

Mancanza dell'autorizzazione integrata ambientale al trattamento dei rifiuti organici CER 20.01.08 e violazione del nuovo Piano di gestione dei rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 23 novembre 2021, n. 7851 - Giovagnoli, pres.; Conforti, est. - Regione Lazio (avv. Privitera) c. R.i.d.a. Ambiente s.r.l. (avv.ti Bonura, F. e G. Fonderico).

Ambiente - Istanza di modifica non sostanziale dell'AIA relativa ad un impianto per il trattamento dei rifiuti - Mancanza dell'autorizzazione integrata ambientale al trattamento dei rifiuti organici CER 20.01.08 e violazione del nuovo Piano di gestione dei rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto le domande di annullamento proposte dalla società R.i.d.a. s.p.a., con il ricorso introduttivo del giudizio e con tre ulteriori ricorsi per motivi aggiunti, avverso i seguenti provvedimenti:

- a) le determinazioni regionali G11230 dell'11 settembre 2018 e G12473 del 5 ottobre 2018 (che ha accolto parzialmente l'istanza di "errata corrige" presentata dalla società), nella parte in cui hanno previsto il contingentamento di alcuni dei rifiuti trattabili, oggetto dell'istanza di modifica dell'autorizzazione (C.E.R. 20.01.08 e fanghi) e la scadenza temporale del 31 marzo 2019 per il trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08 (impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio);
- b) la determinazione G15321 del 28 novembre 2018, con la quale la Regione ha rimosso il limite quantitativo in precedenza previsto al trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08 e ha introdotto un limite complessivo del 20% del totale per tutte le tipologie di rifiuti contemplate, negando, al contempo, l'autorizzazione al trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.02.01 (rifiuti biodegradabili) e C.E.R. 20.03.02 (rifiuti dei mercati) (primo ricorso per motivi aggiunti);
- c) la determinazione G02857 del 13 marzo 2019, che ha individuato quale nuovo termine finale dell'autorizzazione il 31 dicembre 2019 (secondo ricorso per motivi aggiunti);
- d) la nota n. 555404 del 15 luglio 2019, con la quale la Regione ha rifiutato di rimuovere il termine temporale di scadenza dell'autorizzazione al trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08 (terzo ricorso per motivi aggiunti).

2. Questi i fatti salienti del giudizio chiamato innanzi a questo Consiglio.

3. In data 22 agosto 2018, la società che gestisce l'impianto, odierna appellata, ha presentato alla Regione Lazio un'istanza di modifica non sostanziale della propria A.i.a., con la quale ha domandato che venisse corretta l'identificazione dei fanghi ammissibili alla produzione di combustibile solido secondario (C.S.S.), autorizzati, a suo dire, sin dal 2011, in ingresso all'impianto, ma mai compiutamente elencati con i relativi codici C.E.R., negli allegati all'autorizzazione rilasciata da parte della Regione, nonché di essere autorizzata al trattamento e recupero, ai fini di produzione del C.S.S., del rifiuto C.E.R. 20.01.08 ("rifiuti biodegradabili di cucine e mense").

4. Con la determinazione n. G11230 dell'11 settembre 2018, la Regione ha autorizzato la modifica richiesta, pur prevedendo dei limiti ai quantitativi trattabili di C.E.R. 20.01.08 e dei fanghi.

5. Con la successiva n. G12473 del 5 ottobre 2018, emanata in autotutela, questi limiti venivano ribaditi e veniva altresì fissata una scadenza temporale, in origine al 31 marzo 2019, per il trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08.

6. La società R.i.d.a. ha impugnato le determinazioni G11230 dell'11 settembre 2018 e G12473 del 5 ottobre 2018 della Regione Lazio, nella parte in cui hanno previsto il contingentamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08 e dei fanghi trattabili, e la scadenza temporale al 31 marzo 2019 per il trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08.

7. Parallelamente, la società ha presentato una nuova istanza di modifica non sostanziale dell'A.i.a., con la quale ha chiesto di essere autorizzata a trattare alcune ulteriori tipologie di rifiuti, diversi da quelli in precedenza autorizzati, ma analoghi per tipologia (in particolare, i rifiuti aventi codice C.E.R. 19.08.01 – vaglio; 20.02.01 – rifiuti biodegradabili; 20.03.02 – rifiuti dei mercati; 20.03.03 – rifiuti della pulizia stradale).

