RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 65 Giugno 2025

DINIEGO DI RINNOVO DELL'AIA E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE: NULLA È PER SEMPRE.

DI PAOLA BRAMBILLA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 24 febbraio 2025 n. 1568

Il riesame con valenza di rinnovo di un'AIA per la gestione di una discarica può essere legittimamente denegato dall'autorità competente in nome del principio di precauzione, quando l'attività ricade nei criteri escludenti della nuova pianificazione dei rifiuti, e ciò anche ove sia astrattamente prevista la possibile prosecuzione dell'attività esistente subordinata all'adozione di misure di prevenzione. L'intervento preventivo non può infatti attendere l'inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, ma deve essere predisposto sulla base di attendibili valutazioni di semplice possibilità/probabilità del rischio, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche "attualmente" e "progressivamente" disponibili.

Il caso e i temi.

L'AIA rilasciata per l'esercizio di una discarica di amianto viene sottoposta a riesame con valenza di rinnovo a fronte di una serie di abbancamenti non regolari che portano il gestore a proporre una serie di modifiche anche in accoglimento delle indicazioni dell'autorità di controllo (Arpa, a livello regionale).

L'autorità competente, sulla scorta dei nuovi criteri localizzativi del sopravvenuto piano di gestione dei rifiuti, all'esito dell'istruttoria e della conferenza di servizi emette un provvedimento di diniego, fondato sul rischio della dispersione di fibre per la salute e l'ambiente delle comunità finitime.

Il gestore insorge, contestando all'ente di aver considerato erroneamente l'impianto come nuovo anziché come esistente, di avere adottato un larvato provvedimento sanzionatorio equipollente alla revoca, infine di non aver fatto corretta applicazione del principio di prevenzione, atteso il recepimento nella documentazione progettuale di tutte le indicazioni di Arpa.

Il Consiglio di Stato, con una pronuncia di particolare rilievo, respinge tutte le censure sulla base di una articolata analisi logico sistematica della ratio della disciplina in materia di AIA, da un lato, dall'altro sulla scorta di una puntuale distinzione tra precauzione e prevenzione.

Lo specifico rimedio del riesame con valenza di rinnovo. La pianificazione sopraggiunta.

L'istituto del riesame dell'AIA dettato dall'art. 29 octies del d.lgs. 152/06, come noto, è lo strumento che assicura l'adattamento continuo dell'attività imprenditoriale all'evoluzione degli standard tecnologici e di progresso, da un lato, al mutamento delle condizioni normative, pianificatorie ed ambientali dall'altro; ciò attraverso la previsione di un meccanismo di rivisitazione periodica dei contenuti dell'autorizzazione e delle prescrizioni, occasionato o dall'entrata in vigore di nuove BAT o del decorso di un decennio, ovvero dalla ritenuta necessità, da parte degli enti deputati a presidiare ambiente e salute che le modifiche richieste dal gestore, o i mutamenti intervenuti nel quadro di riferimento o nelle condizioni di esercizio, richiedano l'aggiornamento del titolo; dunque un riesame obbligatorio e uno facoltativo o discrezionale. Nel caso in esame il riesame viene deciso dagli enti in applicazione di tre circostanze cumulative: la modifica richiesta, il decorso del decennio, il mutamento della pianificazione di riferimento.

E' soprattutto questo elemento a giocare un ruolo determinante: le nuove previsioni del piano regionale introducono per le discariche di amianto un criterio escludente determinando dalla prossimità a luoghi sensibili con popolazione fragile (ospedali, scuole). Il criterio si applica a impianti nuovi, mentre quelli esistenti sono soggetti a un'istruttoria volta a verificare la possibilità di permanenza subordinatamente all'introduzione di misure mitigative e precauzionali, oppure la cessazione dell'attività.

