Archivio normativa LavoriPubblici.it

**N. 00506/2025 REG.PROV.COLL.**
**N. 00022/2024 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A  I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 22 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Keritaly s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Caia e Pietro Acri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Provincia di Mantova, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Lombardia, Agenzia di Tutela della Salute (ATS) Val Padana e Comune di Gonzaga, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

*(A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT

- del provvedimento del 12.10.2023 con il quale la Provincia di Mantova ha riscontrato la comunicazione di modifica non sostanziale dell'AIA che la ricorrente aveva presentato il 4.8.2023;
- degli atti ed esso connessi e conseguenti, e in particolare, per quanto occorrer possa, della nota della Provincia di Mantova prot. n. 68995 del 23.11.2023;

*(B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati da Keritaly s.p.a. il 15.4.2024 e depositati il 2.5.2024:*

- della nota prot. n. 9710 del 14.2.2024 con la quale la Provincia di Mantova, in riscontro all'istanza di riesame presentata dalla ricorrente, ha confermato il proprio provvedimento del 12.10.2023;
- degli atti connessi e collegati a tale nota, e in particolare, per quanto occorrer possa, dei pareri tecnici rilasciati da ARPA Lombardia (n. di protocollo della Provincia p_mn/A001 GE/2023/0072669 del 12.12.2023) e da ATS Val Padana (n. di protocollo della Provincia p_mn/A001 GE/2023/0072693 del 12.12.2023);

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Mantova;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2025 il dott. Alessandro Fede e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

*(A) I fatti.*

1.- La Keritaly s.p.a. ha riattivato uno stabilimento per la produzione di piastrelle di ceramica sito a Gonzaga (MN), frazione di Bondeno, che era dismesso da tempo.

2.- A tale scopo, nel 2018 aveva avviato la procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione d'impatto ambientale ("VIA") ai sensi degli artt. 6 e 19 d.lgs. 152/2006, e la Provincia di Mantova, a ciò competente, con atto dirigenziale n.

PD/946 del 20.8.2018, aveva disposto l'assoggettamento a VIA del progetto, perché la relazione istruttoria aveva evidenziato "*impatti ambientali bassi o trascurabili per tutte le componenti, salvo che per l'atmosfera*", con "*i conseguenti effetti sulla salute della popolazione potenzialmente interessata*"; pertanto la VIA era stata ritenuta necessaria "*per consentire i necessari approfondimenti istruttori e l'eventuale determinazione di un quadro prescrittivo adeguato ad attenuare gli effetti sulla componente atmosfera*".

3.- Sennonché Keritaly aveva presentato, in data 3.10.2018, un'istanza di riesame del provvedimento di assoggettamento a VIA, proponendo una riduzione dei limiti emissivi.

Alla luce di ciò la Provincia, con atto dirigenziale n. PD/149 del 6.2.2019, aveva escluso l'assoggettamento a VIA, a condizione che fossero rispettate alcune prescrizioni, tra le quali (al punto 1.A del dispositivo) che nella predisposizione degli atti autorizzativi fossero considerati vincolanti i limiti emissivi esposti nella tabella 4 ("*Quadro emissivo con nuovi limiti*") e nella tabella 5 ("*Riduzione flussi emissivi*") del documento denominato "*Integrazioni volontarie all'istanza di revisione in autotutela del provvedimento 20.08.2018 n. 946 di assoggettamento a VIA del progetto presentato da Keritaly SPA*", presentato dalla società. Per quanto rileva in questa sede, la citata tabella 4 prevede, per il punto di emissione E9, corrispondente a due forni cottura, un limite emissivo di 20 mg/Nmc per i composti organici volatili, in sigla "COV" (doc. 6 della Provincia, pag. 8).

4.- Con atto n. PD/682 del 12.6.2019 la Provincia aveva pertanto rilasciato l'autorizzazione integrata ambientale ("AIA") per l'esercizio dell'attività IPPC di cui al punto 3.5 dell'allegato VIII alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, recependo, nel quadro prescrittivo della componente aria, i limiti stabiliti nel provvedimento n. PD/149 del 6.2.2019, incluso il limite di emissione al punto E9 di 20 mg/Nmc per i COV (v. la tabella al punto E.1 dell'allegato tecnico all'AIA: doc. 10 Provincia, pag. 42).

