

Divieto di trattamento del rifiuto EER 20.01.08 per un impianto TBM (trattamento meccanico biologico)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V 22 giugno 2023, n. 10621 - Spagnoletti, pres.; Palma, est. - RI.DA Ambiente S.r.l. (avv. Raponi) c. Regione Lazio (avv. Privitera) ed a.

Sanità pubblica - Impianto TBM (trattamento meccanico biologico) - Divieto di trattamento del rifiuto EER 20.01.08.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a mezzo p.e.c. del 21 dicembre 2021 e depositato in pari data, la società RI.DA Ambiente S.r.l. ha adito l'intestato Tribunale ai fini dell'annullamento della nota del 30 novembre 2021, meglio in epigrafe indicata, con la quale la Regione Lazio, in relazione all'Impianto TBM gestito dalla ricorrente, sito in Aprilia (LT), e in specifica ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato n. 7850 e n. 7851 del 23 novembre 2021, ha richiamato la società ricorrente al rispetto della determinazione Regionale n. G11230 del 11 settembre 2018 con la quale era stato stabilito che l'anzidetto impianto *"non può ricevere in ingresso il rifiuto codice EER 200108 direttamente dai Comuni conferitori"* e che *"si concede una proroga massima fino al 31/12/2021 entro la quale Codesta Società potrà ancora ricevere il rifiuto codice EER 200108"*, contestualmente impugnando, nei limiti di interesse, il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla DCR n. 4/2020.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I) VIOLAZIONE ED ELUSIONE DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO;

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 177, 178, 179, 181, 182, 182-TER, 183, COMMA 1, LETT. EE), 196, COMMA 1, LETT. B) E I), 199, COMMA 3, LETT. M) E Q), 198, COMMA 2, LETT. C), DEL D.LGS. 152/2006, DEL D.M. N. 22 DEL 14.02.2013 NONCHÉ DEL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI di cui alla DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 5 AGOSTO 2020, N. 4, ART. 1, 3 E 7 DELLA L. 241/90, ART. 3, 41 E 97 COST, ART. 2082 E 2087 C.C., ART. 16 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE, ARTICOLO 119, PARAGRAFI 1 E 3 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, COMMI 4 E 5 DELL'ART.11 BIS DIRETTIVA 2008/98/CE, ARTICOLI 4 E 5 DELLA DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 5 APRILE 2006, 2006/12/CE, - DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEL PRESUPPOSTO ED ERRONEA VALUTAZIONE E/O TRAVISAMENTO DEI FATTI, INGIUSTIZIA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI E SVIAMENTO DI POTERE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE, MOTIVAZIONE CARENTE O COMUNQUE INCONGRUA E PERPLESSA.

3. In sintesi, la ricorrente lamenta l'elusione, per mezzo della nota regionale oggi gravata, del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 7850 del 23 novembre 2021; le determinazioni avversate della Regione, inoltre, si porrebbero in contrasto con i principi che regolano l'autotutela (nella evidenziata necessità di annullare preventivamente l'autorizzazione rilasciata nel 2014 e dovendo comunque rideterminarsi rispetto all'autorizzazione provvisoria rilasciata nel 2018).

3.1. I provvedimenti gravati alimenterebbero la situazione di incertezza evidenziata nelle sentenze del Consiglio di Stato intervenute nella vicenda all'esame e sarebbero in ogni caso carenti sotto il profilo istruttorio e motivazionale.

In particolare, la Regione avrebbe dovuto, secondo la prospettazione ricorsuale, tener conto della necessità per l'impianto della RI.DA di utilizzare il rifiuto CER 20.01.08, trattandosi di un impianto di TMB (trattamento meccanico biologico) per il quale l'antescritto rifiuto costituisce una risorsa (*recte*, combustibile necessario per innescare il processo di degradazione del rifiuto), dal momento che la bioessiccazione avviene a monte sull'intera massa del rifiuto urbano in ingresso in apposite biocelle, prima del trattamento meccanico, diversamente da quanto accade per i tradizionali impianti di TMB, nei quali la biostabilizzazione avviene solo a valle del trattamento meccanico di tritovagliatura del rifiuto.

3.2. Non sarebbe, inoltre, stata considerata la capacità tecnica dell'impianto e comunque non sussisterebbero impedimenti per il fatto che il rifiuto è destinato a produrre CSS- combustibile in applicazione del decreto del Ministero dell'Ambiente n. 22 del 14 febbraio 2013 che include tra i rifiuti ammessi per la produzione di CSS-combustibile *"i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, purché non pericolosi"*, ad eccezione dei rifiuti espressamente esclusi dall'allegato 2 al medesimo d.m., tra i quali non sarebbe ricompreso, a detta del ricorrente, il codice EER 20.01.08.

3.3. I provvedimenti gravati, infine, non solo lederebbero il principio di libera disponibilità economica, ma sarebbero stati

adottati anche con evidente disparità di trattamento tenendo conto delle autorizzazioni al trattamento del rifiuto EER 20.01.08 rilasciate in favore di altri operatori.

