

Possibilità di smaltimento in discariche fuori Regione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei RSU

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *ter* 7 marzo 2016, n. 2902 - Panzironi, pres.; Proietti, est. - Rida Ambiente S.r.l. (avv.ti Bonura, G. e F. Fonderico) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) dei rifiuti solidi urbani (RSU) e produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) - Possibilità di smaltimento in discariche fuori Regione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei RSU (CER 19.05.01, 19.05.03 e 19:12.12).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La R.I.D.A. Ambiente s.r.l. è titolare di un impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) dei rifiuti solidi urbani (RSU) e produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) - oggi denominato combustibile solido secondario (CSS) -, sito in Aprilia (LT) e posto a servizio dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di Latina.

L'impianto è dotato di autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata con determinazione regionale B0322 del 09.02.2009, modificata con determinazioni regionali di modifica sostanziale n. B6174 del 29.07.2011 e n. G09032. del 20.06.2014.

L'impianto svolge, nel rispetto delle migliori tecniche disponibili (BAT), il trattamento meccanico-biologico con bioessiccazione "a monte" del RSU indifferenziato in ingresso, all'esito del quale vi sono due flussi di rifiuti speciali: il CDR/CSS (CER 19.12.10), avviato al recupero energetico presso termovalorizzatori laziali autorizzati, in conformità alla normativa tecnica di settore; il rifiuto del trattamento (sottovaglio stabilizzato CER 19.05.01, 19.05.03), avviato allo smaltimento in discarica, in conformità alle disposizioni del d.lgs. 36/2003 e del D.M. 27.09.2010. La vigente normativa vieta infatti lo smaltimento in discarica dei rifiuti, se non previo trattamento e recupero, in quanto lo smaltimento costituisce fase meramente residuale e subordinata nella c.d. "gerarchia dei rifiuti".

Il tasso di recupero complessivo dell'impianto (produzione di CDR/CSS, perdite di processo e frazioni recuperabili), nel corso del 2014, si è attestato costantemente al di sopra del 61% del RSU in ingresso. Nei primi due mesi del 2015, si è raggiunto un tasso di recupero del 70%, al di sopra del livello minimo prescritto dalla D.G.R. della Regione Lazio n. 516/2008 (25%) e dalle disposizioni dell'emergenza rifiuti romana (40%), nonché al di sopra di quello medio indicato dal 5 10.3.3., tabella 10.3.1., del Piano regionale di gestione dei rifiuti del 2012 (D.G.R. n. 14 del 18.01.2012, in BURL, suppl. ord. n. 15 del 14.03.2012). Tale risultato è stato raggiunto grazie al sistema di bioessiccazione "a monte", che garantisce elevate perdite di processo riducendo il peso del rifiuto in ingresso. Il sottovaglio, destinato in discarica, è così limitato a circa il 30-39% del rifiuto in ingresso.

Attualmente, trattando circa 224.000 ton anno, pari a circa il 54 % della capacità autorizzata, RIDA serve un bacino di utenza — composto dai comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) pontino, di pertinenza, e i comuni di altri ATO limitrofi deficitari — corrispondente a 2.000.000 di abitanti equivalenti.

Considerati i volumi di RSU trattati, pur vantando il tasso di recupero più elevato a livello regionale e uno dei più elevati a livello nazionale, la RIDA ha comunque un fabbisogno residuo di smaltimento in discarica dei sovralli che, nel 2014, si è attestato a 88.409 ton/anno.

Al fine di garantire la continuità del servizio reso ai comuni conferenti, occorre quindi che siano reperibili, nell'ATO di riferimento ovvero in ATO limitrofi, secondo le indicazioni del citato Piano regionale dei rifiuti (S 10.1, pag.190), discariche dotate di volumetrie adeguate e a costi sostenibili secondo i parametri individuati dalla stessa Regione Lazio (§15.2, tabella 15.2.1).

Spetta all'Amministrazione regionale l'obbligo di individuare la "rete integrata e adeguata" di impianti, incluse le discariche, necessari a conseguire l'obiettivo dell'autosufficienza su scala regionale (art. 16, comma 1, direttiva 2008/98/CE; artt. 182-bis, comma 1, 196 e 199, commi i e 3, lett. g) e h), d.lgs. 152/2006), come ha peraltro statuito anche il Giudice europeo (Corte giust., C-297/08 del 04.03.2010; Id., C323/13 del 15.10.2014).

