

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE E ANNULLAMENTO D'UFFICIO

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 4 giugno 2025, n. 4859

È legittimo il provvedimento di annullamento d'ufficio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e della valutazione di impatto ambientale (VIA) per un impianto di trattamento di rifiuti sanitari, qualora il privato abbia rappresentato uno stato dei luoghi diverso da quello reale (nella specie, per la presenza, nelle vicinanze dell'impianto, di insediamenti abitativi e di siti sensibili), dovendo peraltro accordarsi prevalenza alla tutela del diritto alla salute e dell'ambiente rispetto alle esigenze della produzione e dello smaltimento dei rifiuti.

La pronuncia in commento applica, pur senza menzionarlo espressamente, il principio di autoresponsabilitàⁱ in base al quale, nell'ambito dei procedimenti autorizzativi ambientali, i privati devono fornire alle pubbliche amministrazioni un quadro - oltre che veritiero - quanto più completo possibile sullo stato dei luoghi interessati.

Tale principio, rilevante in generale nei procedimenti volti a ottenere provvedimenti ampliativi, riveste un particolare significato nelle procedure ambientali, ove le amministrazioni sono chiamate a bilanciare l'interesse economico del privato con il diritto alla salute.

Alla luce di tale principio, in caso di rappresentazioni erranee o incomplete da parte del privato, risultando prevalente la tutela della salute pubblica, l'Amministrazione è titolata ad adottare un provvedimento di revoca o annullamento in autotutela dell'autorizzazione rilasciata, senza riconoscimento di un indennizzoⁱⁱ.

Nella specie, la Società appellante intendeva realizzare un impianto di trattamento di rifiuti sanitari e aveva richiesto, pertanto, l'autorizzazione integrata ambientale ("AIA") - previa valutazione di impatto ambientale ("VIA") - omettendo di rappresentare correttamente l'esistenza di alcune abitazioni nel raggio di 500 metri dal futuro impianto, qualificandole erroneamente - ad avviso delle amministrazioni e del giudice amministrativo - come "case sparse" nonché tacendo l'esistenza di un edificio sensibile (una scuola) nel perimetro di 2 km dal progettoⁱⁱⁱ.

La sentenza conferma l'orientamento seguito dalla Quarta Sezione in un precedente simile nel quale l'erronea dichiarazione^{iv} era stata considerata "*distonica rispetto alla realtà fattuale, come tale integrante quella "falsa rappresentazione", ossia quella rappresentazione oggettivamente difforme dal vero, in presenza della quale l'art. 21-nonies l. n. 241 del 1990 facoltizza l'Amministrazione ad annullare in autotutela un atto anche dopo il decorso del termine ordinario*".^v

In linea con tale orientamento, la giurisprudenza di merito ha recentemente affermato, che il "*principio di autoresponsabilità non solo impone al privato che si relaziona con la P.A. il dovere di rendere informazioni puntuali, complete e veritiere, ma comporta anche che l'Amministrazione consideri, nell'ambito del procedimento di autotutela, anche i dati e gli elementi che il ricorrente ha taciuto al momento della presentazione dell'istanza (...). Di conseguenza, la sopravvenuta valorizzazione (...) della presenza di abitazioni in prossimità dell'impianto ha comportato la necessità di contemperare nuovamente l'interesse economico del privato con l'interesse generale alla*

salute e alla tutela dell'ambiente. Perciò, la riconsiderazione degli interessi in gioco giustifica la rivalutazione dei profili di merito dell'interesse pubblico e rende legittimo l'esercizio dei poteri revocatori di autotutela, anche tenendo conto del fatto che, in tutta la vicenda amministrativa in esame ed in definitiva, il ricorrente è nella posizione di chi "certat de lucro captando" laddove le Amministrazioni resistenti hanno provato, in ultima analisi, solo ed esclusivamente ad evitare un danno^{vi}.