5.- Passando alle vicende più recenti, il 27.2.2023 ARPA ha eseguito un'ispezione presso lo stabilimento di Keritaly, allo scopo di verificare il rispetto delle prescrizioni dell'AIA relativamente alla matrice ambientale aria, e nella relazione finale sull'attività ispettiva, datata 12.6.2023, ha accertato il superamento del limite prescritto per il parametro COV al punto di emissione E9, essendo stata rilevata un'emissione di 65,12 mg/Nmc a fronte del ricordato limite di 20 mg/Nmc.

6.- La Provincia di Mantova ha contestato questa violazione a Keritaly con una diffida *ex* art. 29 *decies*, comma 9, lett. a, d.lgs. 152/2006, emessa con atto n. PD/1387 dell'1.8.2023, notificato il 3.8.2023, nella quale ha intimato alla società di trasmettere una relazione sulle cause che avevano prodotto il superamento del limite emissivo, con la descrizione delle procedure e delle modalità operative messe in atto per garantire il rispetto di tale limite, 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.

7.- Il 4.8.2023, cioè il giorno dopo avere ricevuto la diffida, la ricorrente ha depositato una comunicazione di modifica non sostanziale dell'AIA, ai sensi dell'art. 29 *nonies* d.lgs. 152/2006, avente ad oggetto l'innalzamento da 20 a 50 mg/Nmc del limite di emissione dei COV al punto E9.

8.- Appena decorso il termine di sessanta giorni entro il quale, ai sensi del 1° comma dell'art. 29 *nonies* cit., la Provincia avrebbe dovuto verificare se l'innalzamento del limite di emissione dei COV al punto E9 costituiva invece una modifica sostanziale, Keritaly, con nota del 4.10.2023, ha comunicato alla Provincia di ritenersi autorizzata ad apportare la modifica comunicata, stante il silenzio della Provincia stessa.

9.- Solo allora, con provvedimento prot. n. 59078 del 12.10.2023, la Provincia ha comunicato alla società di ritenere che l'innalzamento del limite di emissione del

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT

COV al punto E9 non potesse essere considerato attuabile, e lo ha fatto adducendo la seguente motivazione.

9.1.- In primo luogo, la Provincia ha affermato che si tratta di una modifica non sostanziale che richiede un aggiornamento dell'AIA (secondo i criteri fissati dalla Giunta regionale con delibera 8.2.2021, n. XI/4268). Quest'ultima affermazione è però contraddetta dal prosieguo della nota, dal quale risulta chiaramente che, al contrario, la Provincia ha considerato la modifica proposta da Keritaly quale sostanziale, in quanto avente effetti negativi e significativi sull'ambiente e sulla salute umana, come si dirà subito appresso.

9.2.- In secondo luogo, la Provincia ha affermato che la modifica che Keritaly intende apportare richiede l'espletamento della procedura di cui all'art. 29 *quater*, 6° comma, d.lgs. 152/2006 (che impone di acquisire, in sede di conferenza di servizi, le eventuali prescrizioni del sindaco a tutela della salute pubblica e il parere di ARPA sulle emissioni nell'ambiente). Ebbene, tale disposizione concerne le modifiche sostanziali dell'AIA, come si evince dal fatto che ad essa rinvia l'art. 29 *nonies*, 2° comma, riguardante appunto le modifiche di quel genere.

9.3.- In terzo luogo, la Provincia ha ricordato che, con atto n. PD/149 del 6.2.2019, era stata esclusa l'assoggettabilità a VIA del progetto di riattivazione dell'impianto della Keritaly, imponendo specifiche prescrizioni sulle emissioni, comprese quelle di COV al punto E9, prescrizioni che erano state poi recepite nell'AIA. Ciò premesso, la Provincia ha rilevato che l'incremento da 20 a 50 mg/Nmc del limite di emissione di COV al punto E9 comporterebbe un aumento potenziale del flusso di massa di COV pari a 9.119 tonnellate all'anno, e che per tale ragione quell'incremento può avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, con la conseguenza che non è autorizzabile "*senza l'espletamento di un propedeutico procedimento di verifica di assoggettabilità alla VIA ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs n. 152/06*".