Agli operatori interessati, diversamente, è consentito lo smaltimento dei rifiuti speciali derivanti dal trattamento in discariche anche collocate fuori regione nel rispetto del principio di prossimità (art. 182-bis, comma i, d.lgs. 152/2006), il principio di autosufficienza essendo diretto alle regioni e dovendosi garantire comunque l'autosufficienza su scala nazionale.

Non appena si è verificata una situazione di carenza di smaltimento su scala d'ambito (v. note Ind.Eco prot. 75 e 78 del 30.05.2014), la ricorrente ha sollecitato la Regione Lazio ad individuare una discarica alternativa dove conferire i sovralli del trattamento (nota RIDA prot. 289B del 03.06.2014, seguita dalle analoghe note prot. 20113 del 11.06.2014; 202B del 13.06.2014; 205B del 14.06.2014; 2078 del 16.06.2014; 2088 del 17.06.2014; 217B del 20.06.2014; 2528 del 17.07.2014; 344B del 01.10.2014; 394B del 17.10.2014; 428B del 07.11.2014; 458B del 02.12.2014; 466B del 10.12.2014; 002B del 07.01.2015; 007B del 09.02.2015).

La Regione Lazio, che in casi analoghi aveva prontamente individuato impianti alternativi di soccorso (si v. note regionali prot. 163505/DB/04/13 del 04.09.2022; prot. 69313/DB704/13 del 06.04.2012; prot. 309224 del 08.08.2013; prot. 191297 del 24.12.2013), ha adottato soltanto atti interlocutori.

In data 9 marzo 2015, sono anche cessati gli effetti del contratto temporaneo (sei mesi) grazie al quale è stato nel frattempo possibile soddisfare (oltre al fabbisogno di trattamento della Lazio Ambiente, società in completa titolarità regionale) il fabbisogno di smaltimento di RIDA presso la discarica di Colle Fagiolarà (in titolarità della stessa Lazio Ambiente), sita in ATO limitrofo. La RIDA, in previsione della scadenza, è stata quindi costretta a diffidare formalmente la Regione ad ottemperare ai propri obblighi in materia (nota RIDA prot. 15B del 20.01.2025).

In mancanza di positivo riscontro, la ricorrente ha chiesto, al fine di non dover sospendere il servizio reso ai comuni conferenti, se era possibile conferire i propri sovvalli fuori regione, senza necessità di ulteriori adempimenti (nota RIDA prot. 21B del 27.02.2015).

La Regione Lazio ha riscontrato tale richiesta con esito negativo, nel senso che a suo avviso lo smaltimento fuori regione era sempre vietato in ragione degli artt. 182, comma 3 e 182-bis, d.lgs. 152/2006 e della giurisprudenza asseritamente applicabile (Cons. Stato, sez. V, n. 5242/2014), salvo stipula, promossa dalla stessa Regione, di accordi interregionali (nota regionale prot. GR/o2/16/48603 del 29.01.2015).

A fronte delle contestazioni della ricorrente (nota RIDA prot. 27B del 30.01.2015), la Regione Lazio comunicava di aver richiesto a riguardo un parere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (nota regionale prot. GR/o2/16/58260 del 2015).

Quindi, sulla base delle indicazioni ministeriali ricevute, ha adottato l'impugnata circolare (nota prot. GR/o2/16/853o5 del 16.02.2015), confermativa del divieto imposto alla ricorrente.

RIDA ha contestato i contenuti della circolare ma, la Regione Lazio ha ribadito, con l'impugnata nota prot. GR/02/16/130278 del 09.03.2015, il divieto di smaltimento dei sovvalli fuori regione e la necessità di previ accordi interregionali.

A sua volta, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con la nota prot. 2452/2015, a seguito di istanza della ricorrente, ha confermato nella sostanza il contestato orientamento seguito dalla Regione Lazio.

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione, la parte ricorrente le ha impuginate dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo i seguenti motivi di ricorso.

