

Impianti di trattamento rifiuti che effettuano operazioni di compostaggio e disciplina regionale di “recepimento” delle c.d. *best available technologies* (BAT)

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 29 luglio 2024, n. 2333 - Bignami, pres.; Fornataro, est. - Verdeambiente S.r.l. ed a. (avv.ti Tanzarella) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Sanità pubblica - Impianti di trattamento rifiuti che effettuano operazioni di compostaggio - Indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (MTD-BAT) per il trattamento dei rifiuti - Criteri di maggior dettaglio, più severi e/o stringenti rispetto alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento dei rifiuti approvate dalla Commissione europea.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1) Le società Verdeambiente s.r.l., Tecnogarden Service s.r.l., Spurghi F.lli Terzi s.r.l., Servizi Tecnologie Ambientali Franciacorta – STAF s.r.l., Divisiongreen s.r.l. e Koster s.r.l., tutte operanti nel settore del recupero, tramite compostaggio, di rifiuti organici, hanno impugnato, con un ricorso collettivo, la Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia 20 luglio 2020, n. 11/3398, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 30 luglio 2020, n. 31 e avente a oggetto “Indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (MTD-BAT) per il trattamento dei rifiuti, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio [notificata con il numero c (2018) 5070], nell'ambito dei procedimenti di riesame delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (A.I.A.)”.

Le società ricorrenti contestano, in via generale, l'introduzione di una disciplina regionale di “recepimento” delle c.d. *best available technologies* (BAT), in tema di trattamento dei rifiuti, definite dalla Commissione Europea, le quali rappresentano le soluzioni tecniche impiantistiche, gestionali e di controllo, afferenti alle fasi di progetto, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura di un impianto, finalizzate ad evitare, o comunque ridurre, le emissioni nell'aria, nell'acqua, nel suolo, o in ogni caso ottenere le migliori prestazioni ambientali possibili.

Sulla base di una dettagliata analisi comparata di numerose BAT, come definite dalla Commissione Europea e come poi “recepite” dalla deliberazione regionale impugnata, le ricorrenti hanno introdotto le seguenti domande:

- per la dichiarazione di nullità della deliberazione impugnata per difetto assoluto di attribuzioni, affermando che tramite le indicazioni in esame, Regione Lombardia avrebbe invaso: (i) la sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di funzioni di adeguamento alla parte quarta del Testo Unico Ambiente alle direttive, alle decisioni e ai regolamenti europei, come previsto dall'art. 195 del d.lgs. n. 152/2006, nonché (ii) la potestà normativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, disciplinata dall'art. 117, comma 2, lett. s) e comma 6 della Costituzione;

- per l'annullamento della deliberazione impugnata, per violazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152/2006, nonché degli artt. 29 bis, 29 sexies e 29 octies del d.lgs. n. 152/2006 e dei principi di proporzionalità, adeguatezza e sostenibilità, nella misura in cui le disposizioni regionali introdurrebbero norme dettagliate e rigide, in un sistema europeo improntato al principio dell'adeguatezza della scelta. L'illegittimità della deliberazione è stata altresì prospettata per violazione dell'art. 8, comma 2, della L.R. Lombardia n. 24/2006, che, rispetto all'esercizio uniforme e coordinato delle funzioni in tema di AIA, attribuite alle Province, assegna alla Giunta un mero potere di indirizzo, asseritamente travalicato dalla Regione con l'introduzione di norme vincolanti.

Infine, le ricorrenti lamentano la violazione della libertà di iniziativa economica e del principio di concorrenza, poiché le indicazioni regionali limiterebbero ingiustificatamente l'attività degli operatori coinvolti, rendendoli meno competitivi rispetto ai diretti concorrenti, titolari di impianti ubicati in regioni diverse dalla Lombardia.

2) Tre delle società ricorrenti, la Verdeambiente s.r.l., la Divisiongreen s.r.l. e la Servizi Tecnologie Ambientali Franciacorta – STAF s.r.l. hanno proposto altrettanti ricorsi per motivi aggiunti, ove hanno rispettivamente impugnato i provvedimenti dirigenziali delle province competenti (Como per la Verdeambiente s.r.l. e Brescia per le altre due), di riesame e rinnovo delle loro Autorizzazioni Integrate Ambientali.

