

Tutela ambientale e trattamento dei rifiuti: ammissibili prescrizioni regionali più restrittive nelle more dei criteri statali

Cons. Stato, Sez. IV 9 giugno 2026, n. 4648 - Martino, pres. f.f.; Rotondo, est. - Verdembiente s.r.l. ed a. (avv.ti Tanzarella e Corbyons) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Trattamento dei rifiuti - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Competenza esclusiva dello Stato - Potere regionale di inasprimento degli standard ambientali - Conclusioni BAT (Best Available Techniques) -

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio d'appello è stato promosso dalle 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., Koster s.r.l. (tutte operanti nel settore del recupero, tramite compostaggio, di rifiuti organici) avverso e per la riforma della sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024, pronunciata dal T.a.r. per la Lombardia - sede di Milano, con la quale è stato respinto il ricorso collettivo proposto dalla Società medesime per l'annullamento della delibera di giunta regionale n. 11/3398 del 20 luglio 2020, recante "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 3 Europeo e del Consiglio [notificata con il numero c(2018) 5070], nell'ambito dei procedimenti di riesame delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (A.I.A.)".

2. Con tale atto, la Regione Lombardia ha adottato gli indirizzi per l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (MTD/BAT) per il trattamento dei rifiuti, nell'ambito dei procedimenti di riesame delle Autorizzazioni Integrate avviati dalla Province, nelle parti in cui introducono, per gli impianti di trattamento rifiuti che effettuano operazioni di compostaggio, criteri di maggior dettaglio, ritenute più stringenti rispetto alle BAT approvate dalla Commissione Europea e, quindi, lesive per la sfera giuridica delle ricorrenti-appellanti.

3. Nel ricorso di primo grado (nrg 1912/2020), le Società istanti hanno, in particolare, lamentato (con un unico, articolato motivo di gravame) che le disposizioni regionali non si sarebbero limitate a fornire indicazioni di carattere organizzativo-procedurale alle Province bensì, avrebbero inserito criteri di maggior dettaglio, più severi e stringenti rispetto alle conclusioni europee sulle BAT, approvate dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147/UE., con conseguente aggravio di oneri, costi ed adempimenti a carico delle imprese; ciò che avrebbe determinato: i) la violazione delle regole di riparto delle competenze in materia ambientale, con conseguente nullità della delibera regionale impugnata per difetto assoluto di attribuzione (la Regione avrebbe emesso norme regolamentari in una materia riservata allo Stato, in violazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006; ii) l'illegittimità della delibera, per violazione degli artt. 29 bis, 29-sexies e 29-octies del d.lgs. n. 152/2006 nonché dei principi di proporzionalità, adeguatezza e sostenibilità (la delibera regionale introdurrebbe norme di maggior dettaglio rispetto alle BAT europee, vere e proprie prescrizioni rigide, laddove il sistema normativo è improntato all'individuazione della scelta più adeguata nel rapporto tra "migliori tecniche disponibili" e situazione concreta); iii) violazione dell'art. 8, comma 2, della legge regionale della Lombardia n. 24 del 2006 (la Giunta regionale disporrebbe solo di potere di direzione e orientamento delle funzioni conferite alle Province in materia di AIA, non anche del potere di introdurre disposizioni sostanziali di disciplina delle BAT); iv) violazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di concorrenza in condizioni di parità tra gli operatori del settore (la Regione Lombardia avrebbe introdotto una disciplina più severa, rigida ed economicamente gravosa, che limiterebbe la libertà economica).

3.1 Nel giudizio di primo grado - a seguito dell'avvio da parte delle Province lombarde (delegatarie delle relative funzioni amministrative) dei procedimenti di riesame delle AIA ai fini del loro aggiornamento alle Conclusioni europee sulle BAT (art. 29-sexies, comma 3, lett. a e comma 6, del d.lgs. n. 152/2006) nonché delle soluzioni differenziate adottate all'esito dei rispettivi procedimenti in punto di applicazione della delibera regionale impugnata - le società Verdeambiente s.r.l., Servizi Tecnologie Ambientali Franciacorta-Staf srl, Divisiongreen hanno proposto motivi aggiunti, medianti i quali hanno impugnato, rispettivamente: il provvedimento dirigenziale n. 501 del 29 luglio 2022, recante il riesame con valenza di rinnovo e contestuale modifica dell'autorizzazione integrata ambientale n. 5367 del 26 giugno 2015; il provvedimento dirigenziale n. 2349 del 12 agosto 2022, di "Rilascio dell'aggiornamento per riesame ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a) per l'adeguamento alle BAT Conclusions per il trattamento rifiuti con modifiche sostanziali dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) n. 3487 del 02/07/2015"; il provvedimento dirigenziale n. 2366 del 16 agosto 2022, di "Rilascio dell'aggiornamento per riesame parziale con modifiche non sostanziali per l'adeguamento alle BAT conclusions per il trattamento rifiuti, ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a) dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) n. 5686 del 07/07/2015".