I) - Violazione e/o falsa applicazione di legge e di normativa europea (artt. 182, 182-bis, 196 e 199, cligs. 152/2006; art. 6-ter, comma 2, d.l. 23.05.2008, n. 90, conv. con modif. dalla L. 14.07.2008, n. 123; 33° considerando, art. 2.6, comma 1, e 28 direttiva 2008/98/CE in relazione all'art. 3, comma 5, regolamento (CE) n. 1013/2006; artt. 117, comma 2, lett. s), e 120, comma 1, Cost.); violazione e falsa applicazione dei principi di autosufficienza e prossimità; violazione e falsa applicazione del Piano regionale dei rifiuti (D.G.R. 14/2012); violazione e falsa applicazione dell'art. 21-septies, legge 241/90 e dell'art. 112 c.p.a. in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5242/2014; eccesso di potere sotto svariati profili.

La Regione, pur in presenza di una situazione di deficit di smaltimento, ha negato la possibilità di smaltire fuori regione i rifiuti speciali (sovvalli) derivanti dal trattamento dei RSU svolto dalla scrivente, salvo previ accordi interregionali (peraltro mai attivati), sulla base di seguenti argomenti: - i principi di autosufficienza e prossimità di cui all'art. 182-bis, d.lgs. 152/2006 e il divieto di smaltire fuori regione i rifiuti urbani ex art. 182, comma 3, d.lgs. 152/2006; - le disposizioni del Piano regionale dei rifiuti (5 7.2) attuative del principio di autosufficienza; - le indicazioni contenute nella relazione di verifica, svolta dal Ministero dell'ambiente nell'ambito del giudizio conclusivo con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5242/2014, allegata alla nota ministeriale prot. 1029/RIN del 09.02.2015 (a sua volta allegata alla nota regionale prot. 85305/2025: doc. 18 cit.).

Analogamente si è espresso il Ministero dell'ambiente con nota prot. 2452/2015.

Secondo la ricorrente, gli argomenti formulati dalle Amministrazioni resistenti sono infondati in quanto il d.lgs. n. 152/2006, recependo la normativa europea (direttiva 2008/38/CE e regolamento CE n. 1013/20406) afferma il principio fondamentale secondo cui, ai fini della disciplina loro circolazione, i "rifiuti urbani non differenziati" (CER 20.03.01) rimangono tali "anche quando sono stati oggetto di un'operazione di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà" (33° considerando della citata direttiva europea), essendo in tal caso assoggettati al più rigoroso regime previsto per la circolazione dei rifiuti destinati allo smaltimento (art. 3, comma 5, regolamento CE n. 1013/2006).

In conformità a tale principio (confermato dalla giurisprudenza amministrativa: cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 5242/2014), le Amministrazioni resistenti avrebbero dovuto provvedere.

Il divieto di smaltimento fuori regione ex art. 182, comma 3, d.lgs. 152/2006 — immediatamente precettivo nei confronti di tutti i soggetti (pubblici e privati) appartenenti all'ordinamento — concerne esclusivamente i "rifiuti urbani non pericolosi".

I rifiuti derivanti dal trattamento dei RSU, in quanto "rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti", sono invece classificati speciali, ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. g), d.lgs. 152/2006 (cfr. TAR Toscana, sez. II, n. 917/2011; Cons. Stato, sez. V, n. 5566/2012).

Pertanto, il divieto di smaltimento fuori regione non concerne i rifiuti speciali derivanti dal trattamento meccanico-biologico dei RSU i quali, al pari dei RSU, sono soggetti al distinto principio di autosufficienza, di cui all'art. 182-bis, comma 1, d.lgs. 152/2006, che non costituisce un divieto immediatamente precettivo, servendo esclusivamente ad

orientare l'attività amministrativa (regionale) verso un fine/obiettivo, da raggiungere nei tempi e nei modi indicati dalla legge, compatibilmente con i mezzi e le risorse disponibili.

II) - Violazione dei principi di legalità e tipicità; violazione e falsa applicazione di legge (art. 29-bis e segg., d.lgs. 152/2006); eccesso di potere sotto svariati profili.

