizione delle prescrizioni dell'AIA, l'amministrazione procedente conserva un'ampia discrezionalità tecnica^{ix}. In questo ambito però l'amministrazione è chiamata a esercitare il proprio potere discrezionale facendo applicazione di “*un reticolo di norme*

fondato sulla diade regola-eccezione”, cosicché l’eventuale decisione amministrativa di discostarsi dalle BAT, soprattutto se *in minus*, deve essere sorretta da una rigorosa valutazione, da un’articolata e forte motivazione, nonché dal rispetto del principio di proporzionalità nei casi la prescrizione imposta sia più restrittiva. I provvedimenti adottati in deroga alla disciplina europea sulle migliori tecniche disponibili necessitano, infatti, “*di una più forte ed articolata motivazione rispetto a quella del provvedimento che invece si conformi al parametro ordinariamente previsto per legge*”^x.

Viceversa, la sentenza in esame sembrerebbe riconoscere in capo all’amministrazione procedente un potere discrezionale ancorato esclusivamente al rispetto delle “*norme poste a tutela della qualità dell’ambiente*”; un potere pertanto a tal punto esteso da svuotare le BAT di qualsiasi efficacia conformativa. Nell’apparato argomentativo della sentenza, infatti, non si rinviene alcuna verifica da parte del giudice in merito alle valutazioni e alle motivazioni che, con riferimento alle caratteristiche dello specifico impianto o della sua ubicazione geografica o delle condizioni locali dell’ambiente, hanno portato l’amministrazione a imporre una prescrizione non compresa nelle conclusioni sulle BAT^{xi}. Secondo il TAR, la fissazione del limite troverebbe comunque una sua giustificazione nel fatto stesso di risultare “*coerente alla finalità posta dalla Direttiva (UE) 2016/2284 del 14 dicembre 2016 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, tra cui quello in considerazione, e ai correlati impegni di riduzione progressiva ivi previsti per i singoli Stati membri*”.

ⁱ La prescrizione relativa all’obbligo di garantire un rendimento elettrico netto di riferimento non inferiore al 56%.

ⁱⁱ La prescrizione relativa all’obbligo di rispettare un limite al flusso di massa annuale pari a 250 t/anno³.

ⁱⁱⁱ Le “conclusioni sulle BAT” sono il documento estrapolato da un BREF e adottato dalla Commissione Europea con riferimento alle BAT raggiunte per ciascun comparto produttivo. Ciò è quanto emerge dalle nuove definizioni in materia di BAT dettate dalla Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) e recepite dal legislatore nazionale con il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46, che ha modificato l’art. 5 D.Lgs. n. 152/2006. Per quanto qui d’interesse, il citato art. 5, nella versione vigente, prevede infatti le seguenti definizioni:

“*l-ter.1) 'documento di riferimento sulle BAT' o 'BREF': documento pubblicato dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 6, della direttiva 2010/75/UE;*

l-ter.2) 'conclusioni sulle BAT': un documento adottato secondo quanto specificato all'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2010/75/UE, e pubblicato in italiano nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, contenente le parti di un BREF riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito;

l-ter.4) 'livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili o 'BAT-AEL': intervalli di livelli di emissione ottenuti in condizioni di esercizio normali utilizzando una migliore tecnica disponibile o una combinazione di migliori tecniche disponibili, come indicato nelle conclusioni sulle BAT, espressi come media in un determinato arco di tempo e nell'ambito di condizioni di riferimento specifiche”.

^{iv} In questo senso, Cons. Stato Sez. IV, 1 marzo 2021, n. 1714.

^v Cfr. da ultimo, COM (2022) 156: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.

^{vi} L’art. 29 sexies, comma 9-bis, D. Lgs. n. 152/2006 prevede che: “*In casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dall'applicazione del comma 4-bis, a condizione che una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai 'livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata*”.

^{vii} Il principio è espresso anche nella Direttiva 2010/75/UE, ove si legge che “*Qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l'autorizzazione contiene misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale*” (art. 18).

^{viii} L’art. 29 sexies, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 prevede che “*L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ai sensi del presente decreto, deve includere tutte le misure necessarie a soddisfare i requisiti di cui ai seguenti commi del presente articolo nonché di cui agli articoli 6, comma 16, e 29-septies, al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso*”.

^{ix} Sull’ampia discrezionalità rimessa alle autorità preposte ai procedimenti di AIA cfr., ad esempio, Cons. Stato Sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094; TAR Catanzaro Sez. I, 31 maggio 2018, n. 1147; TAR Lazio – Latina Sez. I, 9 novembre 2020, n. 417.

^x Cons. Stato Sez. IV, 30 marzo 2022, n. 2344; TAR Lazio (Roma) Sez. III, 27 giugno 2023, n. 10858 e 10859; TAR Veneto Sez. II, 22 gennaio 2020, n. 65.

^{xi} Si tratta della seconda prescrizione impugnata, relativa all’introduzione di un determinato limite al flusso di massa annuale di emissioni per quanto concerne il parametro NOx.