10.- Il 2.11.2023 la ricorrente ha presentato alla Provincia un'istanza di riesame del suddetto provvedimento, sostenendo che: a) si sia formato il silenzio-assenso decorsi sessanta giorni dalla comunicazione di modifica non sostanziale da essa inviata; b) in ogni caso, la modifica del limite di emissione non determini la necessità di una valutazione di assoggettabilità a VIA; c) gli impatti dell'aumento del limite emissivo sarebbero già stati oggetto di valutazioni pregresse, che avrebbero dimostrato la non incidenza del parametro considerato rispetto alle matrici ambientali rilevanti; d) l'aumento del flusso di massa generato dall'aumento del valore limite di emissione non sarebbe di 9.119 ma di 8.245 tonnellate all'anno, perché bisognerebbe considerare 330 giorni di produzione anziché 365.

11.- La Provincia, con nota prot. n. 68995 del 23.11.2023, negando che si sia formato un silenzio-assenso, al fine di pronunciarsi sull'istanza di riesame ha chiesto ad ARPA e ad ATS Val Padana di esprimere le proprie valutazioni sull'eventuale significatività degli impatti sull'ambiente e sulla salute pubblica della modifica richiesta da Keritaly, anche alla luce di eventuali mutate condizioni ambientali e sanitarie rispetto alle valutazioni effettuate nel 2018.

12.- Keritaly, con ricorso notificato l'11.12.2023 e depositato il 9.1.2024, ha impugnato davanti a questo Tribunale le note provinciali del 12.10.2023 e del 23.11.2023.

13.- Il procedimento di riesame è poi proseguito, e ATS Val Padana ha fornito le proprie valutazioni con nota del 12.12.2023. In primo luogo ha evidenziato che nel Comune di Gonzaga, nel quale è situato lo stabilimento di Keritaly, si registrano un eccesso di aborti spontanei e, negli anni 2014-2018, valori apprezzabili di incidenza di leucemie per il genere femminile rispetto ad altri comuni dell'area mantovana, che potrebbero essere causati da fattori di rischio ambientale. In secondo luogo ha rilevato che i COV emessi dall'azienda potrebbero contenere aldeidi, e tra queste la formaldeide, sostanza inclusa dalla IARC (*International Agency Research on Cancer*) nel

gruppo 1 dei cancerogeni certi per l'uomo, e sulla quale "*Dati di letteratura forniscono evidenza di associazione tra esposizione*" alla stessa sostanza "*e aumento del rischio di leucemia mieloide*". In terzo luogo, ha ritenuto che il modello di ricaduta presentato da Keritaly nel 2018 non permettesse un confronto con i valori di riferimento presenti in letteratura per la popolazione in generale. Pertanto l'ATS ha concluso che a suo parere si rende necessario "*un nuovo studio modellistico di ricaduta ai recettori che consideri il potenziale impatto cumulativo d'area*", nel breve e nel lungo termine, del nuovo valore limite proposto per il punto di emissione E9, e che contempli proposte di valori limite specifici per aldeidi e formaldeide, più stringenti per quest'ultima sostanza.

14.- Lo stesso giorno anche ARPA ha fornito le proprie valutazioni, affermando che l'incremento delle emissioni di COV presumibilmente comporterà un sensibile aumento delle ricadute; inoltre ha segnalato che "*l'assetto impiantistico è attualmente diverso da quello valutato nel 2018, considerato che sono state inserite nuove linee produttive (con volontaria riduzione delle emissioni al fine di escludere dalla VIA i rispettivi procedimenti di modifica dell'AIA)*", e che "*nell'area in oggetto insistono almeno 2 impianti della stessa tipologia, entrambi interessati all'incremento dei limiti alle emissioni per i COV (quindi anche dei parametri formaldeide ed acetaldeide)*".

15.- Alla luce di questi pareri di ARPA e ATS Val Padana, la Provincia ha concluso il procedimento di riesame con atto prot. n. 9710 del 14.2.2024, notificato lo stesso giorno, con il quale ha confermato il precedente provvedimento del 12.10.2023.

