

Sulla (non) esistenza di un generale potere regionale di stabilire livelli di tutela ambientale più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 17 marzo 2016, n. 522 - Di Mario, pres.; Spampinato, est. - Padana Green s.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Regione Lombardia (avv. Fidani) ed a.

Ambiente - Approvazione delle «Linee guida per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche» - Istanza di compatibilità ambientale per la realizzazione di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi – Esistenza di un generale potere regionale di stabilire livelli di tutela più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale - Esclusione.

(Omissis)

FATTO

Parte ricorrente, premettendo di essere società operante nel settore dei rifiuti, e di aver presentato istanza di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi nell'ambito territoriale del Comune di Montichiari, impugna gli atti in epigrafe.

Parte ricorrente affida il ricorso ai seguenti motivi.

1. Violazione dell'art. 42 dello Statuto della Regione Lombardia, in relazione all'art. 117, commi 2, 4 e 5, Cost.; difetto di attribuzione, di potere ed incompetenza. La materia ambientale, cui andrebbe ricondotta la regolamentazione dell'attività di progettazione e gestione delle discariche, ricadrebbe nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

2. Violazione degli artt. 195, 196 e 199 del TU ambiente, e degli artt. 1 e ss. del codice dei contratti; difetto di attribuzione, di potestà ed incompetenza; eccesso di potere per difetto dei presupposti, per violazione del principio di parità di trattamento, del principio di imparzialità, del principio di proporzionalità, per carenza di istruttoria e di motivazione; violazione dell'art. 3 della legge 241/1990. Il potere esercitato dalla Regione Lombardia non troverebbe rispondenza né nella disciplina generale sulla gestione dei rifiuti (parte IV del TU ambiente), né in quella delle discariche (D. Lgs. 36/2003).

3. Violazione dell'art. 42 dello Statuto della Regione Lombardia; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per carenza di atto presupposto. La Giunta regionale non avrebbe acquisito il parere della commissione consiliare competente.

4. Violazione degli artt. 5 e ss. del TU ambiente; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per carenza di istruttoria; violazione dell'art. 7 della legge 241/1990. L'approvazione della disciplina di cui si tratta avrebbe dovuto essere preceduta dalla procedura di VAS; sotto altro profilo, sarebbe mancata qualunque forma di partecipazione al procedimento degli operatori del settore.

5. Violazione dell'art. 3 della legge 241/1990; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per assenza di motivazione. Ove non si riconoscesse natura regolamentare all'atto impugnato, non sarebbe stata data comunicazione di avvio del procedimento.

6. Violazione degli artt. 8, 9, 10, e 11 e degli allegati 1 e 2 del D. Lgs. 36/2003; violazione degli artt. 7, 8, 9, e 11 e degli allegati I, II, e III, della Dir. n. 1999/31/CE; violazione del DM 27 settembre 2010; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta, difetto di istruttoria, errata valutazione dei presupposti, difetto di motivazione, violazione del principio di proporzionalità; violazione dell'art. 3 della legge 241/1990. Varie prescrizioni contenute nell'atto impugnato aggraverebbero le disposizioni nazionali e comunitarie.

7. Violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 2 legge 241/1990; eccesso di potere per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, di divieto di aggravamento del procedimento, per sviamento e per difetto di motivazione. L'atto impugnato estenderebbe illegittimamente la propria disciplina alle istanze già pendenti.

Si è costituita la Regione Lombardia, spiegando difese in rito e nel merito; in particolare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché con l'impugnata nota del 2 dicembre 2014 sarebbero state richieste 46 integrazioni documentali, solo una delle quali (memoria depositata il 26 gennaio 2015, pag. 2: «...voce 3 "caratteristiche costruttive"...») riguarderebbe l'adeguamento del progetto alle disposizioni di cui alla delibera impugnata.

In data 19 gennaio 2015 si è costituita la Provincia di Brescia con comparsa di mera forma.