L'AIA relativa all'impianto della RIDA, attestante l'uso delle migliori tecniche disponibili (BAT) di settore, non contiene divieti del tenore indicato dalle Amministrazioni resistenti.

Gli atti impugnati sono, quindi, illegittimi anche perché prevedono divieti non contemplati nell'AIA, cui soltanto spetta conformare in concreto il regime di attività dell'impianto.

III) - Violazione e falsa applicazione di legge e di direttiva europea (artt. 26, comma a, e 28 della direttiva 2008/98/CE; artt. 182-bis, comma 1, 196 e 199, commi 2. e 3, lett. g) e h), d.lgs. 152/2006) in relazione a quanto statuito dal Giudice europeo (Corte giust., C-297/08 del 04.03.2010; Id., C323/13 del 15.10.2014); eccesso di potere sotto svariati profili.

L'Amministrazione regionale resistente ha violato l'obbligo di provvedere d'ufficio all'individuazione della "rete integrata e adeguata" di impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani.

IV. Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e buona amministrazione (art. 97 Cost.; art. 1 legge n. 241/1990; art. 41 Carta di Nizza); eccesso di potere sotto svariati profili.

I provvedimenti regionali impugnati sono in contraddizione anche con la costante prassi della stessa Regione Lazio che in altri casi non ha frapposto ostacoli allo smaltimento fuori regione dei rifiuti CER 19.05.01, 19.05.03 e 19.12.12 residuati dal trattamento dei RSU effettuato negli impianti TMB laziali.

Tant'è che tuttora gli operatori del settore provvedono a collocare fuori regione i propri sovvalli non abbancabili nelle discariche laziali (cfr. Il Messaggero, Cronaca di Roma, lunedì 09.03.2015, pag. 37: doc. 30 di parte ricorrente).

Ne consegue che i provvedimenti impugnati sono affetti anche da disparità di trattamento.

L'Amministrazione regionale resistente e Ind.Eco Srl, costituitesi in giudizio, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, sostenendone, nel merito, l'infondatezza e chiedendone il rigetto.

A sostegno delle proprie ragioni, hanno prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza dell'operato dell'Amministrazione e l'infondatezza delle censure proposte dalla Società ricorrente.

Con ordinanza n. 2299/2015, la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente è stata parzialmente accolta.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive difese.

All'udienza del 16 febbraio 2016 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

Il Collegio, preliminarmente, respinge l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse di RIDA Ambiente Srl, posto che gli atti impugnati non consistono semplicemente, in pareri e atti endoprocedimentali (come affermato dall'Amministrazione resistente e da Ind.Eco Srl) ma risultano immediatamente lesivi impedendo alla Società ricorrente di smaltire i rifiuti oggetto di contenzioso al di fuori della Regione Lazio.

Altrettanto infondata è l'eccezione con la quale è stata affermata l'esigenza di integrare il contraddittorio nei confronti di tutti gli impianti di discarica (ubicati nell'ambito territoriale ottimale) che, potenzialmente, hanno la capacità di ricevere, per lo smaltimento finale, i residui dell'attività di trattamento svolta dalla Società ricorrente.

Al riguardo, fermo restando l'obbligo della ricorrente di verificare la possibilità di conferire i rifiuti in questione presso impianti ubicati nell'ambito territoriale ottimale (prima di valutare la possibilità di conferirli fuori regione) va rilevato che nella fattispecie non sussiste un litisconsorzio passivo con riferimento a tutti gli impianti siti in tale ambito.

Nel merito della domanda di annullamento degli atti impugnati, va rilevato che con nota regionale del 13.1.2016 prot. n. 16197, è stato rappresentato che – successivamente all'adozione della circolare del Ministero dell'Ambiente n. 7182 del 18.6.2015 -, la Regione Lazio, con atto prot. n. 346108 del 22.6.2015, ha chiarito che per verificare se il rifiuto può essere smaltito fuori regione occorre stabilire se il trattamento abbia alterato le proprietà del rifiuto prodotto: solo nel primo caso è consentito lo smaltimento fuori regione.