16.- Keritaly ha impugnato anche questo atto, nell'ambito del presente giudizio, con ricorso per motivi aggiunti notificato il 15.4.2024 e depositato il 2.5.2024; i motivi aggiunti riproducono le medesime censure già formulate con il ricorso principale avverso il provvedimento originario del 12.10.2023.

17.- La Provincia di Mantova si è costituta in giudizio resistendo al ricorso e, all'udienza pubblica del 26.2.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

*(B) La questione di diritto rilevante ai fini della decisione.*

18.- Con il primo motivo, sia del ricorso principale sia del ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente sostiene che, siccome la Provincia ha dato riscontro alla sua comunicazione di modifica non sostanziale dell'AIA dopo il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006, si sarebbe formato il silenzio-assenso in forza di tale disposizione, e pertanto la modifica sarebbe stata tacitamente autorizzata; da ciò discenderebbe che il provvedimento tardivamente emesso il 12.10.2023, e il provvedimento di conferma di esso del 14.2.2024, sarebbero illegittimi, o inefficaci ai sensi dell'art. 2, comma 8 *bis*, legge 241/1990.

La Provincia invece sostiene che il decorso del termine di sessanta giorni previsto dall'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006 non determini la formazione di un provvedimento tacito di assenso alla modifica, in quanto la norma non lo prevede, né qualifica il termine come perentorio.

È dunque necessario ai fini della decisione stabilire se, per il fatto che la Provincia non si è espressa entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di Keritaly, previsto da quella disposizione, la modifica proposta da Keritaly possa ritenersi tacitamente autorizzata.

19.- Ad avviso del Collegio l'art. 29 *nonies*, 1° comma, ultima proposizione, d.lgs. 152/2006 prevede che, in tale ipotesi, il silenzio dell'amministrazione equivalga a un provvedimento tacito di assenso (come si dirà meglio *infra*), ma si pone la questione se il diritto dell'Unione (e precisamente l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE) osti a una tale previsione, e per risolvere tale questione il Collegio ritiene necessario porre alla Corte di giustizia dell'Unione europea un quesito sull'interpretazione del diritto dell'Unione.

20.- Qualora, alla luce della risposta che fornirà la Corte di giustizia, dovesse ritenersi che la disposizione normativa italiana contrasta con il diritto dell'Unione, questo Giudice ne valuterà le conseguenze in relazione all'esito della controversia, per cui la decisione della Corte si presenta rilevante fosse pure soltanto in funzione

dell'interpretazione della disposizione normativa italiana in senso conforme al diritto dell'Unione.

*(C) Le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione.*

21.- Viene in rilievo la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.11.2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, in inglese "*integrated pollution prevention and control*", da cui la sigla IPPC), 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: infatti sia il provvedimento originario della Provincia di Mantova del 12.10.2023, sia la sua conferma del 14.2.2024, sono anteriori all'entrata in vigore di quest'ultima direttiva, e questo Giudice deve giudicare della legittimità di quei provvedimenti applicando la disciplina vigente al tempo della loro emanazione (secondo il principio del *tempus regit actum*); inoltre il termine per l'attuazione della nuova direttiva è fissato all'1.7.2026.

21.1.- All'art. 3, numeri 7 e 9, la direttiva 2010/75/UE stabilisce che ai suoi fini si intende per:

"*7) «autorizzazione», l'autorizzazione scritta all'esercizio di un'installazione o di parte di essa oppure di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti*";

"*9) «modifica sostanziale», una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente*".

21.2.- Il capo II della direttiva (articoli da 10 a 27) contiene "*Disposizioni per le attività elencate nell'allegato I*".

L'allegato I contempla, al punto 3.5, la seguente attività: "*Fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, mattoni refrattari, piastrelle, gres o*

*porcellane con una capacità di produzione di oltre 75 Mg al giorno e/o con una capacità di forno superiore a 4 m3 e con una densità di carica per forno superiore a 300 kg/m3*".

21.3.- All'interno del suddetto capo II, per le attività rientranti nel campo di applicazione del capo medesimo, l'art. 11 enuncia i "*Principi generali degli obblighi fondamentali del gestore*", mentre gli artt. 12 e 14 individuano il contenuto necessario rispettivamente della domanda di autorizzazione e dell'autorizzazione stessa.