8. Con la determinazione n. G15321 del 28 novembre 2018, la Regione ha rimosso il limite originariamente previsto al trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08 e ha introdotto un limite complessivo del 20% del totale per entrambe le tipologie di rifiuti, mentre non ha autorizzato i rifiuti aventi codice C.E.R. 20.02.01 (rifiuti biodegradabili) e C.E.R. 20.03.02 (rifiuti dei mercati).

9. Con ricorso per motivi aggiunti, la società ha impugnato questa nuova determinazione, dando atto della sopravvenuta carenza di interesse rispetto alla domanda proposta avverso il primo provvedimento gravato, censurando il nuovo limite del 20% dei rifiuti in ingresso, fissato per i rifiuti C.E.R. 20.01.08 e per i fanghi, complessivamente considerati; ha altresì stigmatizzato il mancato accoglimento della seconda istanza di modifica non sostanziale con riferimento ai rifiuti aventi codice C.E.R. 20.02.01 (rifiuti biodegradabili) e 20.03.02 (rifiuti dei mercati).



10. Con la determinazione n. G02857 del 13 marzo 2019, la Regione Lazio ha prorogato la scadenza delle relative autorizzazioni al 31 marzo 2019.
11. Anche questa determinazione veniva impugnata dalla società.
12. Con il secondo ricorso per motivi aggiuntivi, la società ha censurato la nuova scadenza temporale, che era stata prorogata al 31 marzo 2019, ribadendo le censure già proposte al menzionato limite del 20% dei rifiuti in ingresso, fissato per i rifiuti C.E.R. 20.01.08 e per i fanghi trattabili, complessivamente considerati.
13. Con la nota n. 555404 del 15 luglio 2019, la Regione Lazio ha rifiutato di rimuovere il termine temporale di scadenza dell'autorizzazione al trattamento dei rifiuti aventi codice C.E.R. 20.01.08, fissato al 31 dicembre 2019.
14. Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, la società ha censurato anche questo nuovo atto della Regione.
15. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, resistendo alle impugnazioni.
16. Con la sentenza n. 5117 del 14 maggio 2020, il T.a.r. per il Lazio, Sezione Prima Quater, dichiarava improcedibile il ricorso principale, ma accoglieva i tre ricorsi per motivi aggiunti.
17. Segnatamente, il Giudice di primo grado:
- a) ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo del giudizio, essendo state le determinazioni G11230 dell'11 settembre 2018 e G12473 del 5 ottobre 2018, e le limitazioni quantitative da esse imposte, superate dai successivi provvedimenti regionali impugnati con i ricorsi per motivi aggiunti;
 - b) ha accolto il primo motivo del primo ricorso per aggiunta e il secondo ricorso per motivi aggiunti, rilevando la lamentata violazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla Delibera di Giunta regionale n. 14 del 2012 e la carenza di istruttoria e di motivazione da parte dell'amministrazione competente, perché:
 - b.1) il d.lgs. n. 152 del 2006, il D.M. n. 22 del 2013 e la D.G.R. n. 14 del 2012 consentono la destinazione dei rifiuti organici, se contaminati da altri rifiuti o da altri materiali, a forme di trattamento e recupero unitamente ad altri rifiuti, come avviene con il conferimento nell'impianto della società R.i.d.a., dove tali rifiuti sono trattati, insieme ad altri provenienti dalla raccolta indifferenziata, al fine di recupero a scopo energetico, ossia per la produzione di C.S.S.;
 - b.2) la limitazione quantitativa non è sorretta da alcuna giustificazione, né, per quanto riguarda la limitazione temporale, la Regione ha svolto una qualche istruttoria volta ad accertare l'effettivo superamento della difficoltà dei Comuni del Lazio a garantire un'ideale qualità della raccolta differenziata dei rifiuti organici, tale da consentire di destinarli ad autonomo recupero;
 - c) ha fatto *“salva, ovviamente, la possibilità della Regione di determinarsi diversamente, previo svolgimento di un'adeguata istruttoria in ordine alle necessità ed esigenze dei Comuni del proprio territorio”*;
 - d) ha respinto il secondo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti, volto a contestare la limitazione quantitativa del limite massimo del 20% concernente il conferimento di fanghi, poiché tale limite rientra in quello previsto dal titolo autorizzatorio dell'impianto;
 - e) ha compensato le spese di lite.
18. La Regione Lazio ha impugnato la sentenza di primo grado.
19. Con un unico motivo di appello, la Regione impugna il capo della sentenza che ha respinto la difesa, articolata, in primo grado, dall'amministrazione appellante, relativa alla violazione dell'art. 181, 4° comma, del D.Lgs. 152/2006, del D.m. 29 gennaio 2007 e del D.m. 14 febbraio 2013 n. 22.
- Segnatamente, l'ente ha ripercorso la complessa vicenda che ha visto, in sede giudiziale, con la sentenza n. 2870/2018 del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, impugnata innanzi a questo Consiglio di Stato, nel giudizio n.r.g. 3295/2018, l'accertamento della mancanza dell'autorizzazione integrata ambientale al trattamento dei rifiuti organici “C.E.R. 20.01.08”, sulla “Linea 2” dell'impianto gestito dalla società R.i.d.a., che, essendo destinata alla produzione di C.D.R. o di C.S.S., non potrebbe accogliere tipologie di rifiuti normativamente destinati, invece, alla produzione di compost.
- Successivamente, ha rimarcato come proprio la pronuncia del T.a.r. per il Lazio abbia previsto la possibilità di valutare il rilascio di un'autorizzazione temporanea al trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08, nell'ambito del trattamento di cui alla “Linea 2” dell'impianto, per fronteggiare, eccezionalmente, la *“difficoltà attuale del territorio della regione Lazio”*.
- Si rimarca, da un lato, che i rifiuti organici raccolti in maniera differenziata non possano essere trattati, per espressa previsione normativa, insieme ai rifiuti indifferenziati, ai sensi dell'art. 181, comma 4, oltre che ai sensi dell'art. 198, comma 2, lettera c), del d.lgs. 152/06; dall'altro, che sussiste anche la violazione del d.m. 29 gennaio 2007, con cui sono state recepite le B.a.t. (Best Available Techniques: migliori tecniche disponibili), atteso che, in tale d.m., il codice C.E.R. 20.01.08 non è previsto per il trattamento la cui autorizzazione è stata richiesta dalla società.
- Analogamente, anche il d.m. 14 febbraio 2013, n. 22, non contemplerebbe il C.E.R. 20.01.08, in materia di produzione di combustibili solidi secondari (C.S.S.).
- Il trattamento dei rifiuti C.E.R. 20.01.08 presso l'impianto della ricorrente sarebbe effettuato, inoltre, in violazione del nuovo Piano di gestione dei rifiuti, che prevede che i rifiuti C.E.R. 10.01.08 debbano essere conferiti presso un impianto di compostaggio.
- 20 Si è costituita in giudizio la società R.i.d.a., la quale ha formulato una censura di inammissibilità dell'appello per difetto di specificità e ha, poi, resistito nel merito all'impugnazione proposta.
- 20.1. Quanto all'eccezione di inammissibilità, la società R.i.d.a. ha evidenziato che:

