

Illegittimo il rigetto del PAUR per la realizzazione di un impianto di recupero dei rifiuti che utilizza una nuova tecnologia brevettata

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 2 maggio 2023, n. 390 - Gabbricci, pres.; Pavia, est. - Sares Green s.r.l. (avv.ti Stefana e Mariuzzo) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Ambiente - Progetto di un nuovo impianto di conversione catalitica di sostanze polimeriche da rifiuti speciali non pericolosi finalizzato all'attività di recupero e messa in riserva (R3 e R13) - Nuova modalità di recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autovetture (c.d. «carr fluff»), che verrebbero trasformati in prodotti assimilabili al gasolio, al carbone e al gas metano - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Rgetto dell'istanza - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il 27 aprile 2012 la società I.R.L.E. s.r.l., controllata dall'odierna ricorrente, ottenne dalla regione Lombardia l'autorizzazione a sperimentare, presso lo stabilimento di Sarezzo (BS), una nuova modalità di recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autovetture (c.d. «carr fluff»), che verrebbero trasformati in prodotti assimilabili al gasolio, al carbone e al gas metano (brevetto n. 1408057 del 30 maggio 2014).
2. Il 2 maggio 2018 l'odierna ricorrente chiese alla regione Lombardia il rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico regionale, ex artt. 23 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e 4 e 5 della l.r. 2 febbraio 2010 n. 5, per la realizzazione, presso lo stabilimento di Sarezzo, di un impianto di recupero dei rifiuti, in modo da poter sfruttare appieno la tecnologia brevettata.
3. Il 17 settembre 2018 l'autorità competente al rilascio dell'A.I.A. chiese al Ministero dell'Ambiente se fosse possibile autorizzare «caso per caso» gli impianti di gestione dei rifiuti che producono materiali *end of waste* non contemplati in appositi decreti ministeriali e, il 16 gennaio 2019, la ricorrente, dopo aver preso atto dell'incertezza del quadro normativo vigente, chiese all'amministrazione precedente di sospendere il procedimento sino all'emanazione di apposite direttive ministeriali in materia. L'istanza venne accolta, il successivo 28 gennaio, con la precisazione che decorsi novanta giorni il procedimento sarebbe stato riattivato e definito sulla base delle disposizioni vigenti.
3. Il 10 luglio 2019 la ricorrente chiese una nuova sospensione dei termini, che venne implicitamente respinta, il successivo 5 settembre, con l'emanazione del previsto di rigetto dell'istanza, ex art. 10-bis della l. 241/90.
4. Il 15 ottobre 2019 la regione respinse le controdeduzioni della ricorrente e archivì il procedimento.
5. Con ricorso, notificato il 16 dicembre 2019 e depositato il successivo 10 gennaio 2020, la ricorrente ha impugnato il provvedimento *de quo*, perché asseritamente illegittimo.
6. Il 7 febbraio 2020 si è costituita la regione Lombardia con una comparsa di stile e, il successivo 16 giugno, anche il Comune di Sarezzo si è costituito con un atto di egual tenore.
7. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno depositato documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.
8. All'udienza pubblica del 19 aprile 2023 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.
9. Con il proprio ricorso la ricorrente censura, in via principale, la violazione di legge nonché il difetto di motivazione e istruttoria perché, a suo dire, i materiali prodotti soddisferebbero tutte le condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, del d.lgs. 152/06 per essere classificati come *end of waste*, anche perché essi sarebbero conformi alle decisioni della Commissione Europea relative alle migliori tecniche disponibili (B.A.T.) per l'attività di raffinazione di petrolio e gas naturale (2014/738/UE del 9 ottobre 2014) e per il trattamento dei rifiuti (2018/1147/UE del 10.8.2018); agli obblighi discendenti dal regolamento CE n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) nonché alle indicazioni tecniche previste dal decreto del Ministero dell'ambiente del 5 febbraio 1998. Inoltre, i rifiuti, utilizzati come «materie prime», sarebbero sottoposti a un controllo e a una verifica di non pericolosità, secondo quanto stabilito dal regolamento CE 16 dicembre 2008 n. 1272/08 in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele.
10. Il ricorso è fondato.

La controversia in esame verte essenzialmente sulla possibilità per l'amministrazione regionale di autorizzare l'attività della ricorrente, nonostante i materiali prodotti, asseritamente qualificati come *end of waste*, non siano contemplati in nessuno specifico regolamento ministeriale.

Come noto, con il termine *end of waste* (cessazione della qualifica di rifiuto), si intende il processo di recupero dei rifiuti, al termine del quale essi perdono tale qualifica e possono essere riutilizzati all'interno di un nuovo ciclo produttivo.

Nel nostro ordinamento la decisione circa la cessazione della qualifica di rifiuto è tendenzialmente riservata alla normativa euro-unitaria e, in subordine, ad appositi decreti ministeriali.

