

CONTENUTO DELL'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE E POTERI DELL'AUTORITÀ COMPETENTE

DI EMANUELE POMINI

Consiglio di Stato, Sez. IV – 15 luglio 2025, n. 6219

In materia di AIA, l'amministrazione competente, nel determinare i limiti di emissione applicabili a una specifica attività industriale, esercita un potere discrezionale non solo di natura tecnica, ma anche amministrativa. Ne consegue che, all'interno dell'intervallo stabilito a livello europeo dalle BAT, l'individuazione del valore soglia non è vincolata a criteri aritmetici, ma deve risultare dall'equilibrato bilanciamento tra l'interesse alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica e quello alla sostenibilità dell'attività produttiva, che è per definizione legato a considerazioni elastiche e notoriamente insindacabili, se non per manifesta irragionevolezza.

Consiglio di Stato, Sez. IV – 28 luglio 2025, n. 6701

Le valutazioni sottese al 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 e sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici. In base agli articoli 29-sexies, commi 4-bis e 4-ter del D.Lgs. 152/2006 l'autorità competente può fissare livelli di emissione più rigorosi rispetto a quelli associabili alle migliori tecniche disponibili e più in generale, in base al successivo comma 9, l'autorizzazione può contenere ulteriori condizioni specifiche giudicate opportune dall'autorità competente.

A distanza di un paio di settimane la Quarta Sezione del Consiglio di Stato rende due decisioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, mediante le quali vengono ribaditi alcuni principi relativi all'esercizio del potere di decisione in merito al contenuto dell'atto autorizzativo.

Nel primo dei due casi sottoposti a giudizio (sentenza n. 6219/2025) una società esercente attività di produzione di imballaggi ha impugnato il rinnovo della propria autorizzazione integrata ambientale nella parte in cui, non accogliendo la richiesta di elevare il valore limite di emissione in atmosfera dei composti organici volatili a 50 mg C/Nm (ossia il massimo consentito dalle BAT di settore), onde beneficiare di un certo risparmio energetico per l'impianto, ha confermato il valore limite di 20 già previsto nella precedente AIA, ossia un valore medio compreso nell'intervallo di emissioni (tra 1 e 50 mg C/Nm) stabilito dalle BAT di settore. Il T.A.R. adito (Liguria), con sentenza n. 264 del 2.3.2023, ha respinto il ricorso, ritenendo legittima la prescrizione imposta in AIA a fronte della ritenuta natura pericolosa dell'emissione in questione, in quanto rientrante nell'elenco di cui all'Allegato I alla Parte Quinta del D.LGs. 152/2006 (tabella D, classe V) e comportante quindi un rischio per l'uomo e per l'ambiente tale da giustificare, in sede di rinnovo dell'autorizzazione, il mantenimento del valore limite di emissione già indicato nella precedente AIA e, sempre secondo quanto riportato in sentenza, rispettato senza difficoltà dall'impianto nel corso degli anni.

La società ha quindi proposto appello avverso la decisione del tribunale amministrativo, evidenziando che l'amministrazione avrebbe dovuto individuare il limite di emissione non solo entro la forbice di valore indicata dalle BAT (cosa che è avvenuta), ma altresì dovendo farlo in proporzione alla pericolosità della specifica sostanza utilizzata nell'impianto, mentre, nel caso di specie, l'autorità

competente si sarebbe limitata a confermare il valore di emissione già sussistente sul presupposto che fosse sempre stato rispettato dall'impianto, omettendo una valutazione sulla reale pericolosità della sostanza impiegata e un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco, considerando anche il risparmio energetico conseguente all'innalzamento del valore limite richiesto in sede di domanda di rinnovo.

Il secondo caso trattato dalla Sez. IV del Consiglio di Stato (sentenza n. 6701/2025) prende invece le mosse dall'impugnazione, in primo grado, del provvedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale relativa a un impianto di trattamento di rifiuti mediante termovalorizzazione con recupero di energia. In particolare, e per quanto interessa qui sottolineare, tale provvedimento è stato ritenuto illegittimo dal gestore anche nella parte in cui l'autorità competente, disattendendo la proposta della società istante di avviare una singola campagna di monitoraggio dei reflui in uscita dall'impianto, già discussa e valutata positivamente in conferenza dei servizi, ha poi deciso di introdurre in via cautelativa un monitoraggio costante e continuativo nel tempo con frequenza mensile.

Anche in questo caso già il giudice di prima istanza (T.A.R. Basilicata, sentenza n. 581/2024) ha ritenuto di respingere il motivo di ricorso, in quanto, a suo giudizio, la prescrizione in questione *“costituisce esercizio dell'ampia discrezionalità riconosciuta in materia all'Amministrazione, all'esito di un compiuto approfondimento istruttorio”*; infatti, prosegue la sentenza, *“la frequenza periodica dei controlli ivi stabilita, contemperando l'interesse all'esercizio dell'installazione e la tutela ambientale, non risulta affetta da evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errori di fatto”*. La società ha quindi fatto appello nei confronti della decisione di primo grado, contestando la cadenza periodica mensile dei controlli previsti in AIA sul presupposto che la proposta del gestore riportata nella relazione tecnica allegata all'AIA discussa e approvata in conferenza dei servizi ha sempre e solo riguardato una singola campagna di monitoraggio e, quindi, un'attività limitata e circoscritta nel tempo a differenza delle prescrizioni più gravose poi contenute nell'AIA approvata, peraltro senza l'indicazione di alcuna motivazione.