3.1. Costituitesi in giudizio, la Regione Lombardia, la Provincia di Como e la Provincia di Brescia hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto tre distinti profili: inammissibilità del ricorso cumulativo (eccezione sollevata da Regione e Provincia di Como); inammissibilità dei motivi aggiunti (eccezione sollevata dalla Provincia di Brescia); inammissibilità per carenza di interesse dei motivi aggiunti (eccezione sollevata dalla Regione e dalla Provincia di Brescia).

3.2. Il T.a.r. per la Lombardia, con la sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024, previa una accurata ricostruzione del quadro normativo di riferimento della materia: i) ha respinto le eccezioni di inammissibilità; ii) ha dichiarato inammissibile la censura relativa al vizio di incompetenza intersoggettiva; iii) ha respinto la censura di difetto assoluto di attribuzioni; iv) ha respinto le censure tese a contestare la violazione della libertà di iniziativa economica e del principio di concorrenza; infine, v) ha ordinato “la separazione dei giudizi introdotti con i ricorsi per motivi aggiunti ... disponendo, per ciascuno di essi, la prosecuzione nelle forme del rito ordinario mediante nuova iscrizione al ruolo di registro generale; vi) ha compensato tra le parti le spese di lite.

4. La sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024 è stata appellata dalle 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., Koster s.r.l.

4.1. Le appellanti premettono, in punto di fatto, che la società Verdeambiente s.r.l. ha avviato un dialogo con la Provincia di Como, in esito al quale le prescrizioni introdotte per derivazione dalla delibera regionale sono state espunte dal provvedimento di riesame, per il che – come dichiarato dalla Società (pagina 28 dell'appello principale) – essa “ha rinunciato ai motivi di illegittimità derivata contenuti nell'atto di motivi aggiunti”.

Per quanto concerne, invece, le AIA di Divisiongreen s.r.l. e STAF s.r.l., le prescrizioni imposte dalla Provincia di Brescia in diretta applicazione delle BAT “regionali” sono rimaste.

4.2. L'appello è stato affidato ai seguenti motivi.

I) Impugnazione del capo di sentenza che ha dichiarato inammissibile la censura relativa al vizio di incompetenza intersoggettiva. Ingiustizia della sentenza per violazione e falsa applicazione di norme di legge (artt. 3 quinquies e 195, commi 2, lett. a) e 5-bis del codice dell'ambiente) e di norme Costituzionali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.).

II) Impugnazione del capo di sentenza che ha respinto la censura di difetto assoluto di attribuzioni. Ingiustizia della sentenza per violazione e falsa applicazione di norme di legge (artt. 3-quinquies, comma 2, e 195 del codice dell'ambiente).

III) Impugnazione del capo di sentenza che ha respinto le doglianze tese a contestare il contenuto oggettivo della deliberazione impugnata. Ingiustizia della sentenza per errata interpretazione della delibera di giunta regionale per contraddittorietà.

IV) Impugnazione del capo di sentenza che ha respinto le censure tese a contestare la violazione della libertà di iniziativa economica e del principio di concorrenza.

V) Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato: il Tar non avrebbe esaminato le censure relative alla denunciata violazione dell'art. 8, comma 2, della l.r. n. 24/2006.

4.3. La Regione Lombardia, costituitasi per resistere, ha proposto ricorso incidentale a mezzo del quale censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

4.4. La Provincia di Brescia ha chiesto che sia accolto l'appello incidentale proposto dalla Regione Lombardia, con annullamento della sentenza 2233/2024.

4.5. La provincia di Como, oltre a chiedere il rigetto dell'appello, aderisce al ricorso incidentale della Regione Lombardia e ne chiede l'accoglimento.

4.6. In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memorie.

4.7. All'udienza del 9 aprile 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. Preliminarmente, il Collegio deve esaminare il ricorso incidentale proposto dalla regione Lombardia in quanto teso a paralizzare il ricorso impugnatorio proposto in primo grado, negando ai ricorrenti originari la sussistenza delle condizioni dell'azione.

5.1. Con il primo motivo, la Regione impugna il capo di sentenza col quale il T.a.r. ha dichiarato ammissibile il ricorso collettivo.

L'Ente sostiene che non risulterebbe provato il presupposto, costituito dall'omogeneità dell'interesse sostanziale e processuale dei ricorrenti.

5.1.1. Il motivo è infondato.

Le ricorrenti originarie hanno impugnato la delibera di giunta regionale n. 11/3398 del 20 luglio 2020, recante “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.)”, proponendo avverso la stessa medesimi vizi-motivi e sorrette da un medesimo e convergente interesse volto alla rimozione del provvedimento presupposto in base al quale le Province dovrebbero successivamente procedere al riesame delle singole A.I.A.