Con i ricorsi per motivi aggiunti, le tre società hanno rivolto doglianze nei confronti dei provvedimenti provinciali: per illegittimità derivata, per l'imposizione di adempimenti direttamente riconducibili alle BAT “regionali”, per illegittimità autonoma, ma pur sempre collegata alla tematica delle BAT e, solo per la posizione di Verdeambiente s.r.l., per autonomi profili di lesività dell'atto provinciale, estranei alla tematica delle BAT.

3) Si sono costituite in giudizio, la Regione Lombardia, la Provincia di Como e la Provincia di Brescia, le quali hanno eccepito in via preliminare: a) l'inammissibilità del ricorso collettivo, per carenza del requisito dell'omogeneità sostanziale e processuale della posizione delle ricorrenti; b) l'inammissibilità del ricorso cumulativo (eccezione sollevata

da Regione e Provincia di Como), per la diversità dei presupposti di fatto e di diritto delle domande proposte e conseguente incertezza nella determinazione del petitum e della causa petendi e violazione del diritto di difesa; c) l'inammissibilità dei motivi aggiunti (eccezione sollevata dalla Provincia di Brescia), in quanto iniziativa processuale azionata solo da alcune delle parti ricorrenti originarie, con conseguente venir meno dell'inscindibilità della causa introdotta con ricorso collettivo; d) l'inammissibilità per carenza di interesse dei motivi aggiunti (eccezione sollevata dalla Regione e dalla Provincia di Brescia), poiché alcune delle previsioni e prescrizioni impugnate sarebbero immutate rispetto all'assetto preesistente e dunque non sussisterebbe alcun interesse al loro annullamento.

La Provincia di Brescia ha altresì formulato un'eccezione di incompetenza della sede di Milano del TAR, in favore della sede distaccata di Brescia.

4) In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso collettivo, del ricorso cumulativo e in generale dei motivi aggiunti, proposte dalle Amministrazioni intimato, tralasciando per il momento l'eccezione difetto di interesse, che, esigenze di sistematicità ed economia processuale, impongono di trattare successivamente.

Le eccezioni in esame possono essere trattate congiuntamente, in quanto la loro disamina muove da considerazioni per molti aspetti sovrapponibili.

4.1) E' infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo.

Come è noto, quest'ultimo è l'atto con cui la medesima azione processuale viene esperita uno actu da più soggetti.

Tale ricorso si pone in apparente deroga alla fondamentale regola, tipica del sistema a giurisdizione soggettiva, per cui ogni domanda deve essere proposta dal singolo titolare della situazione soggettiva di interesse al bene della vita.

L'elaborazione pretoria ha ritenuto possibile una tale figura in presenza di stringenti requisiti positivi e negativi, che possono così essere riepilogati:

- è necessario che non vi sia conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra le istanze dei ricorrenti;

- serve un'identità sostanziale e processuale delle posizioni dei ricorrenti, specificamente riferita a:

- a. la posizione giuridica sostanziale per la quale si agisce in giudizio, con riguardo al potere amministrativo esercitato; b. la pronuncia richiesta al giudice; c. gli atti impugnati "nel senso che tutti gli atti oggetto di impugnazione siano comuni ai ricorrenti, cioè siano tutti (e ciascuno di essi) egualmente lesivi di "identiche" posizioni di interesse legittimo" (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 26 aprile 2022, n. 608); d. i motivi di censura.

La richiamata apparenza della deroga riposa sulla seguente considerazione: in presenza dei suddetti requisiti, la pluralità dei ricorrenti si tramuta in un'unica parte processuale soggettivamente complessa, senza che la proposizione di un ricorso da più distinti soggetti, avverso un unico atto, possa tramutarsi in una sorta di inammissibile giurisdizione oggettiva.

Alla luce di quanto esposto, il Tribunale ritiene che il ricorso principale sia ammissibile, in quanto le società ricorrenti hanno tutte agito in giudizio per l'annullamento della deliberazione regionale n. 3398/2020, ritenuta lesiva delle loro identiche posizioni sostanziali, di società operanti nell'ambito del recupero dei rifiuti organici, soggette al rinnovo e al riesame delle autorizzazioni integrate ambientali, alla stregua delle indicazioni regionali, prospettate come immediatamente prescrittive e peggiorative rispetto all'attuale status quo.

La proposizione unitaria di un ricorso argomentato con le medesime censure e contenente la domanda di dichiarazione di nullità e/o di annullamento impugnata, senza differenziazione tra le società ricorrenti, completa positivamente i requisiti da valutare ai fini dell'ammissibilità dell'azione collettiva, che nel caso del ricorso principale non incontra ostacoli.

