

## RIMESSA ALLA CGUE LA MODIFICA NON SOSTANZIALE DELL'AIA PER SILENZIO ASSENSO. IL TIMORE DELL'ANDAMENTO ANOMALO DEL PROCEDIMENTO

DI EVA MASCHIETTO

### TAR Lombardia – Brescia – ordinanza 3 giugno 2025 n. 506

*Il decorso del termine di cui all'art. 29 nonies comma 1 del D. Lgs. 152/2006 in materia di modifica non sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), senza che l'amministrazione si esprima, comporta il consolidamento della modifica comunicata dal gestore dell'impianto, e quindi un atto autorizzativo, perfezionato tramite assenso tacito.*

*L'amministrazione che voglia, quindi, successivamente contestare il carattere non sostanziale della modifica, affermando la sussistenza dei presupposti per l'esperimento del procedimento esteso, in conferenza dei servizi, riservato alla modifica di carattere sostanziale, dovrà farlo in autotutela.*

*È rimessa alla CGUE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la seguente questione pregiudiziale: “Se l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE deve essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina interna (come quella vigente in Italia ai sensi dell'art. 29 nonies, 1° comma, d.lgs. 152/2006) la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, da lui qualificata non sostanziale, decorso un termine di sessanta giorni, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica sia comunque tacitamente autorizzata, anche qualora risultasse in seguito trattarsi di una modifica sostanziale”.*

Il TAR Brescia solleva una particolare questione di compatibilità della norma nazionale che consente il consolidamento delle modifiche non sostanziali in materia di AIA tramite il decorso del termine di 60 giorni previsto dall'art. 29 nonies co. 1 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/06) con il diritto dell'Unione Europea e, segnatamente, rispetto all'Art. 20 comma 2 della Direttiva IPPC (2010/75/UE, nella versione applicabile *ratione temporis*), che prevede che le modifiche sostanziali debbano comunque essere autorizzate in modo espresso (scritto), rilevando come – di fatto – attraverso la norma nazionale possano in effetti consolidarsi in modo tacito anche modifiche sostanziali che sono state erroneamente o fraudolentemente presentate come “non sostanziali” dal gestore.

La questione affrontata dall'ordinanza in commento è, da un lato, di sicuro rilievo pratico, perché una soluzione che sancisse l'incompatibilità del disposto del primo comma dell'art. 29 nonies cit. con il diritto dell'Unione potrebbe portare ad aggravati procedimentali e inefficienze davvero non auspicabili in questa materia. Dall'altro lato, desta interesse anche perché evidenzia alcune particolarità, non ignote agli operatori, dell'andamento dei procedimenti amministrativi in materia ambientale, dove, all'istanza di parte che inquadra la fattispecie nell'ambito del procedimento “minore” (la modifica “non sostanziale”), si contrappone la, non sempre immediata, “riqualificazione” dell'amministrazione nella fattispecie “maggiore” (la modifica “sostanziale”), accompagnata dalla riluttanza della parte pubblica a operare tramite l'autotutela, per ovvie ragioni di responsabilità.

Un'ipotesi, quindi, estremamente frequente nella prassi che parte dal presupposto (corretto e lineare, ad avviso di chi scrive, oltre che conforme al dettato Eurounitario) che sia onere dell'operatore

inquadrate la natura della modifica dell'autorizzazione integrata ambientale e che sia correlato onere dell'amministrazione esprimersi nei sessanta giorni successivi, provvedendo – se del caso - ad “aggiustare il tiro”, nell'ipotesi di “sottostima” della questione da parte dell'operatore. Ma che i giudici di Brescia paventano, evidentemente, possa frequentemente consentire la messa in esercizio di modifiche impiantistiche con reale impatto ambientale, senza previo controllo.

La rimessione alla CGUE, quindi, rileva moltissimo, ma dovrebbe – ad avviso di chi scrive - ritenersi riferita a una applicazione non lineare, anche se non necessariamente abusiva, della norma nazionale e, quindi, in teoria dovrebbe risolversi nel senso della conformità al diritto dell'Unione della previsione che consente per le modifiche non sostanziali il consolidamento tacito, sul presupposto che l'ordinamento nazionale contenga già tutti gli strumenti necessari per escludere l'applicazione “anomala” della stessa a fattispecie chiaramente estranee al suo ambito.

Si vedrà, quindi, se i giudici Eurounitari affronteranno la questione sotto un profilo generale, riponendo fiducia nelle risorse e nei tempi dell'amministrazione italiana, oppure se la esamineranno nella prospettiva, più pessimistica, offerta dall'ordinanza.