4. Con ordinanza n. 624/2022, sostanzialmente confermativa del decreto monocratico n. 7531/2021, impregiudicata ogni altra valutazione in rito e nel merito, è stata accolta la domanda cautelare limitatamente all'insufficiente contestazione, da parte della resistente Regione, dei profili di danno ambientale dedotti da parte ricorrente (con riferimento, in particolare, alle difficoltà per i comuni di trovare altre soluzioni per il conferimento della tipologia dei rifiuti oggetto di causa).

5. Di poi, la trattazione della causa è stata rinviata su istanza congiunta delle parti che, difatti, hanno rappresentato la possibilità del venir meno dell'interesse alla decisione per effetto della conclusione del procedimento di riesame dell'AIA frattanto avviato.

6. In data 15 marzo 2023 è intervenuta, quindi, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA; tale determinazione, in particolare, impone alla ricorrente prescrizioni, essendo emersa in seno alla conferenza la necessità della ricezione delle integrazioni/chiarimenti richiesti alla società ricorrente conformemente alle indicazioni del Comune di Aprilia e di ARPA Lazio.

7. All'udienza pubblica del 22 marzo 2023, la causa, sentiti i difensori delle parti presenti, è stata trattenuta in decisione.

8. Si premette che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi (ancorché decisoria) non ha determinato il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso, tenuto conto delle prescrizioni imposte alla ricorrente che obiettivamente condizionano l'esito definitivo del procedimento di riesame dell'AIA, e non essendo, comunque, stata documentata l'adozione del provvedimento definitivo del procedimento di riesame al momento del passaggio in decisione della causa.

9. Ciò posto, il ricorso non è fondato e va respinto.

10. L'impianto della società ricorrente è stato autorizzato, in virtù di varie autorizzazioni rilasciate nel tempo, al trattamento dei rifiuti con l'utilizzo delle seguenti linee di trattamento: 1. linea di trattamento, a fini dello smaltimento, di rifiuti liquidi non pericolosi; 2. linea di trattamento, ai fini del recupero, di rifiuti solidi non pericolosi (denominata convenzionalmente "linea 1"); 3. linea di trattamento, ai fini, inizialmente, del solo recupero (produzione CDR//CSS) e, in una fase successiva, anche dello smaltimento (discarica), di rifiuti solidi non pericolosi (denominata "linea 2").

11. Ad ognuna delle predette linee è associato un univoco elenco di rifiuti, riportato in appendice alle varie autorizzazioni che si sono succedute, nel quale, per ciascun CER, sono indicate le previste operazioni di recupero e/o smaltimento, individuate ai sensi degli allegati C e D, Parte Quarta, del d.lgs. n. 152/2006.

12. Detto ciò, il Collegio rileva che con sentenza n. 7850/2021, sulla quale sostanzialmente si basa la domanda attorea, il Consiglio di Stato ha ritenuta fondata la censura con la quale la ricorrente ha constatato il mancato inserimento dei Codici EER 20.01.08 relativi ai fanghi nella Linea 2 dell'impianto di TMB (cfr. la deliberazione regionale n. G09031 del 20 giugno 2014, provvedimento regionale di modifica sostanziale dell'AIA), ma solo limitatamente all'insufficiente chiarezza e contraddittorietà delle determinazioni regionali sulla questione controversa.

13. In conseguenza di ciò, il giudice di appello ha statuito nel senso che *"nel riesaminare la questione la Regione dovrà, pertanto, tenere conto della statuizione contenuta nella determinazione n. 8760 del 18 novembre 2011 [di autorizzazione funzionale dell'impianto], così da adeguatamente motivare in merito, nell'ambito della determinazione che intenderà assumere, sull'istanza di modifica sostanziale proposta dalla società"*.

14. La sentenza n. 7850/2021 del Consiglio di Stato, quindi, si è limitata a prescrivere la necessaria riedizione del potere amministrativo, imponendo, quanto alla eventuale possibilità di autorizzare o di non autorizzare il trattamento dei fanghi nella linea 2 dell'impianto, un più chiaro e puntuale dovere motivazionale, ritenendo sul punto fondate le contestazioni di contraddittorietà (e di perplessità) della determina di modifica sostanziale rilasciata nel 2014 dalla Regione.

15. Non vi è, quindi, alcun problema di coordinamento della sentenza n. 7850/2021 con la coeva sentenza n. 7851/2021 del Consiglio di Stato.

In base a tale ultima decisione, infatti, in relazione al contingentamento quantitativo e temporale dei fanghi disposto con determinazione regionale n. G11230 dell'11 settembre 2018, in accoglimento dell'appello proposto dalla Regione si è specificato che la determinazione GO2857 del 13 marzo 2019 e la nota prot. 555404 del 15 luglio 2019 della Regione Lazio, danno espressamente atto che i provvedimenti intervengono in continuità e a parziale modifica delle determinazioni precedenti, precisando che *"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, 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"*.