E' infondata anche l'eccezione relativa alla proposizione di un ricorso cumulativo, atteso che, con il ricorso principale, le società interessate hanno contestato il medesimo atto e non atti diversi.

4.2) Quanto ai gravami proposti per motivi aggiunti, si rendono necessari ulteriori approfondimenti.

Con essi, le società Verdeambiente s.r.l., Divisiongreen s.r.l. e Servizi Tecnologie Ambientali Franciacorta – STAF s.r.l. impugnano i provvedimenti provinciali di riesame delle autorizzazioni integrate.

Tali atti incidono esclusivamente sulla sfera giuridica delle società cui singolarmente si riferiscono, sicché il loro eventuale annullamento risulterebbe del tutto irrilevante rispetto alla "parte soggettivamente complessa" che ha introdotto il giudizio.

I ricorsi per motivi aggiunti hanno formalmente natura di motivi aggiunti impropri, perché estendono l'area dell'impugnazione a provvedimenti diversi, peraltro riferibili solo ad alcuni dei ricorrenti in via principale.

Tuttavia, una volta optato per la proposizione di un ricorso collettivo, la strada dell'impugnazione per motivi aggiunti di atti che incidono solo su specifiche posizioni delle diverse ricorrenti non è più percorribile.

Il punto deve essere ulteriormente esaminato, con la precisazione che la preclusione ora evidenziata non conduce alla dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi per motivi aggiunti, contrariamente a quanto eccepito dalle parti resistenti.

Le impugnazioni ulteriori non possono essere trattate nel presente giudizio perché contrastano con la struttura collettiva che le parti hanno dato al ricorso introduttivo; in particolare, i motivi aggiunti non presentano le condizioni di coincidenza di petitum e causa petendi rispetto a ciascuno dei soggetti ricorrenti, condizioni che integrano i presupposti di proposizione di un gravame collettivo.

Costoro proponendo, nel contesto di un ricorso collettivo, altre impugnazioni prive dei requisiti per la proposizione con un unico atto si sono, in definitiva, arbitrariamente sostituiti al giudicante nella valutazione della sussistenza di ragioni giustificative della riunione di impugnazioni diverse, al fine di una loro trattazione congiunta, ex art. 70 c.p.a..

L'iniziativa ufficiosa che conduce alla riunione di cause risponde a preminenti esigenze di concentrazione della tutela e di efficienza del processo amministrativo.

Nondimeno, "il provvedimento discrezionale di riunione dei ricorsi lascia immutata l'autonomia dei singoli giudizi e delle posizioni delle parti in ciascuno di essi, cosicché la sua adozione ben può essere oggetto di rivalutazione da parte dello stesso giudice, il quale, allorché ritenga che siano venuti meno i motivi di opportunità che avevano giustificato il simultaneus processus, ben può disporre la separazione nel quadro del disposto recato all'art. 70 del c.p.a., oltre che, per effetto del rinvio esterno operato al codice di procedura civile dall'art. 39 c.p.a., dall'art. 103 comma 2, richiamato dal comma 2 dell'art. 104, e dall'art. 279 comma 2 c.p.c., alla stregua del quale il giudice può disporre, nel corso della decisione, la separazione delle cause, se vi è istanza di tutte le parti, ovvero quando la continuazione della loro riunione ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo (cfr. TAR Veneto, Sez. II, 4 ottobre 2022, ord. n. 1492; T.A.R. Abruzzo, sez. I, 19/03/2015, n. 183; Consiglio di Stato, sez. IV, 26 gennaio 2004 n. 246).

Nel caso di specie, pur essendo errata la presentazione dei ricorsi per motivi aggiunti nell'ambito di un giudizio introdotto con ricorso collettivo, resta fermo che le impugnazioni successive potevano essere autonomamente proposte, trattandosi di domande scindibili rispetto a quelle oggetto del ricorso introduttivo.

La circostanza che ciascuno degli atti impugnati per motivi aggiunti presenti una specifica autonomia sia sul piano oggettivo, per le diverse situazioni di fatto sottese, sia su quello soggettivo, perché astrattamente incidenti sulla sfera giuridica di singoli ricorrenti, sia, infine, sul piano funzionale, perché gli effetti sono diversi per ciascuno dei provvedimenti, ne preclude la trattazione nel contesto di un ricorso collettivo, ma ne ammette l'autonoma definizione mediante la scissione delle relative cause.