L'interesse ad agire non è conflittuale poiché l'annullamento del provvedimento uno actu impugnato realizzerebbe l'interesse sostanziale, identico in capo a tutte le Società, di eliminazione dal mondo giuridico delle misure più restrittive impartite alle autorità amministrative competenti a livello territoriale.

5.2. Con il secondo motivo di appello incidentale, la Regione Lombardia deduce che le ricorrenti hanno chiamato in

giudizio in primo grado la Regione e cinque Province, per sentire dichiarare la nullità e l'illegittimità della deliberazione regionale che detta indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle BAT, nonché i rinnovi delle autorizzazioni integrate ambientali.

Le Amministrazioni intimare presenterebbero una situazione di fatto e di diritto profondamente diversa tra loro, sulle quali incidono in modo altrettanto diverso le domande proposte in giudizio.

Il ricorso di primo grado, pertanto, sarebbe inammissibile in quanto non permette di ricostruire la pluralità di rapporti giuridici.

5.2.1. Il motivo è infondato.

Il ricorso è stato articolato con un primo e principale mezzo di gravame proposto avverso la delibera di g.r. n. 11/3398 del 20 luglio 2020.

I successivi motivi aggiunti proposti dalle Società avverso i singoli provvedimenti delle Province fondano altrettanti autonomi giudizi che, per ragioni di economia processuale, vengono attratti al giudizio instaurato per ragioni di connessione e per evitare conflitti tra giudicati.

Il T.a.r., verificato che i motivi aggiunti, pur presentano una connessione oggettiva col ricorso principale (in ragione del collegamento funzionale con la delibera n. 11/3398/2020), si reggevano su presupposti autonomi e potenzialmente confliggenti, ne ha riscontrato l'autonomia sul piano processuale e li ha separati dal giudizio principale.

La decisione è coerente ai principi che informano l'impianto processuale del giudizio amministrativo giacché il giudice, come può riunire i ricorsi li può anche separare.

Nel caso di specie, correttamente il T.a.r. ha ravvisato la incompatibilità dei proposti motivi aggiunti rispetto alla struttura collettiva del ricorso principale e, in ragione, della natura scindibile delle domande proposte con i motivi aggiunti ha disposto la separazione dei giudizi e consentito la loro prosecuzione nelle forme del rito ordinario mediante nuova iscrizione a ruolo.

Nessuna incertezza, quindi, in ordine al petitum e alla causa petendi.

5.3. Con il terzo motivo di appello incidentale, la Regione deduce il difetto di interesse ad impugnare la delibera regionale n. 11/3398/2020 in quanto atto di indirizzo, inidoneo a modificare, in via immediata, la situazione giuridica dei ricorrenti, ponendo la stessa soltanto dei vincoli all'organo competente a provvedere, che possono essere rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma non sono tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione.

5.3.1. Il motivo è infondato.

La delibera regionale non è un mero atto preparatorio, in quanto essa introduce nell'ordinamento di settore misure più restrittive le quali sono destinate ad orientare il riesame delle A.I.A. da parte delle Amministrazioni competenti.

Essa, pertanto, incide immediatamente sulla sfera giuridica dei soggetti interessati.

5.4. In conclusione, l'appello incidentale deve essere respinto..

6. Nel merito della vicenda, la questione controversa s'incentra sulla portata precettiva e applicativa delle prescrizioni relative alle migliori tecniche disponibili (acronimo inglese: BAT) contenute nella decisione della Commissione Europea del 10 agosto 2018, n. 2018/1147/UE.

7. Con il primo motivo di appello, le Società istanti censurano il capo di sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta la censura relativa al "difetto assoluto di attribuzione" della Regione nella materia di cui trattasi.

La censura di incompetenza è stata sollevata per violazione delle norme di riparto delle attribuzioni in materia ambientale tra Stato e Regioni.

Il Tar ha ritenuto la carenza di interesse delle Società alla deduzione della censura sul rilievo che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n. 116 del 2020 è stato introdotto nel testo dell'articolo 195, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 un nuovo comma 5-bis che ha esteso la competenza in subiecta materia anche alle Regioni.

In altri termini, pur avendo l'art. 195, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 riservato allo Stato il compito di adottare norme tecniche di gestione dei rifiuti, quali sarebbero le BAT, la novella legislativa avrebbe esteso tale competenza anche alle Regioni.

Ne consegue che tale nuovo assetto delle competenze in materia avrebbe fatto venire meno, sotto questo profilo, l'interesse ad agire delle Società.