16. Ha concluso, quindi, nel senso che l'appello proposto dalla Regione *"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"

17. Il Consiglio di Stato ha precisato, altresì, al fine di fugare eventuali dubbi interpretativi, 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"*.

18. E' dunque legittima la nota gravata con l'odierno ricorso, in quanto la stessa, sciogliendo i dubbi di contraddittorietà (dell'autorizzazione di modifica sostanziale dell'AIA- n. G09013/2014) emersi nella sentenza n. 7850/2021 del Consiglio di Stato, ed applicando pedissequamente la sentenza n. 7851/2021 del Consiglio di Stato (che ha ritenuto inequivocabilmente legittimo il conferimento solo temporaneo dei fanghi nell'impianto della ricorrente) ha richiamato la RI.DA Ambiente al rispetto della determinazione Regionale n. G11230 del 11 settembre 2018 con la quale si era stabilito che l'anzidetto impianto *"non può ricevere in ingresso il rifiuto codice EER 200108 direttamente dai Comuni conferitori"*, concedendo una proroga massima dell'autorizzazione provvisoria al trattamento fino al 31 dicembre 2021, termine entro il quale, pertanto, la RI.DA è stata legittimata a ricevere ancora il rifiuto codice EER 20.01.08.

19. Ne consegue l'infondatezza dei dedotti profili di difetto di istruttoria e di motivazione evidenziati nel ricorso introduttivo, tanto più che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7851/2021, ha ritenuto, come anzidetto, legittima la mera autorizzazione temporanea (con finalità, peraltro, sperimentali) dell'ingresso dei rifiuti con codice EER 20.01.08 sul presupposto della legittimità della scelta della Regione di far prevalere i principi generali ed i criteri di priorità di gestione dei rifiuti, quali indicati nel Piano regionale (contestato, peraltro, tardivamente e genericamente in seno al ricorso introduttivo).

Pertanto, è da considerarsi recessiva, rispetto all'interesse pubblico sotteso alle determinazioni regionali, la questione - riproposta con l'odierno ricorso - dell'effettiva possibilità tecnica di ricevimento nell'impianto di TMB nei rifiuti anzidetti.

20. È peraltro evidente, stante la necessità di verificare la conformità delle autorizzazioni integrate ambientali in essere alle più recenti BAT di settore, che un eventuale autorizzazione "a regime" dei suddetti rifiuti necessiti del riesame complessivo dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 29 octies del d.lgs. n. 152/2006.

21. Correttamente, quindi, la Regione ha ritenuto di procedere all'avvio del procedimento di riesame dell'AIA, precisando che *"nell'ambito del riesame saranno aggiornate e approfondite le medesime valutazioni relative ai rifiuti solidi conferibili presso l'impianto e le relative linee di lavorazione con riferimento a quanto indicato dalla Rida Ambiente s.r.l. nella documentazione consegnata"*.

22. In seno alla conferenza di servizi, tra l'altro, l'ARPA ha evidenziato che in merito agli aspetti legati al codice EER 20.01.08 e al controllo merceologico in ingresso di tale rifiuto (sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 75/2010), non si ricavano specifiche condizioni di non ammissibilità di tale rifiuto riconducibili a evidenze analitiche/merceologiche che precludano l'effettuazione di una attività di recupero/riciclaggio per la produzione di ammendante), significando che l'art. 179 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce criteri di priorità per il conferimento di tale rifiuto ovvero di destinarli in via prioritaria ad attività di riciclaggio.

Ha quindi evidenziato l'ARPA Lazio che la RI.DA deve chiarire, a mezzo di documentazione integrativa, alla luce di quali evidenze e con quali modalità l'impianto accetta tale rifiuto in ingresso definendolo non conforme al d.lgs. n. 75/2010.

23. In virtù, quindi, di quanto espresso dagli Enti intervenuti in conferenza e dalla stessa Regione Lazio, con la determinazione conclusiva del 15 marzo 2023, versata dalla Regione in atti il 20 marzo 2023, l'Amministrazione, al dichiarato fine di poter consentire la corretta e armonizzata stesura della determinazione definitiva dell'AIA, ha ritenuto necessario acquisire *"la seguente documentazione che diventerà parte integrante dell'atto futuro: I. aggiornamento/integrazione della documentazione fornita completa (come da DGR 288/06), nell'ultima versione con particolare riferimento ai manuali, al Piano di Monitoraggio e Controllo e alle tavole (documenti da allegare all'atto futuro), in funzione delle prescrizioni/indicazioni pervenute dagli Enti riportate in relazione e come indicato nel quadro sinottico riportato al punto B.5 della presente relazione istruttoria, che dovrà essere riscontrato punto per punto."*

24. Sono state, quindi, imposte prescrizioni condizionanti l'esito del procedimento di riesame dell'AIA anche in relazione ai rifiuti CER 20.01.08, come peraltro rilevato in conferenza di servizi dall'ARPA Lazio.

25. In conclusione, e alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso non è fondato e va respinto.

26. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)