

Indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT)

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 17 marzo 2025, n. 898 - Bignami, pres.; Fornataro, est. - Divisiongreen S.r.l. (avv.ti Tanzarella) c. Provincia di Brescia (avv.ti Donati, Poli, Rizzardi) ed a.

Sanità pubblica - Attività di recupero di rifiuti organici - indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) L'esame dell'impugnazione presuppone la ricognizione della situazione fattuale e processuale relative alla complessiva fattispecie in esame.

Con ricorso collettivo r.g. n. 1912/2020, la società Divisiongreen s.r.l. e altre società operanti nel settore del recupero di rifiuti organici hanno impugnato la deliberazione di Regione Lombardia del 30 luglio 2020, n. 3398, avente a oggetto gli indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT), ai sensi della direttiva del Parlamento Europeo 2010/75/UE.

La società ricorrente ha introdotto nel giudizio suindicato un ricorso per motivi aggiunti, impugnando la determinazione della Provincia di Brescia n. 2366 del 16 agosto 2022, recante il riesame parziale, con modifiche non sostanziali per l'adeguamento alle BAT conclusioni per il trattamento rifiuti, dell'autorizzazione integrata ambientale n. 5686 del 7 luglio 2015, censurando le prescrizioni contenute nell'Allegato Tecnico, come specificate nel gravame.

Con sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024 (non appellata), il TAR Lombardia ha rigettato il ricorso collettivo e ha ordinato la separazione del giudizio introdotto con i motivi aggiunti da Divisiongreen s.r.l., la cui proposizione è stata ritenuta incompatibile con la struttura collettiva del ricorso principale.

La natura scindibile delle domande proposte con i motivi aggiunti ha consentito la prosecuzione del relativo giudizio nelle forme del rito ordinario, mediante nuova iscrizione a ruolo, che ha condotto alla causa ora in esame.

2) È tardiva l'eccezione pregiudiziale di incompetenza territoriale della sede di Milano del TAR Lombardia, formulata dalla Provincia di Brescia nella memoria dell'11 dicembre 2024.

Difformemente da quanto previsto dall'art. 47 c.p.a., l'incompetenza territoriale non è stata eccepita nell'atto di costituzione, né nel termine di trenta giorni dallo scadere dei sessanta giorni dal perfezionamento della notificazione del ricorso, avvenuto in data 31 ottobre 2022.

3) È infondata l'eccezione pregiudiziale con la quale la Provincia deduce l'improcedibilità del ricorso, in ragione dell'identità di prescrizioni previste nell'atto impugnato con quelle contenute nel titolo autorizzativo precedente. In particolare, la società ricorrente non avrebbe interesse alla impugnazione degli obblighi di caratterizzazione del rifiuto in ingresso all'impianto, previa verifica analitica della non pericolosità, in quanto esse sarebbero prescrizioni non mutate rispetto all'autorizzazione del 2015.

La documentazione in atti dimostra tuttavia che la prescrizione specificamente citata dalla Provincia è formulata in modo differente nell'autorizzazione ambientale originaria rispetto a quanto ora previsto con il provvedimento di riesame, sicché in relazione ad essa l'atto impugnato è dotato di autonoma lesività.

Con riferimento alle altre prescrizioni, le deduzioni della Provincia sono estremamente generiche e non consentono di individuare quali siano le prescrizioni asseritamente oggetto di mera reiterazione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione in esame.

4) Con memoria ex art. 73 c.p.a. la società ricorrente ha dichiarato la carenza di interesse alla coltivazione del terzo motivo di ricorso, visto il riconoscimento, da parte della Provincia, dell'errore materiale cui era affetta la prescrizione impugnata e l'avvenuta correzione di esso in esito alla richiesta di chiarimenti, con nota del 28 novembre 2022.

Permane l'interesse alla trattazione del primo e secondo motivo di gravame.