Le appellanti, al contrario, nel censurare tale capo della sentenza, sostengono che l'art. 195, comma 5-bis del Codice dell'Ambiente sia stato erroneamente interpretato dal T.a.r.

La disposizione in esame andrebbe, invece, interpretata e applicata alla luce dei principi generali della materia, e segnatamente dell'art. 3-quinquies del medesimo d.lgs. n. 152/2006 che conferisce in via generale alle Regioni la titolarità di funzioni amministrative in materia ambientale per "adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive", ma solo "qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio".

Nel caso di specie, osservano le appellanti, la delibera di G.r. n. 11/3398 avrebbe introdotto disposizioni sulle BAT più severe e più rigide rispetto a quelle recate dalle "Conclusioni" approvate dalla Commissione; sennonché, tali misure non si giustificerebbero per "situazioni particolari" del territorio lombardo, di cui non vi sarebbe la benché minima menzione nella deliberazione di Giunta regionale gravata in prime cure.

Difetterebbe, pertanto, il presupposto fondamentale e di principio per l'esercizio della competenza regionale in materia di norme tecniche di gestione dei rifiuti.

Consegue a tanto che, ove annullata la delibera in questione la Regione Lombardia non potrebbe comunque adottare un atto di identico contenuto, esercitando il potere attribuitole dal comma 5-bis dell'art. 195 del d.lgs n. 152 del 2006 poiché, ove anche intendesse farlo, dovrebbe specificamente illustrare e motivare quelle "situazioni particolari" del territorio regionale che giustificano l'adozione di BAT più severe e rigide rispetto a quelle declinate, con criteri di elevata flessibilità, dalle Conclusioni europee sulle BAT.

Neppure sussisterebbe il presupposto dell'inerzia dello Stato nell'adozione di norme tecniche di gestione di rifiuti poiché non si verterebbe in una fattispecie nella quale lo Stato sia tenuto ad adottare tali norme, ciò in quanto le disposizioni del Codice dell'Ambiente in materia di AIA rinviano direttamente alle Conclusioni europee sulle BAT quali parametro di riferimento per la definizione delle condizioni di esercizio e delle prescrizioni dell'AIA, sicché lo Stato non era tenuto ha adottare alcuna normativa di recepimento e/o attuazione e/o declinazione delle Conclusioni europee sulle BAT del 2018. In altri termini, il più volte richiamato comma 5-bis dell'art. 195 assegna alle Regioni una funzione supplente dello Stato; sennonché, nel caso di specie lo Stato non sarebbe tenuto ad esercitare alcuna competenza.

Da qui, l'applicazione diretta delle "Conclusioni" europee sulle BAT quale parametro unico di riferimento per le AIA.

8.1. Le censure sono infondate.

8.2. Giova premettere che le B.A.T. (migliori tecniche disponibili) svolgono un ruolo importante per il settore europeo nella materia relativa al trattamento dei rifiuti in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi della politica europea in materia di gestione dei rifiuti e dell'ambiente.

Le conclusioni sulle BAT forniscono, infatti, alle autorità nazionali le basi tecniche per stabilire le condizioni in base alle quali rilasciare l'autorizzazione agli impianti di trattamento rifiuti.

Obiettivo principale di queste "conclusioni" risulta la riduzione delle emissioni prodotte dagli impianti di trattamento rifiuti; non di meno, esse disciplinano anche altre questioni ambientali, come l'efficienza energetica, efficienza delle risorse (consumo di acqua, riutilizzo e recupero dei materiali), prevenzione degli incidenti, rumore, odore e gestione dei residui.

In particolare, la disciplina BAT è un elemento fondamentale per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento industriale all'interno della Direttiva 2010/75/UE.

Esse sono le migliori soluzioni tecniche disponibili per garantire un elevato livello di protezione ambientale, ottimizzando le materie prime e riducendo le emissioni di inquinanti.

Queste tecniche sono dettagliate nei documenti di riferimento, noti come BREFs, che vengono aggiornati periodicamente per riflettere le innovazioni tecnologiche.

Le conclusioni sulle BAT sono la base per il rilascio delle A.I.A. che garantiscono la conformità ai requisiti di prevenzione e riduzione dell'inquinamento (IPPC) di cui al d.lgs n. 152 del 2006.

La Direttiva 2024/1785/UE (ratione temporis non applicabile alla fattispecie) ha rafforzato l'impegno nella prevenzione e riduzione dell'inquinamento industriale, ampliando l'ambito della Direttiva 2010/75/UE e introducendo obiettivi di lungo termine per una economia circolare e climaticamente neutra.

Le BAT sono obbligatorie per tutte le attività industriali rientranti nell'ambito della Direttiva 2010/75/UE.