In entrambi i casi il Consiglio di Stato ha respinto i gravami, dichiarando legittime le scelte operate dall'autorità competente in sede di rinnovo e riesame dell'AIA, così come statuito dai giudici di primo grado con decisioni e motivazioni ritenute dal giudice d'appello condivisibili.

Vediamo ora cosa ha stabilito il Consiglio di Stato in merito all'esercizio del potere della pubblica amministrazione di determinazione del contenuto dei provvedimenti autorizzativi (nel caso di specie, due AIA).

Innanzitutto, laddove (come nel primo caso) la normativa tecnica (BAT di settore) preveda un *range* entro il quale deve essere fissato un valore limite di emissione, l'autorità competente, pur dovendosi attenere al predetto intervallo di valore, *“gode di un'ampia discrezionalità, non solo tecnica ma anche amministrativa, nell'individuazione dello specifico limite valevole per la singola impresa”*. Per tale motivo, ossia la natura non solo tecnica ma anche amministrativa del potere discrezionale della P.A., quest'ultimo non deve necessariamente essere esercitato applicando criteri aritmetici (che, nel caso di specie, avrebbe significato considerare esclusivamente il dato tecnico della composizione della sostanza utilizzata nell'impianto, non rientrando nei COV maggiormente dannosi), ben potendo l'amministrazione *“calibrare il singolo valore soglia all'esito di un contemperamento degli interessi in gioco, contemperamento per definizione legato a considerazioni elastiche – non matematiche – e, notoriamente, insindacabili se non per manifesta irragionevolezza”*¹.

Il solo limite della manifesta irragionevolezza della decisione, se, da un lato, semplifica l'attività della pubblica amministrazione, dall'altro, tuttavia, rende molto arduo il compito dell'operatore interessato di contestare la decisione dell'autorità, divenendo difficilmente sindacabili le considerazioni poste alla base del bilanciamento operato dall'amministrazione tra l'interesse alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica e quello alla sostenibilità dell'attività produttiva.

Passando alla seconda delle decisioni in commento, il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato che *“l'autorizzazione integrata ambientale non costituisce la mera “sommatoria” dei provvedimenti di*

competenza degli enti chiamati a partecipare alla conferenza di servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica”ⁱⁱⁱ, ha ancora una volta fatto leva sull’ampia discrezionalità, che caratterizza l’esercizio del potere dell’amministrazione, per valutare e giustificare le scelte operate da quest’ultima nel caso oggetto di giudizio.

In particolare, ricordano i giudici amministrativi, poiché le valutazioni sul rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale (o delle relative modifiche) implicano il ricorso a nozioni tecnico scientifiche in materia ambientale, di per sé connotate da un’ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari della modifica proposta, che l’operato della pubblica amministrazione risulta sindacabile nei soli casi di *“esiti abnormi o manifestamente illogici”*, non potendo infatti l’autorità giudiziaria sostituire le proprie valutazioni a quelle, anche di tipo tecnico, riservate alle pubbliche amministrazioni di settoreⁱⁱⁱ.

Aggiungono i giudici amministrativi che il fatto che in conferenza dei servizi sia stata discussa e valutata positivamente una proposta della società (nel caso di specie, lo si ricorda, relativa a un piano di monitoraggio) non significa che l’autorità competente al rilascio del titolo autorizzativo sia vincolata a tale esito e le sia inibito, in sede di decisione, di introdurre una modifica alla predetta proposta anche attraverso l’imposizione di più rigorose prescrizioni per meglio contemperare l’interesse all’esercizio dell’installazione con quello della tutela ambientale, secondo un giudizio che, come sopra ricordato, è ampiamente discrezionale e non sindacabile se non affetto da evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errori di fatto. Ciò potendo anche contare sul fatto che, con riferimento all’autorizzazione integrata ambientale, l’art. 29-sexies del D.Lgs. 152/2006, al comma 9, dispone che l’AIA *“può contenere ulteriori condizioni specifiche ai fini del presente decreto, giudicate opportune dall’autorità competente”*.

In definitiva, l’utilizzo del criterio della manifesta irragionevolezza della decisione quale unico limite all’esercizio del potere dell’amministrazione (vuoi per la determinazione di un valore limite di emissione, come nel primo caso; vuoi per l’introduzione di una prescrizione più gravosa, come nel secondo) sembra escludere del tutto la possibilità di sottoporre a vaglio critico l’effettività e l’efficacia del bilanciamento di interessi operato dall’amministrazione stessa nel decidere in merito al contenuto della prescrizione autorizzativa, se non in casi estremi quali possono essere l’eccessiva onerosità o addirittura l’impossibilità dell’attuazione della prescrizione. Per cercare di mitigare questo effetto occorrerebbe forse pretendere un maggior onere motivazionale da parte dell’autorità competente, tanto più intenso quanto più l’istruttoria faccia emergere ricadute potenzialmente negative non solo dal punto di vista ambientale, ma anche rispetto alla sostenibilità dell’attività produttiva interessata dal rilascio/rinnovo/modifica del titolo autorizzativo^{iv}.

i Per l’applicazione del principio, sempre in tema di fissazione di valori limite di emissione all’interno dell’intervallo previsto dalle BAT, cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 20 luglio 2020, n. 265.

ii Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7021.

iii Cfr., tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 14.3.2022, n. 1761; Cons. Stato, Sez. IV, 31.12.2021, n. 8754; più di recente, nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 1569; in materia di VIA cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355 (in materia di VIA), in *Foro it.*, 2022, 11, III, p. 549; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 14 gennaio 2020, n. 89.

iv Si parla proprio in termini di onere motivazionale inteso in Cons. Stato, Sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, se pur nel diverso contesto della valutazione di impatto ambientale.