5) Con il primo motivo, la società ricorrente deduce l'illegittimità delle prescrizioni n. 44 e 50 contenute nell'allegato tecnico al provvedimento di riesame che sono diretta applicazione del "protocollo di accettazione dei rifiuti in impianti di compostaggio inclusi gli impianti integrati di digestione anaerobica e compostaggio".

La prescrizione in esame è stata recepita dalla Provincia e trasferita nell'AIA, a partire dalla DGR n. 3398/2020 – oggetto del ricorso definito con sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024 - rispetto alla quale la società ricorrente predica l'illegittimità derivata dell'atto impugnato.

Come accennato l'impugnazione della DGR n. 3398/2020 è stata respinta dal Tribunale e ciò esclude la configurabilità dell'invalidità derivata dedotta dalla ricorrente avverso la delibera ora impugnata, con conseguente infondatezza del motivo in esame.

Per completezza di esposizione, il Tribunale precisa, in coerenza con quanto affermato nella citata pronuncia n. 2333/2024, che, nel quadro normativo delineato dal legislatore europeo e nazionale, la delibera regionale n. 3398/2020 mantiene la natura 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”. D’altro lato, il provvedimento regionale “facoltizza una scelta per la Provincia precedente, che potrà aderire all’indirizzo regionale anche senza specifica motivazione, incidendo in maniera complessiva sui procedimenti di autorizzazione integrata ambientale” (TAR Milano, 29 luglio 2024, n. 2333).

L’affermata legittimità dell’atto regionale presupposto determina l’infondatezza del motivo in esame.

6) Con il secondo motivo, la società lamenta che Provincia abbia imposto, con le prescrizioni n. 44 e 49 dell’Allegato tecnico all’AIA, di verificare la presenza di sostanze organiche persistenti (POP’s) nei rifiuti conferiti all’impianto. Così, la Provincia avrebbe obbligato il gestore dell’impianto a svolgere attività di caratterizzazione che competono al produttore del rifiuto. Peraltro, le verifiche ulteriori dovrebbero avvenire su rifiuti già qualificati come “non pericolosi assoluti” dal produttore.

6.1) Il motivo è fondato.

La caratterizzazione designa quell’insieme di operazioni volte a determinare le caratteristiche dei rifiuti, ai fini del loro corretto smaltimento finale, in condizioni di sicurezza per l’ambiente e la salute umana.

Ai sensi dell’art. 184 del d.lgs. n. 152/2006 i rifiuti sono classificabili, secondo l’origine, in rifiuti urbani o rifiuti speciali e, secondo la loro pericolosità, in rifiuti pericolosi o non pericolosi.

Specificamente, l’art. 184, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 dispone che “La corretta attribuzione dei Codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti è effettuata dal produttore sulla base delle Linee guida redatte, entro il 31 dicembre 2020, dal Sistema nazionale per la protezione e la ricerca ambientale ed approvate con decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare notifica immediatamente alla Commissione europea i casi di cui all’articolo 7 della direttiva 2008/98/CE e fornisce alla stessa tutte le informazioni pertinenti”.

Quanto alla disciplina di dettaglio, la delibera del Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente del 18 maggio 2021, n. 105, richiamato espressamente in premessa l’art. 184, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, descrive nel dettaglio le procedure di valutazione delle caratteristiche del rifiuto, ribadendo che si tratta di un’attività gravante sul produttore.

Ne sono conferma il punto 1.2.3 delle Linee guida, per il quale “La classificazione di un rifiuto si basa, in primo luogo, sull’individuazione dell’origine e del processo produttivo che ha portato alla generazione del rifiuto”, nonché il punto 1.2.2. – Procedure di attribuzione del codice dell’elenco europeo dei rifiuti, che pone in luce come “i criteri di classificazione dei rifiuti si basano sull’individuazione dell’attività generatrice, per alcune tipologie di rifiuti, e sulla funzione che rivestiva il prodotto d’origine, per altre tipologie (ad esempio, per i rifiuti di imballaggio, qualsiasi sia la loro origine, si fa sempre riferimento alla voce 15 01 dell’elenco europeo). Pertanto, le prime due cifre del codice si riferiscono alla categoria industriale e/o generatrice del rifiuto (I livello), la terza e la quarta alla sub categoria industriale relativa al singolo processo produttivo o alla singola sub-attività generatrice del rifiuto (II livello), mentre le ultime due cifre individuano la specifica tipologia di rifiuto generato (III livello)”.