Negli anni, alla Direttiva è seguita una serie di "Decisioni di Esecuzione" da parte della Commissione Europea in riferimento alla disciplina delle BAT nei vari comparti industriali, tra cui, per quanto qui di interesse, quella sul trattamento dei rifiuti del 10 agosto 2018 (che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti, ai sensi della direttiva 2010/75/UE).

Sul piano normativo interno, la parte seconda del d.lgs. 152/2006 stabilisce che l'AIA deve basarsi sulle conclusioni BAT. L'autorità amministrativa competente (nel caso di specie, le Province lombarde) riesamina le AIA entro 4 anni dalla pubblicazione delle nuove conclusioni sulle BAT applicabili all'attività principale; più precisamente, le procedure di riesame delle Autorizzazioni Integrate Ambientali devono essere avviate e concluse, con l'adeguamento degli impianti, entro il quadriennio decorrente dalla pubblicazione delle nuove BAT (Cons. Stato, sez. IV, sentenza 7208 del 22 agosto 2024).

L'art. 29 bis, comma 1, del d.lgs n. 152/2006 stabilisce che le condizioni dell'AIA "sono definite avendo a riferimento le conclusioni sulle BAT".

Il successivo art. 29-sexies, ai commi 4 e 4-bis, prevede inoltre che i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti individuate nell'AIA devono basarsi sulle migliori tecniche disponibili, specificando che "l'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) di cui all'art. 5, comma 1, lett. 1-ter4)".

In base alla normativa di riferimento, quindi, le conclusioni sulle BAT non devono rappresentare per l'autorità competente delle semplici linee-guida, costituendo invece la regola generale, dotata di efficacia conformativa e finalizzata – secondo la Commissione Europea – ad agevolare la creazione di condizioni di parità nell'UE, che garantiscano un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente.

Tuttavia, l'efficacia conformativa delle "Conclusioni" sulle BAT non costituisce un vincolo assoluto per l'autorità competente, potendo questa discostarsene, in primo luogo, mediante l'adozione di misure più restrittive.

8.3. Nello specifico, l'autorità competente può adottare prescrizioni più restrittive rispetto a quelle dettate dalle BAT nei seguenti casi:

- i) quando uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale riconosca la necessità di applicare misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili (art. 29-septies, d.lgs. n. 152/2006);
- ii) con riferimento all'individuazione dei valori limite di emissione, che l'autorità competente può fissare in modo più stringente rispetto a quanto previsto dai BAT-AEL qualora l'imposizione di limiti più severi sia resa necessaria da uno strumento di pianificazione ambientale oppure lo richieda il rispetto della normativa vigente nel territorio in cui l'installazione è ubicata o il rispetto dei provvedimenti relativi all'installazione non sostituiti dall'AIA (art. 29-sexies, comma 4 ter, d.lgs n. 152/2006);
- iii) con riferimento al potere di introdurre, da parte dell'autorità competente, ulteriori condizioni specifiche rispetto a quelle previste dalle BAT, qualora giudicate opportune in funzione del raggiungimento degli obiettivi dell'AIA (art. 29-sexies, comma 9, d.lgs n. 152/2006).

8.4. L'autorità competente può anche derogare alle BAT "in peius", seppur in casi specifici e a determinate condizioni, fissando valori limite di emissione meno rigidi di quelli discendenti dall'applicazione delle migliori tecniche disponibili (art. 29-sexies, comma 9-bis, d.lgs n. 152/2006).

9. Dal quadro normativo sopra esposto si ricava il più generale principio per cui l'applicazione delle BAT costituisce la regola generale, in quanto i parametri formalizzati nelle BAT rappresentano livelli standard e uniformi, valutati ed elaborati in sede europea tenendo conto del necessario contemperamento tra le esigenze della produzione e quelle di tutela dell'ambiente e della salute.

10. Tuttavia, il medesimo impianto normativo riconosce all'autorità competente la facoltà di derogare alle BAT, se ciò sia richiesto dalla necessità di adattare la prescrizione alle caratteristiche e alle peculiarità della situazione concreta, al fine di perseguire più efficacemente gli obiettivi di elevata protezione dell'ambiente, propri dell'AIA.

11. Conseguenza a tanto che l'amministrazione precedente conserva, sì, un'ampia discrezionalità tecnica ma essa è chiamata ad esercitarla facendo applicazione di "un reticolo di norme fondato sulla diade regola-eccezione", cosicché l'eventuale decisione di discostarsi dalle BAT, ovvero di operare in deroga alla disciplina europea sulle migliori tecniche disponibili, necessita, soprattutto se il discostamento è in peius, di una rigorosa valutazione e altrettanto forte motivazione, nel rispetto, altresì, del principio di proporzionalità, qualora la prescrizione imposta sia più restrittiva.