La vicenda sottostante riguarda uno stabilimento per la produzione di piastrelle (rientrante tra le attività rilevanti ai fini IPPC/AIA), riattivato a cura della ricorrente dopo un periodo di dismissione, il cui *iter* ambientale autorizzativo è peculiare avendo, dapprima, previsto un primo procedimento di assoggettamento a valutazione di impatto ambientale (VIA), che – poi – in effetti si era concluso (a seguito di una autotutela) con una decisione di esclusione dalla procedura di VIA stabilita dalla Provincia. L'ente territoriale, nel pronunciarsi su tale esclusione, ritenendo l'attività dello stabilimento comunque rilevante sotto il profilo ambientale specificamente per le emissioni in atmosfera di composti organici volatili (COV), aveva prescritto l'applicazione all'impianto di alcuni limiti, che avrebbero dovuto essere recepiti nel procedimento autorizzativo relativo alla riattivazione e all'esercizio dello stabilimento. Recepimento che era, quindi, puntualmente avvenuto da parte della Provincia nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) dell'impianto, che quindi aveva imposto il rispetto di specifici valori limite di emissione rispetto ai COV (nella specie corrispondente a 20 mg/nmc).

Nel corso di un'ispezione periodica, ARPA aveva tuttavia rilevato lo sfioramento proprio del parametro COV e, di conseguenza, la Provincia aveva emesso la diffida ex art. 29 *decies*, comma 9, lett. a, d.lgs. 152/2006, intimando alla società di trasmettere una relazione sulle cause che avevano condotto al superamento, accompagnata dalla descrizione delle procedure e delle modalità operative messe in atto per garantire il rispetto del limite emissivo, avvertendo che, nel caso in cui tali modalità avessero previsto modifiche delle caratteristiche dell'emissione o dei sistemi di abbattimento installati, la società avrebbe dovuto presentare una comunicazione di modifica dell'AIA.

La ricorrente, il giorno successivo rispetto alla ricezione della diffida, depositava una comunicazione di modifica dell'AIA, qualificandola come “non sostanziale”. La Provincia rimaneva silente nel termine di 60 giorni previsto dalla norma (art. 29 *nonies* co. 1 Codice dell'Ambiente), per cui il provvedimento positivo veniva ritenuto consolidato da parte della società, per silenzio assenso.

La Provincia, informata espressamente dalla ricorrente di tale avvenimento, alla fine si attivava e comunicava alla società l'impossibilità di attuare l'intervento: ma ciò senza procedere ad alcun annullamento in autotutela dell'assenso.

La nota provinciale, poi impugnata dalla ricorrente, affermava (non senza qualche perplessità, per quanto si deduce dalla narrazione dell'ordinanza) semplicemente che l'intervento doveva classificarsi come modifica “sostanziale” in quanto “*avente effetti negativi e significativi sull'ambiente e sulla salute umana*”, con la conseguente necessità di attivare il procedimento in sede di conferenza di servizi, acquisendo il parere di ARPA in materia di emissioni oltre alle eventuali prescrizioni del sindaco.

A fronte della posizione della Provincia, l'impresa aveva presentato una "istanza di riesame" contestandone i rilievi e, per quanto maggiormente interessa in questa sede, rilevando il perfezionamento della autorizzazione tramite silenzio-assenso, attesa la decorrenza dei 60 giorni.

La Provincia riscontrava l'istanza di riesame, negando che si fosse perfezionato il silenzio-assenso, e richiedeva ad ARPA e ad ATS Val Padana di esprimersi in merito agli impatti sull'ambiente e sulla salute pubblica, sempre evitando l'autotutela, evidentemente ritenendo che il decorso del termine non avesse avuto effetti sostanziali.

L'impresa, quindi, impugnava le diverse note provinciali innanzi al TAR Brescia.

In pendenza del ricorso, le autorità chiamate a pronunciarsi sugli aspetti di carattere ambientale e sanitario concludevano affermando che, sotto diversi profili, l'incremento emissivo attuato doveva essere approfondito, sia pur – per lo meno da quanto sembra leggersi tra le righe – senza presentare, in un quadro decisivo, la famigerata "pistola fumante".

A valle di queste considerazioni, la Provincia comunque ribadiva il contenuto delle precedenti note e l'impresa impugnava anche l'atto confermativo.

Nell'ordinanza in commento il TAR di Brescia rileva, innanzitutto, in difformità da quanto sostenuto dalla Provincia, che il decorso del termine di cui all'art. 29 nonies, 1° comma, d.lgs. 152/2006, in materia di modifica non sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), senza che l'amministrazione si esprima, comporta il consolidamento della modifica tramite un atto di assenso tacito<sup>1</sup>.

Con ciò, i giudici, si sono posti apprezzabilmente in discontinuità rispetto a quella giurisprudenza amministrativa che aveva ritenuto che il silenzio in questione non potesse equipararsi a tacito assenso (Cons. Stato, sez. IV, 27.10.2023, n. 9285; TAR Lazio, Roma, sez. V, 7.12.2022, n. 16385, e 27.9.2022, n. 12232; TAR Veneto, sez. II, 10.12.2021, n. 1491; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 24.9.2021, n. 2667) sulla base di una interpretazione ostativa dell'art. 20 della legge generale sul procedimento amministrativo, l. 241/90, che inibisce tale possibilità in generale per gli atti di natura ambientale.