Ebbene, l'installazione viene sottoposta a questa verifica, il gestore accetta tutte le condizioni dettate da Arpa, ma ciononostante l'autorità competente, anche tenuto conto dei pareri contrari dei Comuni, decide per la cessazione dell'attività di conferimento di rifiuti asbestosi, lasciando in vita solo la parte della discarica dedicata agli inerti. Alla base della decisione, come evidenzia la pronuncia:

(i) la discrezionalità dell'autorità competente che ben può superare – nel segmento valutativo – i meri apporti tecnici con valore di contributo alla decisione di Arpa e Ats;
(ii) l'apporto partecipativo degli enti territoriali;
(iii) la rilevanza del mutamento del quadro pianificatorio, che lungi dall'essere mera carta da parati viene assunta come criterio di legittimazione dell'attività d'impresa.
(iv) una particolare lettura del criterio di precauzione, che si rivela tassello fondante del provvedimento e della sentenza.

Principio di precauzione e incertezza del rischio.

E' proprio il principio di precauzione il cuore della pronuncia, che per rilevanza fa il paio – in tema di AIA – con le indicazioni rese dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 105/2024[i].

In quella sede, in occasione del vaglio delle disposizioni urgenti tese alla salvaguardia dell'attività produttiva, la Consulta aveva canonizzato l'ancoraggio dell'AIA al rispetto delle migliori tecniche disponibili di riferimento, a tutela dei valori di ambiente e salute, per censurare la legittimità di discostamenti e deroghe non limitati e circoscritti temporalmente, oltre che non funzionali al miglioramento delle condizioni di esercizio dell'installazione, operando una professa applicazione del nuovo portato degli artt. 9 e 41 Cost.

Non solo, la pronuncia aveva anche dato rilievo alla tutela infragenerazionale dell'ambiente, nel solco dei plurimi arresti delle Corti Europee, estendendo alla nuova categoria di soggetti delle "generazioni future" quell'attenzione specifiche che già nella sentenza 58/2018 essa aveva riservato ai lavoratori[ii].

Si tratta di soggetti "fragili", esattamente come quelli che nel caso in esame l'autorità competente si prefigge di proteggere (utenti di ospedali e scuole), attraverso la decisione di non consentire il rinnovo dell'AIA per quanto riguarda le attività di conferimento dei rifiuti contenenti amianto; la sentenza in esame ne conferma la ragionevolezza e l'adeguatezza ove rileva che anche con l'adozione delle misure precauzionali indicate da Arpa, nel caso di incidente non sarebbe stato possibile evitare la dispersione di fibre nei luoghi sensibili vicini, a carico dei soggetti fragili ivi presenti, vanificando la ratio dei criteri escludenti della nuova pianificazione.

Dunque, è il criterio della precauzione a farsi qui strada, con i contenuti rigorosi che gli sono propri, radicalmente differenti rispetto a quelli della prevenzione: ed è questa trattazione a rendere la sentenza di particolare interesse.

Di solito, infatti, dell'AIA si tratta, anche in sede contenziosa, dell'adeguamento progressivo alle BAT e del rafforzamento o dell'introduzione di prescrizioni appunto di natura preventiva che generalmente il gestore osteggia o contesta: in un certo senso, si tratta di *naturalia*, dell'ordinaria fenomenologia dell'istituto che connota la vita del titolo.

Più rare sono invece le sentenze che si confrontano con il canone della precauzione, che come una sorta di Parca invece entra in campo per determinare la revoca, il diniego, la sospensione del titolo, eventi per così dire patologici, *accidentalia*, od eventuali dell'autorizzazione.

Senonché questa episodica trattazione non deve determinare la convinzione che l'AIA sia per sempre, perché la finitezza dell'autorizzazione è un dato di fatto, cui corrispondono puntuali elementi della sua disciplina normativa: (i) la durata del provvedimento, (ii) la previsione di fideiussioni per garantire il ripristino finale, e ancora (iii) istituti come la relazione di riferimento, volta ad assicurare il ripristino dei luoghi attraverso la fotografia dello stato delle matrici ambientali prima dell'esercizio o della dismissione dell'impianto[iii].

Ad oggi, peraltro, l'applicazione del principio di precauzione al permitting industriale aveva trovato scarsa considerazione da parte dei giudici impegnati nelle frequenti impugnazioni di valutazioni e autorizzazioni, anche molto recentemente.