Nello specifico, l'art. 184-ter del d.lgs. 152/06, nel recepire le disposizioni euro-unitarie in materia, aveva originariamente previsto che «un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana».

Sempre nel testo originario, il seguente II comma precisa che «L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto».

Aggiungeva poi il III comma, che «Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione».

Ebbene, le predette disposizioni, nel testo richiamato, e segnatamente il III comma, sono state oggetto di un'interpretazione restrittiva ad opera del Consiglio di Stato, secondo cui il legislatore nazionale avrebbe attribuito al Ministero dell'Ambiente il potere di effettuare una valutazione caso per caso intesa non come riferita alle singole autorizzazioni ma alla «"tipologia" di materiale da esaminare e fare oggetto di più generale previsione regolamentare, a monte dell'esercizio della potestà provvedimentale autorizzatoria» (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229): con la conseguenza che l'assenza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi alle procedure di recupero di specifici rifiuti precludeva la possibilità di valutare "caso per caso" il rispetto delle condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, e di procedere, in caso di esito positivo, al rilascio della relativa autorizzazione.

Va subito aggiunto che le norme richiamate sono state a più riprese modificate, anzitutto dall'articolo 1, comma 19 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55), poi dall'art. 14-bis, introdotto dalla l. 2 novembre 2019, n. 128, di conversione del d.l. 3 settembre 2019, n. 101, sino a giungere all'odierna formulazione, introdotta dall'articolo 34, comma 1, lettera a), del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108).

Ciò posto, occorre dare atto che il provvedimento impugnato è stato emanato il 15 ottobre 2019, vale a dire prima che entrasse in vigore l'articolo 14-bis citato, e dunque nella vigenza dell'art. 184-ter, antecedente alla menzionata novella, quale introdotto dal citato d.l. 32/2019.

In tale versione, il III comma disponeva anzitutto, similmente al testo originario sopra riportato, che, nelle more dell'adozione di appositi decreti ministeriali relativi a specifiche tipologie di materiali, «continuano ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e ai regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269». Aggiungeva però che le autorizzazioni «di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto per il recupero dei rifiuti sono concesse dalle autorità competenti sulla base dei criteri indicati nell'allegato 1, suballegato 1, al citato decreto 5 febbraio 1998, nell'allegato 1, suballegato 1, al citato regolamento di cui al decreto 12 giugno 2002, n. 161, e nell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto 17 novembre 2005, n. 269, per i parametri ivi indicati relativi a tipologia, provenienza e caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tale attività», salva la facoltà per il Ministero dell'ambiente di emanare delle «linee guida per l'uniforme applicazione della presente disposizione sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle verifiche sui rifiuti in ingresso nell'impianto in cui si svolgono tali operazioni e ai controlli da effettuare sugli oggetti e sulle sostanze che ne costituiscono il risultato, e tenendo comunque conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana».

Al contrario della disposizione esaminata dal Consiglio di Stato, quindi, l'articolo 184-ter, così come modificato dall'art. 1, comma 19, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, con il richiamo alle autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 211 del d. lgs. 152/2006 rilasciate dalle autorità competenti, consentiva alle amministrazioni competenti di valutare "caso per caso" le istanze relative all'installazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e di autorizzare lo svolgimento delle relative attività, qualora ritenuta conforme sia alle disposizioni nazionali e euro-unitarie vigenti sia alle eventuali linee guida emanate dal Ministero dell'ambiente.

Tuttavia, in specie l'amministrazione precedente – ovvero la Regione Lombardia – si è illegittimamente rifiutata di esercitare il potere-dovere di cui disponeva (e che le è stato poi confermato dal testo introdotto dal ripetuto art. 14-bis);

rifacendosi a un'interpretazione giurisprudenziale della normativa previgente, e quindi ormai inattuale, si è limitata ad archiviare l'istanza, senza assumersi la responsabilità di esaminarne il merito, in attesa di regole ulteriori ministeriali non necessarie.

11. In conclusione, poiché, quindi, l'amministrazione avrebbe dovuto verificare se sussistevano i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione richiesta, anziché limitarsi ad archiviare l'istanza ritenendo di essere sprovvista del potere di decidere nel merito, il ricorso è fondato e il provvedimento impugnato deve essere annullato, con conseguente obbligo di riattivare il procedimento entro trenta giorni dalla comunicazione della sentenza, e di effettuare l'esame dell'istanza della ricorrente sulla base della normativa vigente, da completarsi nei termini di legge; resta assorbita ogni ulteriore censura, stante il carattere completamente satisfattivo della presente pronuncia e il divieto, *ex art. 34 c.p.a.*, di pronunciarsi sui poteri amministrativi ancora da esercitare.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti, di cui in motivazione.

Condanna la Regione Lombardia e il Comune di Sarezzo, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite a favore della ricorrente, che quantifica in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge; nonché a rifonderle il contributo unificato versato, al verificarsi dei presupposti di cui all'articolo 13, comma 6-bis 1, del d.P.R. 115/2002.

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

(Omissis)