Il TAR Brescia – condivisibilmente – applica nella sostanza la logica aristotelica del principio di non contraddizione e interpreta la norma nell'unico modo sistematicamente coerente, affermando il consolidamento della modifica con il decorso del termine e quindi riconoscendo di fatto una fattispecie di silenzio assenso in materia ambientale, peraltro specularmente alla direttiva, di fonte normativa primaria.

Sotto il profilo formale, il TAR si preoccupa anche di rilevare la specialità e la posteriorità dell'art. 29 nonies del Codice dell'Ambiente rispetto alla legge generale sul procedimento, e osserva che la conseguenza per l'amministrazione che abbia lasciato decorrere il termine non possa essere che quella dell'annullamento in autotutela, correttamente rimarcando che, ove il comportamento del gestore nella dichiarazione sul carattere non sostanziale della modifica si sia rivelato fraudolento, l'ordinamento fornisca ogni opportuno strumento per la salvaguardia del pubblico interesse, proprio nel sistema della l. 241/90 (art. 21 nonies, comma 2 bis).

Il TAR, a questo punto, però va oltre, e si domanda quindi se l'art. 29 nonies del Codice dell'Ambiente sia in linea con il testo della Direttiva IPPC e precisamente con l'art. 20<sup>ii</sup>, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 1 della direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.4.2024, stante il fatto che la vicenda risale al 2023), posto il fatto che riconosce come possano – nella sostanza – consolidarsi modifiche sostanziali, "degradata" (fraudolentemente o no) dal gestore.

Ecco quindi la formulazione della rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE"), ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), della questione

concernente l'interpretazione dell'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE, nella parte in cui prevede che *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva”*, in connessione con la definizione di *“autorizzazione”* (art. 3, n. 7, della direttiva), che ne esige la forma *“scritta”*, con il contenuto previsto dall'art. 14 della stessa direttiva.

Il TAR dubita quindi che tale previsione osti a una disciplina interna di uno Stato membro (come quella vigente in Italia ai sensi dell'art. 29 nonies, 1° comma, d.lgs. 152/2006) la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, da lui ritenuta non sostanziale, decorso un determinato termine (di entità congrua affinché l'autorità competente possa assumere le sue determinazioni, fissato in Italia in sessanta giorni), nel silenzio di quell'autorità, la modifica sia tacitamente autorizzata (vuoi per l'errore o per la malafede del gestore).

Il dubbio interpretativo dei giudici bresciani si fonda anche sulla modifica operata dalla direttiva (UE) 2024/1785, per cui la comunicazione del gestore all'autorità competente, avente ad oggetto le modifiche progettate, deve avvenire *“a tempo debito e comunque prima della loro attuazione”*, e *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far sì che l'autorità competente reagisca in tempo utile alle informazioni fornite dal gestore”*.

Nella realtà, ad avviso di chi scrive, proprio tali precisazioni, lette al confronto con la norma nazionale, dovrebbero far concludere per la sua coerenza con il sistema Eurounitario, posto che l'art. 29 nonies del Codice dell'Ambiente prevede che il termine di 60 giorni (adeguato a una disamina quantomeno di primo livello) debba decorrere interamente prima che anche le modifiche non sostanziali possano ritenersi attuabili.

L'ordinanza chiude quindi con la formulazione del quesito e la sospensione del giudizio, in questi termini:

*“il Collegio chiede alla CGUE di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 TFUE, sulla seguente questione pregiudiziale: “Se l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE deve essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina interna (come quella vigente in Italia ai sensi dell'art. 29 nonies, 1° comma, d.lgs. 152/2006) la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, da lui qualificata non sostanziale, decorso un termine di sessanta giorni, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica sia comunque tacitamente autorizzata, anche qualora risultasse in seguito trattarsi di una modifica sostanziale”.*

Attendiamo quindi la decisione della Corte di Giustizia non solo per la decisione di questo caso, ma soprattutto per l'impatto potenziale sui numerosi procedimenti relativi alle modifiche non sostanziali in materia di AIA sia nella prospettiva dei gestori, sia in quella delle amministrazioni.

---

<sup>i</sup> La cosa risulta estremamente sensata, avendo riguardo alla dizione della norma per cui: *“1. Il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l). L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate”.*

<sup>ii</sup> Tale disposizione, intitolata *“Modifica delle installazioni da parte dei gestori”*, prevede quanto segue:  
*“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il gestore comunichi all'autorità competente le eventuali modifiche o ampliamenti che intenda apportare alla natura o al funzionamento dell'installazione che possano produrre conseguenze sull'ambiente. Ove necessario, l'autorità competente aggiorna l'autorizzazione.  
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva.*

---

*La domanda di autorizzazione e la decisione dell'autorità competente si riferiscono alle parti dell'installazione e agli aspetti di cui all'articolo 12 che possono essere oggetto della modifica sostanziale.*

*3. Le modifiche riguardanti la natura, il funzionamento o un ampliamento dell'installazione sono ritenuti sostanziali se le modifiche o gli ampliamenti di per sé raggiungono le soglie di cui all'allegato I”.*