

TRASFERIMENTO DI UNO STABILIMENTO E NUOVA AUTORIZZAZIONE ALLE EMISSIONI

DI EMANUELE POMINI

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. III – 20 FEBBRAIO 2025, N. 1418

L'art. 269, comma 11 del D.Lgs. 152/2006, nel prevedere che il trasferimento di uno stabilimento da un luogo a un altro equivale all'installazione di un nuovo stabilimento, impone il rilascio di una nuova autorizzazione, ma non esclude che, tenuto conto dell'invarianza delle condizioni di esercizio degli impianti, non si possano utilizzare apporti istruttori già agli atti e ritenuti attuali.

Le scelte squisitamente tecniche, sottese all'adozione dei provvedimenti di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, non sono sindacabili in sede giurisdizionale amministrativa, allorquando non trasmodano nell'abnormità e nella palese illogicità, posto che il giudice amministrativo non può, in linea di principio, sostituirsi a valutazioni riservate in via esclusiva all'amministrazione pubblica.

I residenti di un'area destinataria del trasferimento di uno stabilimento produttivo chiedevano al tribunale amministrativo regionale l'annullamento, per quanto interessa qui sottolineare, dell'autorizzazione unica ambientale ottenuta dalla società proprietaria dello stabilimento già esercito in altra sede al fine di trasferire senza modifiche alla nuova sede la relativa autorizzazione alle emissioni. In particolare, la difesa dei ricorrenti lamentava l'illegittimità del provvedimento impugnato per carenza e insufficienza dell'istruttoria, non avendo l'autorità competente valutato il differente impatto dell'attività nella nuova collocazione rispetto al luogo in cui era stata in precedenza autorizzata. Il tribunale di prima istanza, tuttavia, respingeva il ricorso (cfr. T.A.R. Marche, Sez. I, 24 luglio 2021, n. 600), non avendo i ricorrenti fornito alcuna prova della circostanza che alcuni dei pareri richiesti per legge per l'ottenimento dell'AUA avessero comportato mancanze istruttorie, anche in punto di valutazione di un (solo affermato) differente impatto dell'attività nella nuova collocazione, né alcun elemento concreto per ritenere la pericolosità delle emissioni o un aumento delle stesse rispetto a quanto autorizzato per lo stesso impianto nella sua precedente sede, non potendo tale pericolosità essere legata a un generico principio di precauzione; ciò anche alla luce del fatto che la società proprietaria dell'impianto, nel procedimento istruttorio volto al rilascio del nuovo titolo autorizzativo, aveva dichiarato non esserci state variazioni in merito alle tecnologie di lavoro impiegate rispetto a quanto dichiarato nella relazione tecnica prodotta in sede di rilascio dell'autorizzazione da trasferire.

La questione giungeva quindi all'attenzione del Consiglio di Stato, che, con la sentenza in commento, rigettava l'appello, mettendo in luce come il tribunale di primo grado avesse fatto corretta applicazione sia delle disposizioni normative in tema di trasferimento degli impianti autorizzati alle emissioni in atmosfera, sia dei principi elaborati dalla giurisprudenza sui limiti del sindacato giurisdizionale in caso di scelte di natura tecnica compiute dall'amministrazione in seno al procedimento di adozione di un provvedimento autorizzativo.

Sotto il primo profilo il Consiglio di Stato ha innanzitutto ripreso quanto disposto dall'art. 269, comma 11 in tema di trasferimento di uno stabilimento già autorizzato alle emissioni in atmosfera, secondo il quale "il trasferimento di uno stabilimento da un luogo ad un altro equivale all'installazione di uno stabilimento nuovo". Da ciò discende, senza dubbio alcuno, che in caso di trasferimento di un impianto, pur già in possesso di autorizzazione alle emissioni, il gestore debba

chiedere e ottenere un nuovo titolo autorizzativo valido per la nuova sede di esercizio dell'impianto, così come confermato sia dal comma 2 dello stesso art. 269, ai sensi del quale, infatti, *“il gestore che intende installare uno stabilimento nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro presenta all'autorità competente una domanda di autorizzazione (...)”*, sia dal successivo comma 11-ter in caso di trasferimento solo parziale dello stabilimento, dovendo comunque *“(...) il gestore cessionario richiede il rilascio dell'autorizzazione per la parte trasferita”*.

Del resto, la rilevanza del profilo autorizzatorio nel contesto delle operazioni di trasferimento di uno stabilimento da un luogo a un altro è evidente anche considerando gli aspetti sanzionatori, dal momento che *“la previsione normativa derivante dal combinato disposto degli art. 279 e 269 d.lg. n. 152 del 2006 configura il trasferimento di un impianto da un luogo a un altro come ipotesi di reato di eguale gravità rispetto a quella dell'esercizio di un impianto senza autorizzazione”*ⁱ.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, non si è fermato alla lettera del dettato normativo, aggiungendo che la necessità di chiedere e ottenere il rilascio di una nuova autorizzazione (cosa accaduta nel caso di specie) non incide, in assenza di indicazioni della norma sul punto, sulle modalità con le quali l'autorità competente al rilascio del nuovo titolo autorizzativo decide di condurre la relativa istruttoria, non potendosi pertanto escludere che, come deciso in sentenza, *“tenuto conto dell'invarianza delle condizioni di esercizio dell'impianto non si possano utilizzare apporti istruttori già agli atti, e ritenuti attuali”*.

Ciò – passando così al secondo tema trattato nella decisione in commento – è del resto altresì in linea con quanto affermato da giurisprudenza ormai consolidata nel caso di svolgimento di attività istruttoria da parte della pubblica amministrazione connotata da scelte tecniche. Nei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni ambientali, infatti, la pubblica amministrazione gode di una certa discrezionalità, che può sì essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale, ma solo quando il suo operato risulti connotato da palese illogicità o abnormità, non potendo, in linea di principio, il giudice amministrativo sostituirsi a valutazioni riservate per legge in via esclusiva alla pubblica amministrazione stessaⁱⁱ.

Nel caso di specie, da un lato, l'istruttoria espletata in sede di rilascio del titolo autorizzativo aveva evidenziato l'adeguata valutazione, anche sulla base degli apporti documentali relativi al rilascio della precedente autorizzazione e ritenuti, in assenza di modifiche all'esercizio dell'impianto, ancora attuali, di tutti i potenziali rischi connessi alla realizzazione degli interventi in progetto; dall'altro, le eccezioni sollevate dai ricorrenti si erano risolte in mere affermazioni di principio in ordine all'astratta pericolosità dell'attività oggetto di trasferimento, senza cioè né spiegare i motivi per i quali un'attività già autorizzata ed esercitata da anni in altro luogo potesse solo ora sollevare problemi di contrasto con il diritto alla salute (anche solo in termini potenziali, in applicazione del principio di precauzione), né evidenziare l'eventuale sussistenza di indici rilevatori di uno sviamento dell'azione amministrativa nel senso sopra ricordato (palese erroneità, illogicità o irrazionalità) così da giustificare l'invocato sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali compiute dall'autorità competente.

ⁱ Così, Cass. Sez. III n. 30863 del 23 luglio 2008 (10 luglio 2008).

ⁱⁱ In questo senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2023, n. 2245; sempre in materia ambientale, ma nel differente contesto dei procedimenti di bonifica, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4587; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 10 giugno 2022, n. 1352; T.A.R. BASILICATA, Sez. I, 23 gennaio 2025, n. 54; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 14 giugno 2023, n. 522.