Più in generale, le linee guida rimandano costantemente all’analisi del processo produttivo e/o generatore del rifiuto per poterlo classificare.

È pertanto coerente che la caratterizzazione spetti al produttore e non al gestore dell’impianto, che non è tenuto ad avere contezza dei processi che hanno portato alla formazione del rifiuto e che, in una logica di prossimità e ragionevolezza, non può essere identificato come il soggetto deputato all’attività di caratterizzazione.

6.2) Con la prescrizione impugnata la Provincia ha attribuito a Divisiongreen s.r.l. veri e propri compiti di caratterizzazione, consistenti nello svolgimento di verifiche volte ad accertare la presenza di sostanze organiche persistenti (POP’s) nei rifiuti conferiti.

Tale attribuzione è illegittima, perché contraria alla normativa di riferimento, che assegna espressamente gli obblighi di caratterizzazione dei rifiuti al produttore e non al gestore dell’impianto che li riceve.

Le stesse Linee Guida, nel descrivere le conseguenze dell’individuazione del codice dei rifiuti, prevedono che qualora il rifiuto sia classificato come non pericoloso “non occorrono ulteriori valutazioni”, mentre quando il rifiuto sia “classificato come pericoloso e non occorrono ulteriori valutazioni per decidere se debba essere classificato come pericoloso. Tuttavia, sarà necessario procedere con le fasi [successive] al fine di determinare quali siano le caratteristiche di pericolo presentate dal rifiuto in questione, in quanto tali informazioni possono essere necessarie per adempiere le disposizioni di cui all’articolo 19, della direttiva quadro relativa ai rifiuti, concernente la corretta etichettatura dei rifiuti pericolosi (ad esempio per compilare un documento di accompagnamento per i movimenti di rifiuti)”.

In senso contrario non è significativo il richiamo della difesa provinciale al principio di precauzione nella materiale ambientale e specificamente all'art. 188 d.lgs. n. 152/2006, che prescrive che "4. La consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento".

Nel quadro normativo delineato, non è sufficiente un generico richiamo alle norme di cautela e della prevenzione del rischio ambientale, come vorrebbe la Provincia, per imporre al gestore dell'impianto ulteriori verifiche su prodotti in ingresso che già sono qualificati dal soggetto conferitore, per legge a ciò deputato, come "non pericolosi assoluti".

Inoltre, resta irrilevante l'apporto della nota di chiarimenti resa dalla Provincia, con cui si è precisato che "non è obbligatorio fare verifiche analitiche per tutti i POP's e per tutti i rifiuti, in quanto si deve valutarne la pertinenza".

La nota infatti non vale a superare la genericità della prescrizione che impone di verificare i POP's con riferimento a tutte le sostanze di cui all'allegato IV al Regolamento Europeo 2019/2012 (c.d. Regolamento POPs), limitandosi ad affermare che la verifica non è obbligatoria per tutte, ma senza esplicitare per quali lo sarebbe. Né concorre a delimitare il campo di applicazione della prescrizione, l'asserita necessità di effettuare la verifica in relazione alla "pertinenza", trattandosi di un riferimento del tutto generico, privo di valenza specificativa.

7) In definitiva, il ricorso è fondato nei limiti dianzi esposti e deve essere accolto.

La complessità delle questioni trattate consente di disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

1) accoglie il ricorso nei limiti di quanto esposto in motivazione e annulla il provvedimento impugnato indicato in epigrafe;

2) compensa tra le parti le spese della lite.

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

(Omissis)