a) il gravame non considererebbe in alcun modo che la vicenda decisa dalla sentenza di primo grado concerneva soltanto quella parte del rifiuto C.E.R. 20.01.08 che non rispetta i parametri di cui al d.lgs. n. 75/2010 per essere avviato al compostaggio, in quanto contaminato da altri rifiuti e, dunque, inidoneo alla produzione di un compost di qualità;

b) il gravame contesterebbe *“la possibilità in sé che nell’impianto di Rida sia trattato il rifiuto C.E.R. 20.01.08”*, senza considerare che questo aspetto non era oggetto del *thema decidendum*, concernente solo alcune limitazioni, quantitative e temporali, apposte all’autorizzazione.

20.2. Nel merito, si contesta l’appello della Regione, evidenziandosi che la normativa indicata come ostativa al trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08 per la produzione di C.S.S., disciplinerebbe, in realtà, soltanto quei rifiuti appartenenti a detta tipologia, allorquando essi sono trattati in modo da non essere contaminati con altri materiali, mentre l’istanza presentata dalla società, il provvedimento autorizzatorio e la sentenza del T.a.r. riguarderebbero proprio la tipologia di rifiuto organico “contaminata” e dunque non destinabile al compostaggio.

21. All’udienza del 21 ottobre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

21.1. In via preliminare, l’eccezione pregiudiziale formulata dalla società appellata va dichiarata infondata.

21.2. Contrariamente a quanto eccepito, l’appello della Regione è adeguatamente perimetrato sul contenuto decisivo della sentenza di primo grado, che viene contestato per aver sostanzialmente “trasformato” un titolo rilasciato dalla Regione in via eccezionale, per il trattamento di un quantitativo limitato di taluni rifiuti e per un periodo di tempo altrettanto circoscritto, in un titolo autorizzatorio definitivo e privo delle suddette limitazioni.