12. Esposto succintamente il quadro normativo di riferimento, occorre procedere, sulla base dei principi sopra indicati, allo scrutinio delle doglianze rappresentate dalle odierni appellanti, sia con riferimento al riparto delle funzioni in materia di tutela ambientale e al dedotto difetto di competenza, sia con riguardo alla facoltà delle Regioni di introdurre livelli di protezione dell'ambiente più rigorosi.

13. Con riguardo al primo assetto di censure (dedotto vizio di incompetenza soggettiva: riparto delle funzioni in materia di tutela ambientale e difetto di competenza), il Tar - come sopra anticipato - ha ritenuto infondato il motivo in ragione dell'intervenuta approvazione dell'art. 195, comma 2, lett. a), del d.lgs n. 152/2006 e del comma 5-bis, introdotto dal d.lgs n. 116/2020.

13.1. A suo dire, con la delibera impugnata la Regione avrebbe esercitato poteri di indirizzo regionale, funzionali ad orientare l'azione amministrativa, senza tuttavia vincolare le autorità competenti (id est, Province lombarde) alle quali avrebbe lasciato comunque un margine di valutazione rispetto alle peculiarità del singolo caso concreto; si tratterebbe pertanto di un atto organizzativo che non risulterebbe in contrasto né con il principio di concorrenza né con la libertà di iniziativa economica.

13.2. Le appellanti censurano la motivazione sottesa alla decisione avversata poiché ritengono che la delibera regionale avrebbe dovuto, invece, esplicitare le esigenze di tutela riferibili a situazioni particolari, ovvero con riferimento alle caratteristiche degli impianti, alla loro ubicazione geografica nonché alle condizioni locali dell'ambiente che hanno portato l'amministrazione regionale a stabilire misure più restrittive, ovvero non comprese nelle "Conclusioni" sulle BAT, tanto più che che lo Stato italiano non avrebbe adottato, perché reputato non necessario, alcun atto normativo di recepimento delle BAT Conclusioni europee.

13.3. Con riguardo al secondo profilo censorio (facoltà delle Regioni di introdurre livelli di protezione dell'ambiente più rigorosi), parte appellante sostiene che la Regione Lombardia non disporrebbe di alcuna competenza per introdurre misure applicative delle BAT di contenuto più restrittivo rispetto a quelle vigenti sul piano nazionale.

14. Il Collegio osserva in primo luogo che, il riparto di competenze normative in materia ambientale è fissato dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva.

In secondo luogo, è necessario ricostruire il quadro generale delle funzioni amministrative riservate alle Regioni secondo la Costituzione ed esaminare i cambiamenti intervenuti con la riforma del Titolo V del 2001.

L'originario art. 118, primo comma, della Costituzione stabiliva il cd. principio del parallelismo, in forza del quale le Regioni avevano competenze amministrative in tutte quelle materie che ricadevano all'interno della loro competenza legislativa concorrente.

Eventualmente, lo Stato, poi, poteva anche decidere di devolvere alle Regioni competenze amministrative su materie di competenza legislativa statale, ove ve ne fosse stata necessità.

La competenza legislativa regionale era di tipo concorrente, quella amministrativa, invece, era di tipo esclusivo.

Tuttavia, affinché le Regioni riuscissero ad esercitare la loro funzione amministrativa come il combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. aveva invece previsto, si dovette attendere l'intervento statale che disciplinò i modi e le forme del trasferimento di funzioni, operato in loro favore dal 1972.

Da tale momento, le Regioni hanno progressivamente acquisito maggiore autonomia, sia in generale che nella materia ambientale fino all'approdo delle leggi costituzionali approvate tra il 1999 e il 2001 che rappresentano il risultato del graduale sviluppo del regionalismo italiano.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione - anticipata dall'intervento della legge Bassanini (l. n. 59/1997) - si è attuato un modello di federalismo amministrativo che ruota attorno a tre principi: a) la sussidiarietà; b) la funzionalità (da cui discendono i principi di efficacia, economicità, adeguatezza e differenziazione); c) la responsabilità.

Con la riforma costituzionale del 2001, il principio di sussidiarietà si sostituì al principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative (nuovo art. 118 Cost.). La sussidiarietà impone che «le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario», quando cioè un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere».

Il principio di sussidiarietà opera, pertanto, anche nel settore ambientale.

Tale principio risulta declinato nell'art. 3-quinquies, comma 3, del Codice dell'ambiente, che recita: «Lo Stato interviene in 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».

Il d.lgs n. 152/2006, all'art. 3-quinquies, non esclude ma anzi riconosce alle Regioni in ossequio al principio di sussidiarietà - ovvero al livello macro-territoriale più adeguato - la facoltà di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente anche più restrittive di quelle stabilite dallo Stato, alla stregua dei principi sopra illustrati, qualora lo richiedano situazioni particolari a livello territoriale.