Nel particolare caso, la separazione non è soltanto opportuna, secondo l'ordinaria valutazione che spetta al giudicante, ma risulta doverosa a fronte della scelta processuale originaria delle ricorrenti di introdurre un ricorso collettivo, la cui ammissibilità, come visto, è subordinata alla sussistenza di una rigorosa identità di posizioni processuali e sostanziali, che non è dato rinvenire in relazione alle impugnazioni per motivi aggiunti.

Valutando la medesima questione dal punto di vista del potere del Tribunale di disporre la riunione o la scissione di cause, si deve precisare che, così come è facoltà del giudice disporre la separazione di giudizi, da lui stesso riuniti, nel momento in cui le ragioni di opportunità sottese alla scelta della riunione vengano meno, a fortiori deve essere riconosciuta questa possibilità quando la scelta della "riunione" provenga dalla parte, per il tramite della proposizione di motivi aggiunti impropri.

Pertanto, si deve disporre la separazione dei giudizi introdotti con motivi aggiunti, richiesta anche in subordine dalle ricorrenti in sede di replica, con attribuzione a questi ultimi di autonomi e distinti numeri di registro generale.

Le considerazioni svolte precludono la disamina delle ulteriori eccezioni processuali avanzate dalle parti resistenti in relazione ai ricorsi per motivi aggiunti.

5) Una volta delimitato il perimetro del giudizio, limitandolo al ricorso collettivo proposto in via principale, occorre esaminare dapprima il merito dell'impugnazione e poi, per ragioni di economia processuale, l'eccezione di carenza di interesse all'impugnazione.

Tanto l'eccezione, quanto il ricorso, sono infondati.

In particolare, il Tribunale osserva quanto segue.

Le censure proposte impongono due differenti piani di analisi: uno soggettivo, relativo all'allocazione delle funzioni amministrative in tema di tutela ambientale e di verifica dell'esistenza di un potere di indirizzo regionale e uno oggettivo, afferente al contenuto della deliberazione impugnata.

5.1) Quanto al primo profilo, occorre muovere dalla ricognizione fattuale della vicenda e dall'individuazione del quadro normativo rilevante:

- con specifico riferimento al settore di indirizzo delle società ricorrenti, assume rilevanza la Direttiva 2010/175, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), nel cui preambolo si rileva l'opportunità, ai fini della tutela ambientale, dell'elaborazione di documenti di riferimento sulle BAT [best available technologies], volti a definire le migliori tecniche disponibili e limitare le disparità a livello dell'Unione;
- secondo la Direttiva europea "le conclusioni sulle BAT dovrebbero fungere da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione e possono essere integrate da altre fonti", in particolare, non è impedito "agli Stati membri di mantenere o adottare misure di protezione più rigorose (...) purché tali misure siano compatibili con i trattati e siano state notificate alla Commissione";
- le conclusioni sono assunte nella forma di decisioni, atti non legislativi ed esecutivi di una direttiva, come emerge dal combinato degli artt. 13 e 75 della Dir. 2010/175, di richiamo alla procedura di cui alla Decisione del Consiglio 1999/468/CE;
- la Commissione Europea ha adottato, con Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147/UE, le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, con riferimento alla filiera del trattamento dei rifiuti organici e del loro recupero mediante compostaggio;
- tale atto, per sua struttura e disciplina, non è di per sé vincolante per gli Stati membri dell'Unione, né, di conseguenza, per le Pubbliche Amministrazioni di ciascuno Stato. La decisione nemmeno richiede, stando alla disciplina unionale,

alcuna specifica attuazione e gli Stati rimangono liberi di adottare principi più rigorosi, ove lo ritengano opportuno e/o necessario;

- ne deriva che le conclusioni sulle BAT, di cui alla richiamata decisione della Commissione UE, integrano di per sé solo degli indirizzi rivolti agli Stati membri;

- in Italia, la potestà normativa esclusiva in tema di tutela ambientale è affidata allo Stato, ex art. 117 Cost., lett. s), il quale, ai sensi dell'art. 3 quinquies – dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - del Codice dell'Ambiente ha previsto che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano “possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali”;

- la stessa norma riserva allo Stato ogni intervento su questioni “involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati”;

- ne deriva che, in generale, la legge statale riconosce la titolarità di funzioni amministrative alle Regioni in materia di tutela ambientale;