Con ordinanza 30 gennaio 2015, n. 142, questa Sezione III ha rigettato la domanda cautelare per difetto di danno, provvedendo tuttavia, in ragione della rilevanza della vicenda, anche in relazione alle ricadute sul sistema complessivo delle aziende operanti nel settore, alla fissazione del merito all'udienza pubblica del 22 ottobre 2015.

In data 27 marzo 2015 si è costituito anche il Comune di Montichiari, con comparsa di mera forma.

In vista dell'udienza di merito, la Provincia di Brescia ed il Comune di Montichiari hanno spiegato difese; in particolare, con memoria depositata il 17 settembre 2015, la Provincia ha fatto propria l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa regionale, argomentando ulteriormente che si potrebbe discutere circa la legittimità delle impugnature linee guida solo una volta evase le richieste istruttorie da queste indipendenti (pag. 2); ha inoltre

proposto ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, in ragione della mancata impugnazione del Piano regionale dei rifiuti, approvato con DGR 1990 del 20 giugno 2014, e prospettato quale atto presupposto delle impugnature linee guida, in base a quanto previsto al punto 11.1.3 di tale piano (pagg. 3-4).

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2015 il ricorso è stato trattato e trattenuto per la decisione.

Con successiva ordinanza 21 dicembre 2015, n. 2723, questa Sezione III ha concesso alle parti termine di 15 giorni per presentare memorie vertenti sulle eventuali conseguenze della circostanza che l'impugnata nota prot. TI 2014.0058280 del 2 dicembre 2014 (allegata al ricorso *sub* 2) risulta invece relativa alla istanza di pronuncia di compatibilità ambientale relativa al progetto di una nuova discarica da realizzare nel territorio del Comune di Rezzato, non evocato in giudizio.

Solo parte ricorrente risulta aver depositato memoria in data 5 gennaio 2016.

DIRITTO

Preliminarmente, a tenore delle deduzioni di parte ricorrente con la citata memoria depositata in data 5 gennaio 2016, e nel silenzio delle altre parti, il Collegio ritiene che l'indicazione riportata nella citata nota 2014.0058280 del 2 dicembre 2014, secondo cui essa afferirebbe alla istanza di pronuncia di compatibilità ambientale relativa al progetto di una nuova discarica da realizzare «...in Comune di Rezzato (BS) Proponente: CASTELLA S.r.l. (...) procedura R.950...», sia da ricondurre a mero errore materiale nell'indicazione dell'oggetto di tale nota.

Sempre preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità del ricorso possono essere superate, secondo quanto a seguire.

Con riferimento all'eccezione di inammissibilità del ricorso perché con l'impugnata nota del 2 dicembre 2014 sarebbero state richieste 46 integrazioni documentali, solo una delle quali (il punto 3) riguarderebbe l'adeguamento del progetto alle disposizioni di cui alla delibera impugnata, è la stessa formulazione dell'eccezione a dare conferma circa la sussistenza dell'interesse, quanto meno con riferimento ad una delle richieste integrazioni documentali.

Peraltro, proprio la formulazione di tale punto 3 (che complessivamente richiede 13 diversi adempimenti), dimostra l'interesse della società ricorrente: recita infatti la lettera a) di tale punto 3 che la documentazione depositata dovrà essere integrata «...3. in merito alle caratteristiche costruttive della discarica: a) adeguare complessivamente il progetto secondo quanto previsto dalla recente d.g.r. 2461/2014 recante "Linee guida per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche"...».

Ora, a prescindere dagli altri 12 adempimenti richiesti al punto 3 citato, la generica richiesta di adeguare il progetto a quanto previsto dalle impugnature linee guida fa sorgere l'interesse ad una impugnazione di tutte le prescrizioni di cui a tali linee guida.