21.3. L’eccezione di inammissibilità va pertanto respinta.

22. Può ora procedersi all’esame della censura articolata dalla Regione.

23. Il Collegio ritiene opportuno far precedere questo scrutinio dalla disamina del contenuto del provvedimento impugnato, nella sua formulazione iniziale, poi modificata dai successivi provvedimenti, senza che quest’ultima evenienza alterasse in maniera significativa la finalità perseguita dall’amministrazione.

23.1. Dal suo esame, per quel che concerne questo giudizio, emerge che esso ha due distinti contenuti:

a) dapprima e per un verso, ha negato l’autorizzazione in via definitiva all’introduzione nell’elenco dei rifiuti trattabili di quello avente il riferimento C.E.R. 20.01.08, sull’assunto che l’art. 181, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, prevede che *“tale frazione...dovrebbe essere destinata ad autonomo recupero”* e, dunque, in buona sostanza, che questa norma osti al rilascio dell’autorizzazione, “a regime”, al trattamento di questo rifiuto per la finalità agognata dalla società, ossia la produzione di C.S.S.;

b) successivamente e per altro verso, tenuto conto della citata pronuncia del T.a.r. per il Lazio n. 2870/2018, non sospesa, ancorché *sub iudice*, ha ammesso, eccezionalmente, il trattamento di tale rifiuto per un periodo di circa 6 mesi e nel limite del 5% del quantitativo annuo dei rifiuti ammessi in ingresso, unitamente al trattamento di talune tipologie di fanghi, nel limite del 15% dei rifiuti ammessi in ingresso.

23.2. Giova ribadire che i successivi provvedimenti, via via gravati con i motivi aggiunti, hanno modificato aspetti che il Collegio ritiene essere marginali, rispetto all’impianto complessivo del primo provvedimento.

23.3. Tale convincimento si trae, segnatamente, relativamente al provvedimento G15321 del 28 novembre 2018, impugnato con i primi motivi aggiunti, dai riferimenti, contenuti sia nella sua premessa che nel suo dispositivo, alla determinazione della Regione Lazio, G11230 dell’11 settembre 2018, che viene richiamata proprio per quanto riguarda i profili di contingentamento quantitativo e temporale del trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08 e dei fanghi.

23.4. Ciò emerge in maniera altrettanto chiara anche nella determinazione GO2857 del 13 marzo 2019 e nella nota prot. 555404 del 15.07.2019 della Regione Lazio, nelle quali si dà espressamente atto che i provvedimenti intervengono in continuità e a parziale modifica delle determinazioni precedenti.

24. Non corrisponde al vero, dunque, quanto dedotto con il ricorso introduttivo del giudizio (e poi ribadito nei successivi scritti difensivi) e cioè che, con la determinazione G11230 dell’11 settembre 2018, la Regione ha espressamente autorizzato la modifica non sostanziale richiesta (cfr. pag. 5 del ricorso introduttivo del giudizio), poiché l’amministrazione l’ha testualmente respinta come modifica “a regime”, evidenziando che *“la richiesta, pur accoglibile da un punto di vista tecnico del funzionamento dell’impianto, non corrisponde ai principi generali ed ai criteri di priorità di gestione dei rifiuti”*.

25. La richiesta di parte, benché formulata per ottenere una modifica definitiva, è stata - del tutto “inopinatamente” (il che però non costituisce oggetto di impugnazione e, dunque, del presente giudizio di appello) – accolta, invece, su iniziativa della Regione, per un periodo di tempo limitato a 6 mesi e con riferimento ad un quantitativo contingentato, e sempre che il rifiuto C.E.R. 20.01.08 consegnato presso lo stabilimento della R.i.d.a. costituisca rifiuto non compostabile a causa dell’avvenuta contaminazione con altri rifiuti (vedi par. 3, pag. 5 e 6 del primo provvedimento).

26. Con il ricorso di primo grado, la ricorrente ha censurato esclusivamente la seconda delle statuizioni della Regione innanzi riportate, deducendo un’illegittimità “in parte qua”, ossia per la parte che prevede il suddetto contingentamento temporale e quantitativo, mentre non ha impugnato la statuizione con la quale si è rigettata l’istanza di modifica “a regime” dell’A.i.a. in esercizio presso l’impianto, che è pertanto divenuta inoppugnabile.