Non più tardi di questo febbraio[iv] il Consiglio di Stato, respingendo un ricorso contro una AUA fondato sul principio di precauzione e sull'incertezza del rischio, aveva infatti rimarcato come la corretta applicazione del principio di precauzione applicazione non conduce automaticamente a vietare ogni attività che, in via di mera ipotesi, si assuma foriera di eventuali rischi per la salute delle persone e per l'ambiente, in assenza di un riscontro oggettivo e verificabile, sicché "vietare l'attività in progetto in nome di una declinazione solamente formalistica del principio di precauzione, vuol dire inibire *a priori*, e senza possibilità di scelta di diversa opzione, lo svolgimento di una qualsivoglia attività astrattamente foriera di rischi per la salute umana", secondo un'opzione ermeneutica scartata perché ritenuta estranea al principio in esame, nei termini declinati dalla giurisprudenza nazionale ed eurounitaria. E' vero che in quell'occasione i giudici avevano valorizzato l'attività istruttoria dell'autorità competente, corredata dai prescritti pareri resi dagli organi tecnici competenti in base allo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche, di tenore rassicurante, però il ragionamento svolto sembrava imporre una prova del rischio per poter denegare l'attività.

Qui invece il Consiglio di Stato riconosce che il principio di precauzione consiste in un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica, che risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. "*rischi incerti*", distinguendosi dalla nozione di "prevenzione" in quanto mentre quest'ultima può entrare in gioco solo a fronte di "rischi certi", ossia in presenza «*di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovverosia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili*», la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti.

Da ciò la possibilità che l'incertezza spinga a denegare la possibilità di prosecuzione di un'attività anche se esistente, secondo un'applicazione del principio precauzionale non eccezionale e patologica, ma fisiologica e naturale: cambiano i piani, si innalza la soglia della valutazione sanitaria ed ambientale delle attività autorizzate in scadenza.

Questa visione particolarmente garantista della salubrità ambientale in contesti di incertezza del rischio si pone, da ultimo, come un ponte tra il presente e il futuro: da un lato infatti dimostra consapevole adesione agli insegnamenti resi dalle richiamate pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia, dall'altro anticipa i nuovi approcci della c.d. Direttiva UE 2024/1785, c.d. IED 2.0, che rafforzano la dimensione della salute. Infatti, nel nuovo quadro regolatorio di prossima attuazione il proponente dovrà curare l'analisi degli aspetti epidemiologici e sanitari, facendosi anche carico di appositi monitoraggi, in vista di un'apposita e specifica analisi degli impatti sulla salute dell'attività. La nuova disciplina prevede anche la possibilità che l'attività sia sospesa, pure in assenza di pericolo immediato, ove l'inottemperanza del gestore sia persistente e possa determinare effetti negativi su salute o ambiente. Si profilano dunque tanto un nuovo compito ex ante, in capo all'autorità competente, di vigilare anche sull'assenza di effetti sulla salute umana, quanto un obbligo di indennizzo ex post in capo al gestore, per il caso in cui, nonostante precauzione e prevenzione, dei danni sanitari abbiano a verificarsi.

[i] Si rimanda, per un commento alla sentenza, allo scritto di Matteo Ceruti su questa Rivista, 57/2024, *Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della consulta sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Carta*.
Per una rassegna sul principio di precauzione, si veda *Principio di precauzione e politiche ambientali*, in questa Rivista, 55/2024, di Luciano Butti.

[ii] In quell'occasione, relativa sempre al sindacato sulle norme che avevano consentito la prosecuzione delle attività dell'ILVA e al relativo piano, era stato censurato dalla Corte che "*quanto al contenuto, il piano deve recare «misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio», non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività*".

[iii] Il fattore temporale è, del resto, uno degli oggetti della pronuncia della Corte Costituzionale citata in premessa, che censura la disposizione statale (ai capi 5.3.2. e 5.3.3.) ove condiziona la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato all'osservanza di "*generiche 'misure' di bilanciamento*"; inoltre "*senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure debbano essere adottate – e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro –*"; ed altresì "*senza chiarire, nemmeno, se ed eventualmente in quale misura i valori limite di emissione possano discostarsi dalle BAT di settore, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività*"; infine ove "*non contiene alcun termine finale per la sua operatività" con l'effetto di "privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediatamente rispetto alla tutela della stessa vita umana*".

[iv] Consiglio di Stato, III, 20/2/2025 n. 1485, che richiama IV, 31/8/2023, n. 8098.