- con riferimento al settore delle attività di cui alla Direttiva europea 2010/175, va osservato che il sistema nazionale ne consente lo svolgimento previo rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), ad opera dell'“autorità competente”, indicata dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006 nella “pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome”;

- non è dubitabile, quindi, che spetti alla legge regionale l'individuazione dell'amministrazione territoriale competente in materia di Autorizzazione integrata ambientale;

- ai sensi dell'art. 8, comma 2, della L.R. n. 24/2006 della Lombardia, è la provincia la pubblica amministrazione, competente al rilascio, al rinnovo e al riesame dell'AIA;

- la stessa norma precisa che “la Giunta regionale stabilisce le direttive per l'esercizio uniforme e coordinato delle funzioni conferite, ivi comprese quelle di controllo, nonché per la definizione delle spese istruttorie, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 bis”;

- ai sensi degli artt. 29 bis e seguenti del d.lgs. n. 152/2006, l'autorità competente – e dunque la Provincia nel caso di AIA regionali per la Lombardia - deve definire le condizioni di approvazione dell'attività assumendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT. La medesima autorità deve altresì occuparsi dell'istruttoria, del contenuto prescrittivo dell'autorizzazione, nonché delle condizioni da imporre in caso di mancanza di una specifica conclusione europea su un particolare profilo (cfr. art 29 sexies) e anche del riesame dell'autorizzazione, sempre tenendo conto delle conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate (art. 29 octies);

- ne deriva, in primo luogo, che le conclusioni sulle BAT, definite con decisione della Commissione europea, sono parametro diretto di riferimento per l'autorità competente (le Province per ciò che riguarda la Regione Lombardia) in ragione della richiamata previsione del Codice dell'Ambiente;

- vale precisare che l'art. 195, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 riserva allo Stato la competenza sulla “indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo principi di unitarietà, compiutezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuto”;

- con il decreto legislativo n. 116/2020, è stato introdotto il comma 5 bis dell'art. 195 d.lgs. n. 152/2006: la disposizione prevede che le regioni, nelle more dell'esercizio da parte dello Stato del potere di cui al citato comma 2 lett. a), “possono disciplinare comunque tali aspetti, con l'obbligo di adeguamento alle sopravvenute norme nazionali entro 6 mesi”.

- il quadro normativo si completa con la previsione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, sistematicamente collocato nella Parte IV, Titolo I Gestione dei rifiuti e Capo IV Autorizzazioni e iscrizioni;

- la norma, con riferimento alla possibilità di “installazione di nuovi impianti per lo smaltimento e il recupero di rifiuti, anche pericolosi” attribuisce alla Regione o “all'autorità da essa delegata” l'onere di specificare le garanzie finanziarie da richiedere (lett. c) e individua in questi due entità, i soggetti a favore dei quali debbono essere prestate dette garanzie (lett. g).

Nell'ambito di tale cornice normativa, la Regione ha ritenuto che, a seguito della pubblicazione della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 17 agosto 2018, recante le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti, fosse opportuno il riesame, da parte delle autorità competenti, delle autorizzazioni già rilasciate, così come disposto anche dall'art. 29 octies del d.lgs. n. 152/2006, che lo impone “entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione”.

In questo contesto, la Regione, dando atto della concertazione intervenuta con le autorità competenti - ARPA Lombardia, i gestori e le associazioni di categoria - ha ritenuto di fornire, “a supporto delle autorità competenti e dei gestori delle installazioni A.I.A., elementi di valutazione standard comuni a tutti gli impianti e specifici in funzione della tipologia di impianto valutata”, mediante l'adozione della deliberazione n. 3398/2020, impugnata con ricorso principale.

In particolare, la Regione ha fornito indicazioni sulle BAT europee, recependo le determinazioni degli istituiti Tavoli di

lavoro per filiera di trattamento e del Tavolo di lavoro plenario, “per l’ottimale esercizio delle funzioni trasferite e contestualmente per assicurare il massimo livello di omogeneità e di coordinamento nella concreta gestione dei processi autorizzativi in materia di A.I.A.”.

5.2) Il primo ordine di censure, relativo al dedotto difetto di attribuzioni, non può essere condiviso.