27. A tale riguardo, risulta dirimente il *petitum* del ricorso introduttivo del giudizio, poi ribadito in ciascuno dei ricorsi per motivi aggiunti, nel quale si domanda di *“dichiarare nulli e/o comunque annullare in parte qua gli atti e i*

provvedimenti gravati”.

28. Così individuato il *thema decidendum*, l'appello risulta fondato nei sensi e nei limiti che seguono.

29. Con la sua pronuncia il T.a.r. ha finito per annullare il diniego opposto in via definitiva dalla Regione Lazio, all'introduzione del C.E.R. 20.01.08 (che l'impresa definisce non compostabile) nell'elenco dei rifiuti ammessi al trattamento effettuato sulla “Linea 2” dell'impianto R.i.d.a., senza che però questo diniego fosse stato ritualmente impugnato dalla società R.i.d.a.

29.1. A tale risultato, il Giudice di primo grado giunge, del tutto erroneamente, incidendo sul diverso contenuto dispositivo del provvedimento gravato, cioè su quella parte del provvedimento con la quale la Regione – in buona sostanza, d'ufficio - ha ritenuto di concedere un bene della vita, in buona sostanza, diverso da quello domandato dalla parte, muovendo da un assunto contenuto nella motivazione della sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 2870/2018.

29.2. Segnatamente, con la sentenza n. 2870/2018, il Giudice di primo grado aveva invitato la Regione a «*valutare se sia possibile rilasciare, in forma condizionata e in via interlocutoria, nonché in condizioni di assoluta sicurezza, una temporanea e circostanziata autorizzazione all'utilizzo dell'impianto da parte della ricorrente, secondo la metodica produttiva di fatto già in esercizio, nelle more dell'adozione dell'autorizzazione definitiva che la ricorrente dovrebbe, in tal caso, impegnarsi a richiedere, pena il fermo dell'impianto*» (§. 18 della sentenza n. 2870/2018 del T.a.r. per il Lazio, resa nel giudizio n.r.g. 6949/2013), senonché, come rappresentato dalla medesima società nella memoria del 22 marzo 2021, la società R.i.d.a. non aveva presentato, neppure in via subordinata, una simile richiesta, ritenendo opportuno presentare unicamente la domanda in via definitiva.

30. L'appello risulta dunque fondato nella misura in cui osserva che, da parte della Regione, “...*solo in via provvisoria e sperimentale è stato concesso, sino al 31/12/19, alla RIDA di trattare rifiuti con Codice CER 20.01.08, proveniente dai quei comuni che non svolgono correttamente la raccolta differenziata i cui rifiuti organici non sono adeguatamente separati da altra tipologia di rifiuto e, quindi, essendo “impuri”, non possono essere destinati al compostaggio.*

Solo ed esclusivamente per tale motivazione è stato consentito, per un breve periodo, l'ingresso di tale tipologia di rifiuti nell'impianto della ricorrente, per consentire, cioè, lo smaltimento di rifiuti organici non separati correttamente da altri rifiuti”.

31. Va ribadito, infatti, che oggetto del presente processo non è la legittimità del rifiuto *tout court*, opposto dall'amministrazione competente all'istanza di ottenere una modifica “a regime” dell'A.i.a. di esercizio dell'impianto, ma più limitatamente l'autorizzazione temporanea e per un quantitativo contingentato, concessa dall'amministrazione regionale senza che peraltro ciò fosse stato mai richiesto dalla parte.

32. La società R.i.d.a. ha dunque indirizzato avverso l'autorizzazione rilasciata in via temporanea e per un quantitativo limitato quelle censure che avrebbe invece dovuto rivolgere avverso il rifiuto di modifica “a regime” dell'A.i.a. opposto dalla Regione.

33. In conclusione, l'appello proposto dalla Regione va accolto e, in parziale riforma della sentenza di primo grado, ferma la statuizione di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, non impugnata nel presente giudizio, respinge i tre ricorsi per motivi aggiunti proposti dalla società R.i.d.a. Ambiente s.r.l..

34. La novità della questione giustifica la compensazione delle spese del giudizio di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 9761/2020, lo accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, respinge i tre ricorsi per motivi aggiunti.

Compensa le spese del giudizio di appello.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)