L'ulteriore argomentazione secondo cui si potrebbe discutere circa la legittimità delle impugnature linee guida solo una volta evase le richieste istruttorie da queste indipendenti è poi superabile – in disparte ogni valutazione sulla sua condivisibilità in astratto – alla luce della circostanza che, con memoria depositata il 1 ottobre 2015, parte ricorrente ha dedotto (senza che tale fatto venisse contestato) che «...dopo le integrazioni ed i chiarimenti resi da Padana Green, il procedimento è proseguito con ben due conferenze di servizi...» (pag. 3).

Con riferimento all'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, in ragione della mancata impugnazione del Piano regionale dei rifiuti, il punto 11.1.3 di tale piano, rubricato Indirizzi di Piano, prevede la «... redazione di linee guida regionali finalizzate al miglioramento delle prestazioni ambientali e tecniche, in particolare per le discariche e per gli impianti di riciclaggio...».

Sul punto, la genericità della previsione, unitamente alla sussistenza delle ipotesi di competenza regionale in tema di rifiuti di cui all'art. 196 del TU Ambiente, non consente di configurare le impugnature linee guida come atto meramente applicativo del Piano regionale dei rifiuti, ben potendo tale previsione riferirsi ad ambiti diversi dalla progettazione e gestione delle discariche.

Nel merito, il primo ed il secondo motivo, che possono essere trattati congiuntamente, ogni altra censura o motivo assorbiti, sono fondati.

La materia ambientale, cui va ricondotta la regolamentazione dell'attività di progettazione e gestione delle discariche, ricade infatti nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

La Corte costituzionale ha infatti avuto modo di precisare che «...Come più volte precisato da questa Corte, la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). In questo ambito, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, «i poteri regionali "non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]» (sentenza n. 54 del 2012)...» (sentenza 2 dicembre 2013, n. 285).

Né a diversa decisione può indurre l'argomento, comune alle difese delle amministrazioni resistenti, secondo cui l'art. 196, comma 1, lett. o), del TU Ambiente rimetterebbe alle Regioni «la definizione dei criteri per l'individuazione dei

luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare”.

Infatti, come espressamente affermato al punto 1.2, rubricato *Ambito di applicazione*, delle linee guida approvate con la DGR impugnata, queste «...dettano i requisiti tecnici minimi, applicativi e interpretativi del d.lgs. 36/03, ai quali si devono adeguare in Lombardia la progettazione, l'autorizzazione, la realizzazione, la gestione operativa e post-operativa delle discariche», e non i criteri per l'individuazione dei luoghi idonei alla collocazione delle discariche (fatto salvo il criterio di cui al punto 4.2, rubricato *Scelta del sito / ubicazione*).

Né si può pensare – atteso il generale riferimento a tutte le discariche di cui al punto 1.2 citato – che le linee guida si limitino a dettare “disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare”.

Neppure si può ritenere che le linee guida per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche oggetto di giudizio costituiscano esercizio della potestà regionale di stabilire, in materia ambientale, livelli di tutela più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale.

Infatti, l'ambito del potere regionale di stabilire livelli di tutela più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale nella materia ambientale va letto alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con riferimento a tale questione, la Corte ha infatti avuto modo di precisare che «...le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione...» (sentenza 5 marzo 2009, n. 61, come visto richiamata sul punto dalla citata sentenza 285/2013).

Ne consegue che non sussiste un generale potere regionale di stabilire livelli di tutela più elevati di quelli stabiliti dalla normativa statale, potendo tale potere esplicarsi solo in relazione ad ambiti che la normativa statale affida, anche in via di completamento della disciplina, alla competenza regionale.

Nel caso di specie tale potere non sussiste, atteso che, come visto, il citato art. 196, comma 1, lett. o), del TU ambiente non legittima la competenza regionale sulla materia disciplinata dalle linee guida impugnate.

Il ricorso, assorbiti ogni motivo o censura non delibati, va quindi accolto.

Le spese seguono la soccombenza, venendo liquidate in dispositivo.

(Omissis)