Nel caso in esame, la Regione Lombardia, in ossequio a tali disposizioni, ha conferito alle Province il potere, in sede di riesame dell'AIA, di adattare (applicare) quelle misure alle realtà del singolo territorio provinciale giusta sempre il principio di sussidiarietà.

Proprio per ragioni ispirate al principio di "adeguatezza", corollario del principio di sussidiarietà, è naturale che siano le Regioni, nel quadro delle norme stabilite dallo Stato (titolare della potestà legislativa esclusiva in materia), ad esercitare le funzioni amministrative in materia ambientale più delicate, se non altro perché l'esercizio di tali funzioni amministrative richiede spesso una preparazione tecnico-specialistica elevata che gli enti locali non hanno.

Ed è proprio in ossequio al principio di adeguatezza che avviene uno spostamento della competenza amministrativa verso il livello di governo che possiede gli strumenti adatti a rispondere all'esigenza di tutela ambientale richiesta dall'ordinamento e che, normalmente, è quello più vicino all'interesse da tutelare.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 1 ottobre 2003, n. 303, ha affermato che: «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

La stessa Corte, con la sentenza n. 407 del 2002, ha richiamato la propria linea d'indirizzo precedente, chiarendo che «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Dopo la sentenza n. 407/2002, si pose il problema del riconoscimento in capo alle Regioni di una pressoché illimitata potestà di intervento legislativo in materia ambientale; divenne, perciò, necessario porvi un limite ben definito.

Fu, ancora una volta, la Corte costituzionale, con successiva sentenza n. 536/2002, ad individuare tale limite nel necessario rispetto da parte della Regione degli standard minimi di tutela stabiliti dallo Stato.

Nel 2009, con la sentenza n. 61, la Corte evidenziò ancor più chiaramente che: «le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati. Con ciò, certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze».

In virtù del riequilibrato assetto delle competenze, è stato riconosciuto che le Regioni, possono intervenire con misure volte a tutelare l'ambiente, ma solo quando l'intervento: a) sia «un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza» (sia essa concorrente od esclusiva) e b) sia realizzato

per innalzare e mai per diminuire gli standard di tutela ambientale.

Le novità giurisprudenziali introdotte con le sopracitate sentenze del 2002 sono state recepite all'interno dell'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. 152/2006 (introdotto nel 2008), che stabilisce: «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 aggravati procedurali».

Il quadro giurisprudenziale e normativo sopra evidenziato, confermato anche dai successivi interventi della Corte Costituzionale (sentenza 187/2011), consente di affermare che l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. opera, come limite alla competenza, ma, «in presenza del carattere trasversale della normativa ambientale, che frequentemente si intreccia con materie di competenza regionale, non si determina una sottrazione della competenza residuale alle Regioni, le quali conservano poteri di intervento, purché esercitati in senso più restrittivo, con una tutela dell'ambiente più elevata, rispetto al livello minimo di tutela definito dallo Stato».

15. La Regione Lombardia ha esercitato la propria potestà in subiecta materia, nel rispetto dei principi tracciati dalla Corte costituzionale, con la legge regionale n. 24/2006 che, all'art. 8, comma 2, ha stabilito che «La Provincia è l'autorità competente al rilascio, al rinnovo e al riesame della autorizzazione alle emissioni in atmosfera e della autorizzazione integrata ambientale, con esclusione delle autorizzazioni relative agli impianti di incenerimento di rifiuti di competenza regionale ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della l.r. 26/2003. 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».

16. Le Province, quindi, rilasciano le autorizzazioni integrando nelle proprie valutazioni le conclusioni sulle BAT, sulla base delle direttive della giunta regionale.

17. L'art. 29-bis del d.lgs n. 152/2006 impone di tener conto delle previsioni dell'allegato XI alla parte II del Codice, delle conclusioni sulle BAT e dell'art. 29-sexies, il cui comma 4-bis disciplina la determinazione dei valori limite di emissione in coerenza con le BAT.

18. La normativa, pertanto, consente (v. successivo comma 4-ter), l'adozione di livelli più rigorosi quando ciò sia previsto da strumenti di programmazione o pianificazione ambientale, ai sensi dell'art. 29-septies, per garantire il rispetto delle norme di qualità ambientale.

19. A sua volta, l'art. 195, comma 5-bis, del d.lgs n. 122 del 2006, introdotto dal d.lgs n. 116/2020, stabilisce che, nelle more della definizione dei criteri statali, le Regioni possano dettare una disciplina anche più restrittiva con successivo obbligo di adeguamento alla normativa statale, qualora lo richiedano situazioni particolari del territorio.