Anzitutto, bisogna premettere che lo Stato ha senza dubbio la competenza in ordine alla adozione di normative tecniche attinenti alla gestione dei rifiuti, che viene riconosciuta all’amministrazione dall’art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006. Né il diritto dell’Unione osta a che per tale via siano introdotte disposizioni più severe rispetto alle BAT, purché nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento UE, come si vedrà a breve.

Perciò, considerato che la Regione è altrettanto chiaramente investita di attribuzioni in materia ambientale, come si è già ricordato, è evidente che, al limite, si verserebbe in un’ipotesi di incompetenza relativa, anziché di nullità degli atti regionali per (un insussistente) difetto assoluto di attribuzioni.

5.3) La censura diretta a contestare l’incompetenza intersoggettiva non è supportata da un concreto interesse e risulta pertanto inammissibile.

Il ricorrente contesta la competenza regionale sostenendo che l’atto impugnato avrebbe una funzione non di semplice indirizzo ma introdurrebbe norme prescrittive, di contenuto puntuale dirette a limitare la discrezionalità delle Province competenti in materia di AIA ex art. 8, comma 2, della L.R. n. 24/2006 della Lombardia.

Come già accennato, il comma 2 dell’art. 195 riserva allo Stato l’indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo principi di unitarietà, completezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti, con riferimento anche ai relativi sistemi di accreditamento e di certificazione. Con tale disposizione lo Stato, in coerenza con la possibilità di introdurre una disciplina più rigorosa di quella dettata dalle BAT europee, ha riservato a sé stesso il potere di introdurre disposizioni precettive e non solo di mero indirizzo con riferimento alle norme tecniche per la gestione dei rifiuti.

In altre parole, la norma, pur riferendosi testualmente a “criteri” non attribuisce allo Stato un mero potere di indirizzo, ma una competenza prescrittiva in materia di norme tecniche per la gestione dei rifiuti.

Tale interpretazione trova conforto:

a) nell’elemento letterale – sistematico: le esigenze di unitarietà, completezza e coordinamento non troverebbero mai soddisfazione, se lo Stato non avesse facoltà prescrittive, ma soltanto programmatiche;

b) nel dato normativo europeo, che consente agli Stati membri l’adozione di soluzioni tecniche più rigorose, rispetto a quelle previste dalle BAT;

c) nella sistematica del codice dell’ambiente, che riconosce in più occasioni la possibilità per gli enti di adottare forme di tutela più restrittive, ove richiesto dal territorio (cfr. art. 3 quinquies d.lgs. n. 152/2006);

d) nel dato storico degli interventi statali in subiecta materia, che hanno comportato l’introduzione di norme specifiche e di dettaglio, di natura prescrittiva, come dimostrano i decreti ministeriali via via adottati (v. per tutti, il decreto del Ministero dell’Interno del 26 luglio 2022, pubblicato in Gazz. Uff., 11 agosto 2022, n. 187);

e) nella coerenza dell’ordinamento interno, che, in assenza del potere prescrittivo dello Stato, rimarrebbe di fatto privo di un organo con poteri di regolamentazione tecnica della materia. Per la sopra descritta ripartizione di competenze legislative e funzioni amministrative, nessun’altra amministrazione potrebbe legittimamente adottare norme tecniche di dettaglio.

Con il decreto legislativo n. 116/2020, è stato introdotto il comma 5 bis dell’art. 195 d.lgs. n. 152/2006: la disposizione consente alle regioni, nelle more dell’esercizio da parte dello Stato delle competenze di cui sopra, di disciplinare comunque tali aspetti, con l’obbligo di adeguamento alle sopravvenute norme nazionali entro 6 mesi.

Ne deriva che le Regioni, a far data dal 26 settembre 2020, in assenza di un intervento normativo dello Stato, possono adottare norme tecniche più restrittive.

Tale considerazione assume rilevanza in relazione alla censura di difetto di competenza formulata dalle ricorrenti.

Invero, la circostanza che la deliberazione impugnata sia stata adottata in data 11 luglio 2020 e che la norma attributiva del potere sostitutivo alle Regioni sia entrata in vigore dal 26 settembre 2020, rende palese che sino a tale data alla Regione non era espressamente attribuita la facoltà di imporre norme tecniche anche prescrittive più rigorose delle BAT europee, ma al più atti di indirizzo, secondo quanto già esplicitato.

Nondimeno, la norma sopravvenuta ha riconosciuto la competenza regionale ad adottare in modo prescrittivo delle norme tecniche in attesa dell’intervento dello Stato.