21.4.- L'art. 20, anch'esso collocato all'interno del capo II, e concernente la "*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*".

21.5.- Merita di essere evidenziato che la citata direttiva (UE) 2024/1785:

- non ha modificato le definizioni di cui all'art. 3, numeri 7 e 9;
- quanto al punto 3.5 dell'allegato I, ha precisato, perfezionando la formulazione, che i due criteri della capacità di produzione e della capacità dei forni sono alternativi, e non cumulativi (v. anche il considerando n. 55), e ha sostituito l'unità di misura dei megagrammi con le tonnellate;

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT

- ha modificato l'art. 20, paragrafo 1, aggiungendovi sia la precisazione che la comunicazione del gestore, avente ad oggetto le modifiche o gli ampliamenti che intende apportare alla natura o al funzionamento dell'installazione e che possono avere ripercussioni sull'ambiente, deve avvenire "*a tempo debito e comunque prima della loro attuazione*", sia la seguente proposizione finale: "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far sì che l'autorità competente reagisca in tempo utile alle informazioni fornite dal gestore*".

*(D) Le disposizioni rilevanti del diritto italiano.*

22.- Nell'ordinamento italiano viene in rilievo la disciplina contenuta nel d.lgs. 152/2006, recante "*Norme in materia ambientale*", e segnatamente le disposizioni di seguito indicate.

22.1.- All'art. 5, comma 1, lettere *l*, *l-bis*, *o-bis*, il suddetto decreto legislativo stabilisce che, ai fini del decreto stesso, si intende per:

"*l) modifica: la variazione di un piano, programma, impianto o progetto approvato, compresi, nel caso degli impianti e dei progetti, le variazioni delle loro caratteristiche o del loro funzionamento, ovvero un loro potenziamento, che possano produrre effetti sull'ambiente*";

"*l-bis) modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto: la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa*";

"*o-bis) autorizzazione integrata ambientale: il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al*

*Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c).* (omissis)".

22.2.- L'art. 4, comma 4, lett. c, del d.lgs. 152/2006 (richiamato, come s'è visto, dalla definizione di "*autorizzazione integrata ambientale*"), prevede che "*l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale*".

Il suddetto allegato VIII (alla parte seconda) del d.lgs. 152/2006, che costituisce l'omologo dell'allegato I alla direttiva 2010/75/UE, contempla, al punto 3.5, la seguente attività: "*Fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, mattoni refrattari, piastrelle, gres o porcellane con una capacità di produzione di oltre 75 Mg al giorno*".

22.3.- Nella parte seconda del d.lgs. 152/2006, l'art. 6, comma 16, enuncia i principi generali per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, riguardante come detto le attività di cui all'allegato VIII alla stessa parte seconda; i suddetti principi ricalcano quelli enunciati dall'art. 11 della direttiva.

22.4.- Sempre nella parte seconda del d.lgs. 152/2006, il titolo III *bis*, costituito dagli artt. da 29 *bis* a 29 *quaterdecies*, contiene la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale: in particolare gli artt. 29 *ter* e 29 *sexies* individuano il contenuto necessario rispettivamente della domanda di autorizzazione e dell'autorizzazione stessa, mentre l'art. 29 *quater* disciplina la procedura per il rilascio dell'autorizzazione, destinata a concludersi con un provvedimento espresso.

22.5.- L'art. 29 *nonies*, ai primi due commi, con i quali è stata data attuazione all'art. 20, primi due paragrafi, della direttiva 2010/75/UE, prevede quanto segue:

"*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.*

*2. Nel caso in cui le modifiche progettate, ad avviso del gestore o a seguito della comunicazione di cui al comma 1, risultino sostanziali, il gestore invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-ter, commi 1 e 2. Si applica quanto previsto dagli articoli 29-ter e 29-quater in quanto compatibile*".