Il principio di autoresponsabilità assume, quindi, particolare importanza nei procedimenti ambientali poiché è finalizzato a consentire alla pubblica amministrazione il corretto esercizio di un potere amministrativo - ampiamente discrezionale^{vii} - nel compiere le scelte di bilanciamento degli interessi in gioco, da un lato la tutela della salute pubblica, dall'altro la libera iniziativa privata.

Affinché tale potere discrezionale sia esercitato correttamente, dunque, assume fondamentale importanza che la valutazione dell'Amministrazione si basi su una rappresentazione fattuale corretta ed esaustiva, tanto più se volta a valutare e gestire il rischio per la salute dei cittadini^{viii}.

Infatti, proprio con riferimento alla valutazione di rischi sensibili (ad esempio per la salute o l'ambiente), trova applicazione il principio di precauzione^{ix}, secondo cui la scelta della pubblica amministrazione sarà diretta a prevenire situazioni di rischio potenziale - ossia caratterizzato da incertezza scientifica - ma non meramente ipotetico^x.

Laddove però il privato non fornisca correttamente le informazioni necessarie a perimetrare tali rischi, la valutazione dell'ente si rivelerà di per sé non corretta. Da qui, dunque, la possibilità di ricorrere all'autotutela imputando comunque al privato l'errore di valutazione in cui è incorso.

ⁱ Si tratta come noto di un principio che si applica in generale ai procedimenti amministrativi con particolare riferimento alle autodichiarazioni dei privati. Al riguardo, si veda, A. Lorusso "Autodichiarazioni legittimanti del privato ed esercizio di poteri inibitori postumi. ancora su S.C.I.A. e "Annullamento D'ufficio", Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.3, 1 giugno 2025, pag. 265 e i numerosi contributi dottrinali ivi richiamati. Per quanto riguarda la materia degli appalti si veda "Soccorso istruttorio e procedure comparative. Un'analisi critica del principio di par condicio tra formalismo e logica di risultato", Diritto Amministrativo, fasc.2, 1 giugno 2023, pag. 373.

ⁱⁱ Come noto ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. 241/1990 ("Legge sul Procedimento") la revoca può essere disposta per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o – salvo che per provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici – anche in caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Si tratta di un istituto che concerne propriamente provvedimenti legittimi con conseguente obbligo di indennizzo del privato, tale indennizzo può essere tuttavia ridotto o azzerato tenendo conto del "concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico" (art. 21-*quinquies*, comma 1-*bis*). Nella specie, l'indennizzo non è stato riconosciuto attesa l'illegittimità del provvedimento - basato su rappresentazioni non veritiere - che ne consentiva l'annullamento in autotutela ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della Legge sul Procedimento. La sentenza di primo grado aveva infatti riqualificato il provvedimento come autotutela ai sensi dell'art. 21-*nonies*.

ⁱⁱⁱ Ritenendo tale perimetro irrilevante, con valutazione che ad avviso della sentenza, in assenza di espressa previsione normativa, non poteva che spettare all'amministrazione.

^{iv} Concernente il procedimento autorizzativo di un impianto di recupero dei rifiuti, nel quale la società richiedente aveva qualificato le abitazioni insistenti nel raggio di 500 metri quali case sparse.

^v Cons. Stato, sez. IV, 20 dicembre 2021, n. 8441. Tale pronuncia aveva anche sottolineato l'inescusabilità dell'errore poiché la relazione tecnica era stata redatta da professionisti.

^{vi} TAR Puglia-Bari, sez. II, 16 gennaio 2025, n. 50, attualmente appellata, che concerneva il procedimento per l'autorizzazione di un impianto per il trattamento di rifiuti speciali non pericolosi mediante un provvedimento autorizzatorio unico regionale ("PAUR").