In linea generale la giurisprudenza considera che “non si può ritenere precluso (...) che atti amministrativi, pur giudicati illegittimi in quanto esulanti, allo stato, dalla previsione delle norme vigenti, vengano successivamente convalidati da un nuovo intervento del legislatore” (Cons. Stato, Sez. III, 20 maggio 2014, n. 2603).

Al di là del tema degli effetti derivanti da una “convalida” disposta con una norma di legge ed in particolare della possibilità che essa produca effetti retroattivi, ciò che rileva, ai fini della decisione del caso di specie, è la sopravvenuta attribuzione di competenza in favore della Regione.

Tale assetto incide sull’interesse dei ricorrenti a sollevare la specifica censura di incompetenza intersoggettiva, in quanto l’annullamento per tale vizio dell’atto impugnato - attribuendo ad esso in ipotesi effetti prescrittivi e non di mero indirizzo

come sostenuto nel ricorso - non sarebbe di alcuna utilità concreta ed attuale per le ricorrenti, poiché la Regione potrebbe adottare un atto di identico contenuto, esercitando il potere attribuitole dal comma 5 bis dell'art. 195 cit. anche con contenuti di natura prescrittiva e non di mero indirizzo (cfr. in argomento, Tar Friuli Venezia Giulia, 21 febbraio 2002, n. 30).

Va, pertanto, ribadito che la censura di incompetenza non è supportata da un concreto ed attuale interesse.

5.3) Non meritano condivisione le doglianze tese a contestare il contenuto oggettivo della deliberazione impugnata, censurato dalle ricorrenti per violazione di legge (artt. 29 bis, 29 sexies, 29 octies e 195 d.lgs. n. 152/2006) e dei principi di proporzionalità, adeguatezza, sostenibilità e della libera iniziativa economica.

Si è già rilevato come la decisione di esecuzione della Commissione UE non abbia portata prescrittiva per le pubbliche amministrazioni competenti al rilascio, al riesame e al rinnovo dell'AIA.

Le ricorrenti lamentano che l'atto regionale abbia sostanzialmente ridotto l'ambito di discrezionalità che le conclusioni sulle BAT conservano in capo alle amministrazioni dei singoli Stati.

Insomma, seppure la Commissione Europea ha adottato soluzioni che lasciano ampio respiro alle amministrazioni competenti, libere di scegliere la soluzione più adeguata, nondimeno la Regione avrebbe introdotto, specialmente con riferimento alla BAT 2, delle prescrizioni puntuali, tese a vincolare le amministrazioni provinciali in sede di adozione, modifica e revoca delle AIA e ciò in ragione della rigida formulazione dei parametri introdotti.

Si è già osservato che le Regioni, nell'esercizio del potere previsto dall'art. 195, comma 5 bis d.lgs. n. 152/2006, hanno la possibilità di adottare norme tecniche di contenuto prescrittivo e perciò più stringenti di quelle fissate a livello europeo. Tuttavia, nel caso di specie il contenuto oggettivo dell'atto impugnato conduce ad escludere che la Regione abbia introdotto norme puntuali, tali da vincolare direttamente le scelte delle amministrazioni provinciali.

In primo luogo, la rubrica dell'atto gravato esplicita la sua funzione di mero indirizzo, giacché reca "indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili".

Vero è che il nomen iuris di un provvedimento non vincola il giudice nella sua qualificazione, tuttavia esso integra un elemento da prendere in considerazione, specie quando trova corrispondenza nel dato sostanziale del contenuto dell'atto. Nell'esaminare quest'ultimo profilo, anche alla luce delle considerazioni sviluppate dalla Regione nella memoria processuale, va osservato che l'atto impugnato, nel prevedere direttive, salvaguarda la funzione delle autorità competenti di verificarne la coerenza e la concreta declinabilità in relazione alle specificità di ciascun caso concreto, senza introdurre regole vincolanti.

La Regione stessa riconosce che le formulazioni lessicali utilizzate sono dirette ad esprimere una sintesi dei diversi criteri indicati a livello europeo, che non vengono compressi o alterati nelle parti in cui lasciano spazio alle valutazioni discrezionali dell' "autorità competente" ed anzi conservano alle Province la scelta di limitarsi ad applicare le BAT stabilite dalla Commissione Europea.

Del resto, il preambolo della DGR impugnata richiama la legge regionale n. 24/2006 che prevede funzioni programmatiche in capo alla Regione, in coerenza con il contenuto di indirizzo che presenta l'atto impugnato.