Tali disposizioni rimettono in prima battuta al gestore la valutazione sulla natura sostanziale o non sostanziale delle modifiche progettate.

a) Se il gestore ritiene che le modifiche abbiano natura sostanziale, deve seguire lo stesso iter previsto per il rilascio dell'AIA, di cui all'art. 29 *quater*, e il procedimento si conclude con una nuova autorizzazione espressa avente il contenuto previsto dall'art. 29 *ter* (così dispone il 2° comma dell'art. 29 *nonies*).

b) Se invece il gestore ritiene che le modifiche progettate non abbiano natura sostanziale, non è tenuto a chiedere una nuova autorizzazione, ma può limitarsi a inviare all'autorità competente una mera comunicazione, ricevuta la quale l'autorità competente:

b1) se concorda sulla natura non sostanziale della modifica, a sua volta non è tenuta ad emettere un'apposita autorizzazione, ma prende semplicemente atto della comunicazione ricevuta, e si limita ad aggiornare l'AIA o le relative condizioni "*ove lo ritenga necessario*";

b2) se non concorda sulla natura non sostanziale della modifica, in quanto ritiene che invece la modifica sia sostanziale, ne dà notizia al gestore affinché questi provveda a chiedere una nuova autorizzazione ai sensi del 2° comma, ma per fare ciò deve provvedere "*entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione*"; la disposizione precisa che, "*Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*" (così stabilisce il 1° comma dell'art. 29 *nonies*).

22.6.- A proposito di quest'ultima proposizione normativa, la giurisprudenza amministrativa finora formatasi ha ritenuto che il silenzio dell'autorità competente, protratto per il termine di sessanta giorni, non equivalga ad assenso alla modifica progettata dal gestore, cioè non costituisca un'autorizzazione tacita (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).

A supporto di questa tesi viene addotto il fatto che l'art. 20 della legge 241/1990 – il quale prevede come regola generale che, nei procedimenti a istanza di parte, il silenzio dell'amministrazione, protratto per il termine previsto per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza – esclude che tale regola valga, *inter alia*, per i procedimenti riguardanti l'ambiente; si sostiene pertanto che, per introdurre un silenzio-assenso in un procedimento in materia ambientale, occorra una disposizione di legge che lo preveda in modo esplicito, disposizione che non sarebbe ravvisabile nell'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006.

Quest'ultima disposizione, dunque, nel prevedere che, decorsi sessanta giorni dalla comunicazione delle modifiche non sostanziali, "*il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*", consentirebbe al gestore di intraprendere lecitamente tali modifiche, ma solo fino a una diversa determinazione dell'amministrazione, che

manifesti la necessità di seguire invece il procedimento di autorizzazione di cui all'art. 29 *quater*.

22.7.- Questo Collegio però non condivide tale interpretazione, e ritiene invece che l'art. 29 *nonies*, 1° comma, cit., laddove dispone che, decorsi sessanta giorni nel silenzio dell'amministrazione, "*il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate*", stabilisca inequivocabilmente che il gestore è autorizzato alla realizzazione di quelle modifiche.

22.7.1.- Infatti, quando un'attività è soggetta ad autorizzazione (al di fuori quindi delle ipotesi di liberalizzazione, nelle quali un'autorizzazione non è necessaria), o l'autorizzazione sussiste, e allora l'attività può essere svolta, o l'autorizzazione non sussiste, e allora l'attività non può essere intrapresa: *tertium non datur*. Ne consegue che l'espressione "*può procedere*", utilizzata dalla disposizione in esame, non può avere altro significato che "*è autorizzato a procedere*".

22.7.2.- L'interpretazione proposta dalla giurisprudenza sopra ricordata espone il gestore, che non abbia ricevuto riscontro dall'amministrazione entro i sessanta giorni, e abbia perciò realizzato le modifiche proposte (sostenendo i relativi costi), al rischio che, anche trascorso un cospicuo intervallo dopo il compimento del suddetto termine, e nonostante una disposizione di legge che gli consente di realizzare quelle modifiche, l'amministrazione gli comunichi invece che quelle modifiche sono a suo avviso sostanziali, e che pertanto per esse il gestore deve chiedere un'apposita autorizzazione secondo la procedura ordinaria, autorizzazione che peraltro potrebbe essere poi negata, non essendo l'amministrazione vincolata a rilasciarla, vanificando così l'investimento che il gestore *medio tempore* ha effettuato. A tale rischio, inoltre, il gestore resterebbe appunto esposto a tempo indeterminato, non essendo previsto alcun termine entro il quale, secondo la tesi qui avversata, l'amministrazione potrebbe imporgli di chiedere l'autorizzazione per le modifiche

che egli ha già prima comunicato e poi, decorsi i sessanta giorni, concretamente realizzato, investendovi risorse.