^{vii} Cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2022, n. 7706 secondo cui "è ben noto e pacifico in giurisprudenza, tanto da non richiedere puntuali citazioni di precedenti, le valutazioni dell'amministrazione in materia ambientale sono valutazioni tecnico scientifiche, soggette ad ampia discrezionalità; sono quindi sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici; non invece nel caso in cui la parte,

direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti, intenda sostituirvi valutazioni proprie, che come tali attengono al merito amministrativo”. Si veda anche, con specifico riferimento all’AIA, la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094 che evidenzia come “Secondo il costante orientamento del Consiglio di Stato (...) le valutazioni sottese alla rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale e alle relative modifiche implicano il ricorso a nozioni tecnico scientifiche in materia ambientale, connotate da un’ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari della modifica proposta, sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici. (...) Ne discende che la definizione di modifica sostanziale, per sua natura, comporta valutazioni discrezionali, da parte dell’amministrazione, soprattutto in relazione all’interpretazione e applicazione della locuzione «effetti negativi e significativi sull’ambiente»” (enfasi aggiunta). Analogamente, in materia di VIA, si è affermato che “la giurisprudenza di questa Sezione è costante nell’affermare che «nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l’amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all’apprrezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti» (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761). Il sindacato giudiziale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri, è consentito soltanto quando risulti violato il principio di ragionevolezza.” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 8094/2023 cit.). Al riguardo, è stato recentemente ribadito dalla Quarta sezione l’orientamento “secondo cui le valutazioni sottese alla rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale e alle relative modifiche implicano il ricorso a nozioni tecnico scientifiche in materia ambientale, connotate da un’ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari della modifica proposta, sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 1568 con richiami interni a Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2022, n. 7706).

^{viii} Tale valutazione viene spesso in rilievo in materia di AIA. Come noto, infatti, “L’autorizzazione integrata ambientale è un provvedimento che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per fa funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all’azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell’impianto” (Cons. Stato, sez. IV, n. 8094/2023 cit. con numerosi richiami interni). Al riguardo la sentenza in commento rileva che la valutazione sulla concreta pericolosità dell’impianto “spetta in via esclusiva all’amministrazione sulla base di uno stato dei luoghi veritiero e trasparente”.

^{ix} Attualmente previsto dall’art. 191, par. 2, TFUE e che come noto si distingue dal principio di prevenzione che concerne, invece, rischi accertati e dimostrabili, misurabili e controllabili. Il principio di precauzione presuppone, anzitutto, una rigorosa valutazione scientifica – demandata ad organi tecnici – circa la sussistenza di un rischio potenziale (ma non meramente ipotetico). Trattandosi, tuttavia, di un rischio caratterizzato da margini di incertezza scientifica la giurisprudenza riconosce alle amministrazioni un’ampia discrezionalità nelle modalità di gestione dello stesso con possibilità di comprimere gli interessi produttivi. Al riguardo si veda Cons. Stato, sez. IV, n. 1568/2025 cit. – con richiami interni a Cons. Stato, sez. IV, n. . 8094/2023 cit. secondo cui “la “fase della “valutazione del rischio” è caratterizzata prevalentemente (anche se non esclusivamente) dalla “scientificità” della valutazione, demandata pertanto ad un organo tecnico, mentre, le successive fas[ci] della gestione del rischio e della decisione si connotano prevalentemente (anche se non esclusivamente) per la loro “politicità” e sono, pertanto, affidate ad un soggetto “politico” in quanto implicanti decisioni ampiamente discrezionali” (Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094). Per un’analisi di tale principio in relazione all’AIA, si veda in questa Rivista, P. Brambilla “Diniego di rinnovo dell’AIA e principio di precauzione: nulla è per sempre”.

^x Al riguardo la giurisprudenza pur riconoscendo che “il principio di precauzione costituisce uno dei fondamenti della politica dell’Unione europea e dello Stato italiano in materia ambientale accanto a quelli della prevenzione, dell’azione preventiva, e della correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati all’ambiente” ha al contempo chiarito che “il principio in esame non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell’area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull’ambiente e la salute dell’uomo; sotto tale angolazione il principio di precauzione non consente ex se di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura; in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all’individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto” (Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802 richiamata da TAR Lazio-Roma, sez. III, 17 ottobre 2024, n. 18015).