20. Lo Stato non ha provveduto (ancora) alla definizione di tali criteri, per cui ben ha potuto la Regione esercitare la propria potestà amministrativa e dettare una disciplina più restrittiva in ragione delle complesse criticità ambientali che interessano il territorio lombardo.

Di tali criticità – ovvero situazioni particolari del territorio – la Giunta regionale ha tenuto conto in sede istruttoria laddove si è confrontata con tutte le realtà del territorio (rappresentate da Province, Arpa Lombardia, Gestori e Associazioni di categoria interessate) e ha avviato tavoli di lavoro per filiera di trattamento.

Nell'ambito del «Tavolo di lavoro plenario», è stato elaborato e condiviso il documento «Indicazioni regionali inerenti all'applicazione della Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147 sulle conclusioni sulle Migliori Tecniche Disponibili (BAT) per il trattamento rifiuti».

I «Tavoli» di lavoro hanno elaborato dei «Protocolli di accettazione e gestione rifiuti» tipo, in funzione della implementazione dei protocolli specifici delle singole installazioni.

Tutti i documenti in base ai quali è stata condotta l'istruttoria sono stati approvati al fine di assicurare il massimo livello di omogeneità e di coordinamento nella concreta gestione dei processi autorizzativi in materia di A.I.A.

La delibera è stata, inoltre, adottata in coerenza agli obiettivi fissati nel documento recante «Risultati attesi del Programma Regionale di Sviluppo, ter 09.02 obiettivo 195 Conseguimento del miglioramento delle prestazioni ambientali degli impianti produttivi azione 195.2».

22. Conseguentemente a tanto che, infondata s'appalesa la censura per cui l'amministrazione regionale non avrebbe tenuto conto delle situazioni particolari del territorio, essendosi la stessa determinata ad adottare misure più restrittive proprio in ragione delle criticità specifiche del territorio lombardo.

23. Come pure infondato è il motivo di appello col quale si è dedotta la censura relativa alla pretesa incompetenza intersoggettiva atteso che l'art. 195, comma 5-bis, del Codice dell'ambiente abilita le Regioni a intervenire anche in assenza di criteri nazionali, al fine di innalzare i livelli di tutela ambientale.

24. Parimenti legittima, per le considerazioni sopra esposte, s'appalesa la delibera regionale laddove la stessa si autoqualifica come atto organizzativo o di indirizzo. La Regione ha dettato le direttive alle autorità competenti territorialmente; nel far questo, essa ha operato nei limiti tracciati dall'articolo 8, comma 2, l.r. n. 24 del 2006, senza vincolare le Province in ordine al potere di verificarne la coerenza e la concreta applicabilità rispetto alle specificità di ciascun caso, in sede di rilascio o riesame dell'autorizzazione integrata ambientale; ciò che consente di reputare infondato anche il motivo col quale è stata dedotta la violazione dell'articolo 8, comma 2, della l.r. n. 24 del 2006.

25. Per le su esposte argomentazioni, vanno disattese anche le censure con le quali è stato avverso il capo di sentenza che ha respinto le doglianze tese a contestare la violazione della libertà di iniziativa economica e del principio di concorrenza, considerato che la presenza nell'art. 117 Cost. della tutela ambientale va intesa come materia cd. "trasversale", ovverosia una materia che per via della sua conformazione e dell'interesse di tutela nazionale ad essa sotteso, tocca in vario modo altre materie, sicché non è ravvisabile nell'esercizio della divisa potestà amministrativa la violazione dei suddetti principi avendo la Regione operato per finalità di valorizzazione ambientale con misure più restrittive, in assenza di criteri statali, per innalzare gli standard di tutela ambientale in ragione delle criticità del territorio.

Sotto questo profilo, va ribadito quanto affermato dalla Corte costituzionale con le pronunce sopra ricordate secondo cui la tutela ambientale va intesa come materia cd. "trasversale" e che proprio per l'intreccio di competenze che la caratterizza impone una esigenza di uniformità.

Tale esigenza, nel caso di specie, è stata realizzata dalla Regione mediante l'elaborazione di indirizzi uniformi per l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (MTD/BAT) per il trattamento dei rifiuti.

Le divise direttive sono funzionali alla riduzione delle emissioni in atmosfera in un territorio (quello lombardo) particolarmente esposto; ciò che giustifica l'esercizio in concreto dei poteri regionali in ragione delle particolari esigenze del territorio, adeguatamente evidenziate nella delibera avverso.

26. In conclusione, l'appello principale è infondato.

27. La reciproca soccombenza, unitamente a una valutazione complessiva dei fatti di giudizio, può ritenersi giusto motivo per disporre la compensazione delle spese del giudizio d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- respinge l'appello principale;
- respinge l'appello incidentale.

Compensa, fra le parti, le spese del giudizio d'appello.

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

(Omissis)