Ciò, unitamente, alle considerazioni ed alle valutazioni contenute nel richiamato atto del Ministero dell'Ambiente n. 7182 del 18.6.2015, induce a ritenere confermata l'illegittimità degli atti impugnati con i quali, la Regione Lazio ha del tutto escluso la possibilità di smaltimento in discariche fuori regione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei RSU (CER 19.05.01, 19.05.03 e 19.12.12).

In sostanza, all'esito degli approfondimenti eseguiti (cfr. circolare del Ministero dell'Ambiente n. 7182 del 18.6.2015, e conseguente nota regionale del 13.1.2016 prot. n. 16197), è emerso – contrariamente a quanto inizialmente affermato dalla Regione Lazio -, che i rifiuti in questione possono essere smaltiti fuori regione previa verifica circa le conseguenze (in termini di alterazione delle proprietà dei rifiuti) derivanti dal trattamento.

Pertanto, gli atti impugnati vanno considerati illegittimi e, quindi, annullati, e la Regione Lazio dovrà rideterminarsi al riguardo tenendo conto, eseguendo le citate verifiche, tenendo conto della circolare del Ministero dell'Ambiente n. 7182 del 18.6.2015, e conseguente nota regionale del 13.1.2016 prot. n. 16197.

Va, infine, accolta la domanda ex art. 31 cpa, proposta dalla Società ricorrente al fine di censurare l'inerzia dell'Amministrazione regionale rispetto all'obbligo di provvedere all'individuazione della "rete integrata e adeguata" di impianti, incluse le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani, necessari a garantire l'obiettivo dell'autosufficienza su scala regionale.

Al riguardo, tenuto conto delle competenze regionali in materia di rifiuti, va disattesa la tesi dell'Amministrazione resistente (cfr. nota regionale del 13.1.2016 prot. n. 16197) secondo la quale spetterebbe allo Stato attivarsi per creare la 'Rete integrata e adeguata' di gestione dei rifiuti.

L'obbligo in questione, infatti, ricade chiaramente sulla Regione, come emerge dal combinato disposto degli artt. 182-bis, comma 1, 196 e 199, commi 1 e 3, lett. g) e h), del d.lgs. 152/2006, e dall'art. 26, comma 1, della direttiva 2008/98/CE.

L'Amministrazione regionale resistente - nonostante ripetute richieste e solleciti - ha violato l'obbligo di provvedere d'ufficio all'individuazione della "rete integrata e adeguata" di impianti, incluse le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani, necessari a conseguire l'obiettivo dell'autosufficienza su scala regionale. A conferma di quanto sopra, basti richiamare quanto affermato dal Giudice europeo al riguardo (Corte giust., C-297/08 del 04.03.2010; Id., C323/13 del 15.10.2014).

La ricorrente ha interesse a vedere accertato tale obbligo al fine di giovare in ambito regionale di impianti idonei, a condizioni eque e non discriminatorie.

L'azione di adempimento è consentita, perdurando l'inadempimento e non essendo decorso il relativo termine annuale, peraltro, interrotto dalle plurime istanze e diffide della ricorrente.

Conseguente La ricorrente ha interesse a vedere accertato tale obbligo al fine di giovare in ambito regionale di impianti idonei, a condizioni eque e non discriminatorie.

L'azione di adempimento è consentita, perdurando l'inadempimento e non essendo decorso il relativo termine annuale, peraltro, interrotto dalle plurime istanze e diffide della ricorrente.

Conseguentemente, la Regione Lazio va condannata ad individuare, entro il termine di 180 giorni dal deposito della presente decisione, la suddetta "rete integrata e adeguata" di impianti in ambito regionale, tra cui le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani, con messa a disposizione della relativa capacità di smaltimento agli operatori laziali interessati in condizioni di parità e non discriminazione nonché di compatibilità economica con la vigente disciplina regionale tariffaria e con i valori indicati in tal senso dal vigente Piano regionale dei rifiuti.

Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie il ricorso in epigrafe, nei sensi indicati in motivazione, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati e ordina alla Regione Lazio di individuare, entro il termine di 180 giorni dal deposito della presente decisione, la "rete integrata e adeguata" di impianti di smaltimento rifiuti di impianti in ambito regionale in ambito regionale;
- dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente Autorità amministrativa.

(Omissis)