Invece, ravvisando nell'art. 29 *nonies*, 1° comma, un'ipotesi di silenzio-assenso, decorsi i sessanta giorni il gestore è autorizzato tacitamente a realizzare le modifiche progettate, e l'amministrazione, se valuta tardivamente la natura di quelle modifiche, concludendo che in realtà si tratta di modifiche sostanziali, conserva pur sempre il potere di inibirle, annullando in autotutela l'autorizzazione tacita rilasciata, perché illegittima, ma può farlo solo entro un termine ragionevole, comunque non superiore a un anno, come previsto dalla disciplina generale dell'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi, contenuta nell'art. 21 *nonies* della legge 241/1990 (espressamente richiamato dall'art. 20, comma 3, legge 241/1990). In questo modo, il gestore non è esposto a tempo indeterminato al rischio sopra delineato. L'art. 21 *nonies* cit. prevede inoltre, quale requisito per l'annullamento in autotutela, una valutazione dell'interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento, che tenga conto anche del legittimo affidamento riposto dal gestore sull'autorizzazione rilasciatagli, nonché degli interessi degli eventuali controinteressati.

Qualora poi la comunicazione del gestore, che qualifica le modifiche come non sostanziali, non sia semplicemente frutto di un'errata valutazione da parte del gestore medesimo, bensì contenga false rappresentazioni di fatti, l'autorità competente potrà procedere all'annullamento in autotutela dell'autorizzazione tacita anche oltre il limite temporale di un anno di cui sopra, secondo quanto dispone espressamente l'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, della legge 241/1990.

22.7.3.- Il Collegio ritiene poi che l'art. 20 della legge 241/1990, che esclude l'operatività del silenzio-assenso nei procedimenti concernenti l'ambiente, non osti a ravvisare nell'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006 una fattispecie di silenzio-assenso, perché questa seconda disposizione prevale sulla prima in virtù sia del criterio cronologico sia del criterio di specialità, che regolano i conflitti tra norme.

La seconda disposizione è infatti successiva alla prima, poiché è stata introdotta con decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, mentre la disciplina generale sul silenzio-assenso (con la relativa esclusione per la materia ambientale) è stata introdotta, riscrivendo l'art. 20 della legge 241/1990, con decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Inoltre l'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006 contiene una norma speciale rispetto alla regola generale del divieto di silenzio-assenso nei procedimenti in materia ambientale, di cui all'art. 20 legge 241/1990, perché concerne uno specifico procedimento in tale materia: quello, appunto, per il rilascio dell'AIA.

22.8.- In conclusione, secondo questo Collegio, l'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006 va interpretato nel senso che, decorsi sessanta giorni dalla comunicazione di modifica non sostanziale presentata dal gestore, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica è tacitamente autorizzata, anche qualora la qualificazione compiuta dal gestore sulla natura non sostanziale della modifica si riveli errata, nel senso che, secondo la valutazione tardivamente compiuta dall'amministrazione, si tratta in realtà di una modifica sostanziale; resta ferma la possibilità per l'autorità competente di annullare in sede di riesame il provvedimento autorizzativo formatosi *per silentium*, entro i termini e con i presupposti previsti dall'art. 21 *nonies* legge 241/1990.

Questa conclusione, tuttavia, impone a questo Giudice di verificare se l'art. 29 *nonies*, 1° comma, d.lgs. 152/2006 contrasti con l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE, ma per farlo è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione interpretativa concernente la suddetta disposizione del diritto dell'Unione.

*(E) La questione interpretativa.*

23.- Questo Giudice ritiene pertanto di investire la Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE"), ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), di una 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*", letto in connessione sia con la definizione di "*autorizzazione*" contenuta nell'art. 3, n. 7, della direttiva, ai sensi del quale tale l'autorizzazione deve essere "*scritta*", sia con l'art. 14 della direttiva stessa, che individua il contenuto necessario dell'autorizzazione.