Ne consegue che l'atto in esame esprime unicamente, per scelta della Regione, un potere di indirizzo, per sua natura non vincolante, teso a consentire il coordinamento delle funzioni svolte dalle Province in sede di attuazione delle BAT europee. Pertanto le Province conservano l'ambito di valutazione discrezionale che è tracciato dalle conclusioni sulle BAT e tale ambito non è compresso dalla determinazione regionale impugnata, che integra un atto non vincolante.

La natura di atto di indirizzo della deliberazione impugnata opera sostanzialmente su due fronti: da un lato, facoltizza una scelta per la Provincia procedente, che potrà aderire all'indirizzo regionale anche senza specifica motivazione, incidendo in maniera complessiva sui procedimenti di autorizzazione integrata ambientale, così - si anticipa sin d'ora - rendendo attuale e concreto l'interesse delle società ricorrenti a un'immediata contestazione e autonoma impugnazione delle indicazioni regionali. D'altro lato, non perde la sua natura - identificata come tale dalla Regione stessa - di atto con funzioni programmatiche, che non predetermina i successivi provvedimenti provinciali in materia di AIA, i quali possono legittimamente discostarsi dalle previsioni regionali, anche qualora queste siano formulate in termini apparentemente prescrittivi, senza per ciò solo incorrere in profili di illegittimità.

Non possono pertanto essere condivise le doglianze dedotte dalle società ricorrenti, in quanto l'attività contestata della Regione è espressiva di un mero potere di indirizzo, coerente con il sistema di attribuzione delle competenze amministrative nella materia de quo delineato dal legislatore statale.

La natura non vincolante delle disposizioni poste dall'atto di indirizzo impugnato palesa l'infondatezza delle ulteriori censure tese a contestare la violazione della libertà di iniziativa economica e del principio di concorrenza, che non sono intaccati da mere indicazioni regionali.

5.4) Sulla base delle considerazioni svolte, va ora esaminata l'eccezione pregiudiziale sollevata dalla Regione Lombardia, che contesta la sussistenza dell'interesse ad impugnare un atto di indirizzo.

Vale premettere che sebbene a livello europeo, in un rapporto diretto tra Decisione di esecuzione e atto di autorizzazione non sia rinvenibile alcun obbligo di adeguamento puntuale in capo alle Province, per la natura non vincolante delle BAT, nondimeno nel sistema nazionale gli artt. 29 bis e seguenti del codice dell'Ambiente, impongono alle Province di tenere conto delle conclusioni sulle BAT nel determinare le prescrizioni dell'autorizzazione.

Le indicazioni regionali, pur non vincolanti ex se per le Province, integrano, a loro volta, delle scelte cui queste ultime possono uniformarsi nell'esercizio delle funzioni in materia di AIA, in sede di recepimento delle BAT reso doveroso dal codice dell'Ambiente, secondo quanto già precisato.

In tal senso, si radica l'interesse ad impugnare delle ricorrenti, tanto più se si considera la circostanza che l'atto impugnato non è espressivo di valutazioni assunte dalla Regione in modo autonomo, ma rappresenta l'esito di un'ampia concertazione con le Province stesse e gli altri enti interessati, sicché è ragionevole ritenere che le stesse possano decidere di uniformarsi a quanto stabilito a livello regionale, pur senza essere vincolate a farlo.

La possibilità per le Province di avvalersi tout court delle indicazioni regionali le rende portatrici di immediata lesività e legittima la loro autonoma impugnazione da parte delle società di settore, perché vi è la possibilità, effettiva e concreta, in ragione dell'avvenuta concertazione di esse tra enti locali, che queste siano assunte dall'autorità provinciale come vero e proprio autovincolo.

Ne deriva l'infondatezza dell'eccezione di carenza di interesse.

7) In definitiva, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

La complessità delle questioni trattate consente di compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando:

- 1) ordina la separazione dei giudizi introdotti con i ricorsi per motivi aggiunti, secondo quanto precisato in motivazione, disponendo, per ciascuno di essi, la prosecuzione nelle forme del rito ordinario mediante nuova iscrizione al ruolo di registro generale a cura della Segreteria, fissando per la relativa trattazione l'udienza pubblica del 24 gennaio 2025;
- 2) respinge il ricorso introduttivo, indicato in epigrafe;
- 3) compensa tra le parti le spese di lite.

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

(Omissis)