Da queste disposizioni si desume che le modifiche sostanziali a un'installazione devono essere sempre approvate con un'autorizzazione che, quanto alla forma, deve essere scritta, e quanto al contenuto, deve essere conforme alle prescrizioni della direttiva, e segnatamente del suo art. 14.

Quest'ultimo aspetto, poi, implica che l'amministrazione debba compiere nel procedimento le valutazioni necessarie a definire il contenuto dell'autorizzazione in modo che esso risulti conforme alle prescrizioni della direttiva.

24.- Sorge pertanto il dubbio se l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva vada interpretato nel senso che esso osta 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.

24.1.- Una tale disciplina, infatti, da un lato è finalizzata a soddisfare comprensibili esigenze di semplificazione amministrativa a beneficio delle imprese, consentendo alle stesse di ottenere rapidamente e facilmente un'autorizzazione alla realizzazione di modifiche all'installazione che non abbiano natura sostanziale (perché non producono "*effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente*", secondo la definizione di cui all'art. 3, n. 9, della direttiva).

24.2.- Dall'altro lato, però, quella stessa disciplina permette che, in concreto, si possa verificare la seguente eventualità: che il gestore, in buona o in mala fede, qualifichi erroneamente la modifica proposta come non sostanziale, mentre in realtà si tratta di modifica che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente, e che tuttavia l'autorità competente non se ne avveda tempestivamente, entro il termine fissatole dal diritto interno (in Italia sessanta giorni), sicché la modifica, pur essendo sostanziale, venga ad essere autorizzata *per silentium*. L'effetto, in tale ipotesi, è che una modifica sostanziale viene autorizzata tacitamente, anziché in forma scritta, e senza che l'autorizzazione rispetti le condizioni sostanziali fissate dall'art. 14 della direttiva.

In tale eventualità, all'autorità competente resta solo la possibilità di annullare quell'autorizzazione tacita mediante un procedimento di riesame, entro i termini e rispettando i presupposti previsti dal diritto interno per un tale procedimento.

25.- Il dubbio interpretativo si pone anche considerando che, con la direttiva (UE) 2024/1785, l'art. 20, paragrafo 1, della direttiva 2010/75/UE è stato modificato aggiungendo le prescrizioni secondo le quali 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*".

Queste nuove prescrizioni normative, le quali fanno entrambe riferimento al fattore temporale, e si applicano a tutte le modifiche alle installazioni (sostanziali e non sostanziali), non risolvono l'interrogativo se, per l'ipotesi in cui il gestore abbia comunicato le modifiche progettate prima della loro attuazione, e l'autorità competente abbia avuto a disposizione un tempo utile per reagire (come quello di sessanta giorni fissato in Italia), ma non lo abbia fatto, gli Stati membri possano prevedere che quelle modifiche si ritengano tacitamente autorizzate, sebbene

sussista il rischio che esse siano sostanziali, diversamente da quanto ritenuto dal gestore.

Si può osservare che la seconda delle due nuove prescrizioni sopra ricordate, stabilendo che l'autorità competente debba avere la possibilità di reagire "*in tempo utile*", vuole scongiurare l'eventualità che la reazione dell'autorità competente sia tardiva, e quindi potrebbe essere intesa nel senso che è implicitamente ammesso per gli Stati membri fissare un termine per tale reazione (purché "*utile*", e dunque ragionevole e proporzionato), decorso il quale la reazione non sia più consentita, e la modifica comunicata dal gestore si intenda pertanto autorizzata.

*(F) Formulazione del quesito e sospensione del giudizio.*

26.- In considerazione di tutto quanto sopra esposto, 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*".

27.- Il Collegio sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, 1° comma, c.p.a., in attesa della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla questione pregiudiziale sollevata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima):

- rimette alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale di cui in motivazione;

- sospende il giudizio in attesa della pronuncia della medesima Corte;
- dispone che la Segreteria della Sezione trasmetta alla Cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea copia conforme all'originale della presente ordinanza e copia dell'intero fascicolo di causa.

Così deciso in Brescia nelle camere di consiglio dei giorni 26 febbraio 2025 e 9 aprile 2025, con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario, Estensore

Francesca Siccardi, Referendario

**L'ESTENSORE** **IL PRESIDENTE**
**Alessandro Fede** **Angelo Gabbricci**

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT