



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14990 del 2016, proposto da Associazione “Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus”, “VAS – Aps Onlus” e Associazione di Promozione Sociale “Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare”, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Federico Pernazza e Antonello Ciervo, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Po, 22;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliano “ex lege” in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio, Regione Toscana e Regione Lombardia, non costituite in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum di:

Associazione “Mamme per Salute e l'Ambiente Onlus” e Comitato "Donne 29

Agosto", in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Carmela Auriemma, con domicilio ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del Tar Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

Associazione "Rifiuti Zero Sicilia", rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Pappalardo, Giuseppe Vitale e Stefano Scimeca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marco Filippone (Studio Aiello Associati) in Roma, via Sistina, 4;

per l'annullamento, previa sospensiva,

del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.08.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 del 05.10.2016, emesso in attuazione dell'art. 35, primo comma, del Decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014, D.P.C.M. avente ad oggetto la *"Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati"*; nonché per l'annullamento e/o la disapplicazione di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali, inclusi gli allegati, le tabelle e le appendici al D.P.C.M. oggetto della presente impugnativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con la relativa documentazione;

Visti gli interventi "ad adiuvandum" dell'Associazione "Mamme per Salute e l'Ambiente Onlus" e del Comitato "Donne 29 Agosto", nonché dell'Associazione "Rifiuti Zero Sicilia", con i relativi allegati;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria di questa Sezione n. 1365/2017 del 25.1.2017;

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 1442/2017 del 23.3.2017;

Vista l'ordinanza collegiale di questa Sezione n. 4574/2018 del 24.4.2018;

Vista la sentenza della Corte di Giustizia UE, Sez. VI, dell'8.5.2019 in C-305/18;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'art. 84 d. l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020, e l'art. 4 d.l. n. 28/2020, conv. in l. n. 70/2020;

Relatore nell'udienza del giorno 20 luglio 2020 tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, le Associazioni in epigrafe chiedevano l'annullamento, previa sospensiva, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dpcm), pure in epigrafe indicato.

In sintesi, le parti ricorrenti evidenziavano che l'art. 35 del d.l. 12.9.2014 n. 133/2014 (c.d. "decreto sblocca-Italia"), conv. con l. n. 164/2014, aveva introdotto "Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene".

In particolare, il relativo primo comma affidava a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, l'individuazione della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio, ovvero autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto.

Ponendo in evidenza i punti salienti di cui ai commi successivi (da 3 a 9) – quali: progressivo riequilibrio socio-economico rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio in relazione alla pianificazione regionale, qualificazione degli impianti come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”, tutela della salute della popolazione e dell’ambiente delle aree interessate, realizzazione di un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, garanzia della sicurezza nazionale nell’autosufficienza per superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore - le parti ricorrenti ritenevano che tali obiettivi non fossero in realtà rinvenibili nella disposizione legislativa primaria come strutturata e in quella secondaria di attuazione.

Era quindi richiamato il dpcm impugnato, adottato il 10 agosto 2016, che aveva ad oggetto: “Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati”.

Era posto in evidenza l’art. 3, comma 1, che elencava gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio, con l’indicazione espressa per ciascun impianto della capacità di trattamento autorizzata e di quella relativa al trattamento dei rifiuti in questione, facendo rinvio alla Tabella A in allegato al dpcm stesso. Tale Tabella individuava, secondo il procedimento di cui all’Allegato I al medesimo, la capacità nazionale complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento in esercizio al novembre 2015. Questa capacità degli impianti - in esercizio ovvero autorizzati – risultava calcolata sulla base dei dati dell’ISPRA e di “FederAmbiente”, tenendo conto del “Rapporto sul recupero energetico da rifiuti urbani in Italia – 2014”, come aggiornato dalla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri all’esito di riunioni del marzo e del settembre 2015 con la Conferenza Stato-Regioni.

Nel suddetto Allegato I, era specificato che *“Alla capacità di trattamento annuale (espressa in tonnellate/anno) di ogni impianto è stata sottratta la capacità dedicata al trattamento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, compresi i rifiuti sanitari, diversi dalle frazioni di rifiuti derivanti dal trattamento preliminare dei rifiuti urbani e assimilati di ogni singolo impianto”* e che *“Il dato sulla capacità di trattamento dedicata ai rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, è stato individuato sulla base dei dati forniti dalle Amministrazioni regionali e in mancanza di questi sulla base dei dati indicati nelle autorizzazioni.”*.

Le parti ricorrenti evidenziavano che nella Tabella A allegata al suddetto dpcm, che computava la capacità totale di trattamento di tali rifiuti a fronte di una complessiva capacità di trattamento autorizzato di 5.910.099 t/a, quaranta impianti di incenerimento in esercizio (su quarantadue esistenti sul territorio italiano) erano stati riclassificati da tipo “D10” (“smaltimento”) a tipo “R1” (“recupero di energia”), ai sensi dell’art. 35, comma 4, d.l. n. 133/14 cit.

L’art. 4 del dpcm, poi, richiamava l’elenco degli impianti di incenerimento autorizzati ma non in esercizio la cui indicazione, per ciascun impianto, della capacità potenziale di trattamento e della localizzazione su base regionale era riportata nella Tabella B, pure allegata.

Tra tali impianti, le Associazioni ricorrenti ne individuavano l’inserimento di sei, articolati su nove linee di trattamento, la cui costruzione era ferma da molti anni e per i quali era computata una capacità di circa 730.000 t/a di smaltimento.

Il successivo art. 5 – precisavano le parti ricorrenti – individuava gli impianti da realizzare o da potenziare, tenendo conto della programmazione regionale, per il fabbisogno residuo nazionale come individuato nell’Allegato II al dpcm, secondo quanto riportato nella Tabella C e in attuazione dei principi contenuti nell’Allegato III. In attuazione dell’art. 35, comma 1, del d.l. n. 133/2014 cit., come richiamato in tale Allegato III, la predetta Tabella individuava, altresì, le Regioni in cui realizzare o potenziare gli impianti necessari a soddisfare il fabbisogno nazionale e le relative

capacità.

L'art. 6 del dpcm, infine, secondo il richiamo delle parti ricorrenti, dava luogo a disposizioni finali, tra cui erano richiamate quelle, di cui ai commi 1 e 2, che definivano gli impianti individuati nelle tre Tabelle (A, B e C), quali *“infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”* che *“realizzano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrato dei rifiuti, così come richiesto dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE”* nonché quelle che stabilivano che *“le minori capacità di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in ragione delle politiche di cui al comma 6, sono ridistribuite all'interno della stessa macroarea secondo i criteri generali e le procedure di individuazione esplicitati nell'allegato III.”*.

Premesso tutto ciò, le parti ricorrenti, sottolineando la propria legittimazione attiva a ricorrere, sollevavano le seguenti censure che si riportano in sintesi.

Con il primo motivo, era lamentata la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 (come recepito dall'art. 179 d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 205/2010) e 13 della direttiva 2008/98/CE, che dovevano comportare l'annullamento dell'impugnato dpcm nella parte in cui determinava il fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, in violazione del principio della *“gerarchia dei rifiuti”*, previa eventuale disapplicazione dell'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/14 cit., come convertito.

Dal coacervo delle disposizioni evidenziate, per le parti ricorrenti, risultava la violazione del suddetto principio, desumibile dai *“considerando”* 6, 8 e 31 nonché dall'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, che erano riportati nei punti salienti. Anche l'art. 179, commi 1, 2, 3 e 6, d.lgs. n. 152/2006 (c.d. *“Codice dell'Ambiente”*), come modificato dal d.lgs. n. 205/2010, confermava il recepimento di tale principio, che pure era trascritto.

La normativa eurounitaria, quindi, prevedeva solo in ultima istanza lo smaltimento/incenerimento dei rifiuti, dando prevalenza invece a diverse modalità

ben distinte da quelle tramite inceneritori, mentre quella di cui al dpcm prevedeva misure tecnico-amministrative finalizzate in realtà a implementare la capacità degli impianti di incenerimento già esistenti nonché a realizzarne di nuovi, senza privilegiare ipotesi diverse, come quelle legate al recupero di materia e, anzi, arrivando a prevedere l'incenerimento anche per una quota di rifiuti già sottoposta al riuso o al riciclo.

L'Allegato II, infatti, nell'individuare il fabbisogno nazionale residuo di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati, determinava la prima condizione di trattamento, con destinazione a tale forma di smaltimento di una quota pari al 10% degli scarti provenienti dalla raccolta "differenziata" in quanto idonei ad essere inceneriti ("idonei a tal fine").

Nessuna misura specifica volta al riciclo o al riuso di rifiuti era stata prevista con gli strumenti del decreto-legge e del dpcm in questione, dato che l'art. 35 d.l. cit. aveva dato una priorità assoluta all'incenerimento, riconoscendo persino un "preminente interesse nazionale" all'implementazione degli impianti esistenti e alla realizzazione di nuovi.

Il "rimando" all'art. 16 della richiamata direttiva, di cui all'art. 6, comma 1, dpcm cit., era poi del tutto incongruo, dato che la rete integrata di impianto e smaltimento dei rifiuti, basata sui principi di "autosufficienza" e di "prossimità" al territorio locale interessato, era un obiettivo da perseguire solo in via "residuale", rispetto all'ordine di cui alla richiamata "gerarchia", e il rispetto di tale ordine era rinvenibile anche in pronunce della Corte di Giustizia UE e del Consiglio di Stato, che erano richiamate.

Inoltre, le parti ricorrenti osservavano che tale "gerarchia", di cui all'art. 4 della direttiva, era da considerarsi norma "self-executing", come anche rilevato dalla "Guidance of the Interpretation of key provisions of Directive 2008/98/CE" del 2012 del Dipartimento Ambiente della Commissione Europea (pag. 50).

Per le parti ricorrenti, evidente era anche il contrasto con l'art. 13 della direttiva,

laddove questo, facendo riferimento ai principi di “precauzione” e di “minore impatto”, si volgeva alla tutela della salute umana, evitando pregiudizi all’ambiente e al paesaggio, come confermato anche dall’art. 179 d.lgs. n. 152/2006.

Con il secondo motivo di ricorso, le parti ricorrenti chiedevano, quindi, qualora al collegio decidente fossero sorti dubbi in ordine alla diretta applicazione nella presente sede delle conclusioni in questione, di sollevare la relativa questione di compatibilità alla Corte di Giustizia UE, sussistendone comunque tutti i presupposti.

Con il terzo motivo di ricorso, le parti ricorrenti lamentavano la violazione degli artt. 6, 7 e 11 del d.lgs. n. 152/2006, unitamente agli artt. 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della direttiva n. 42/2001/CE, per il mancato esperimento della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) e varie forme di eccesso di potere.

Non risultava previamente esperita la Valutazione in questione, non ostante il dpcm impugnato fosse da considerarsi un atto di pianificazione statale in materia di gestione di rifiuti.

Non potevano, allo scopo, essere condivise le premesse motivazionali contenute nello stesso (che erano riportate), a sostegno del mancato esperimento della valutazione in questione, fondate sulla considerazione per la quale il dpcm era da definirsi quale mera fattispecie programmatica e di riferimento per le amministrazioni territoriali, per cui solo al momento della singola pianificazione regionale poteva invocarsi l’applicazione della normativa concernente la V.A.S., dato che tutti i piani e programmi ambientali statali di gestione dei rifiuti aventi impatto sull’ambiente devono essere comunque sottoposti – anteriormente all’avvio della procedura legislativa - alla Valutazione in questione, ai sensi degli articoli 3, paragrafo 2, lett. a), e 4 della direttiva 42/2001/CE e degli artt. 6, comma 2, lett. a), e 7, commi 1, 5 e 6, del Codice Ambiente, che erano richiamati.

Né, se l’art. 35 d.l. cit. fosse da inquadrare quale mero strumento ricognitivo, poteva pure invocarsi l’esclusione della V.A.S., in quanto il dpcm impugnato, all’Allegato I, rideterminava la capacità di trattamento dei rifiuti nei quaranta

impianti di incenerimento in essere, come elencati nella Tabella A, consentendo l'aumento dell'attività fino all'esaurimento della rispettiva capacità autorizzata, con notevole impatto sull'ambiente. Era richiamata anche la riclassificazione, da "D10" (smaltimento) a "R1" (recupero di energia), di tali impianti, con effetti potenzialmente negativi sull'ambiente, producendosi una serie di rifiuti secondari e di polveri nocive assai significativa nonché di sostanze velenose, quali il tallio e l'ossido di azoto, secondo quanto rilevato in un parere "pro veritate" reso dalla "International Society of Doctors for Environment" (ISDE Italia).

In subordine, le parti ricorrenti proponevano la relativa questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte di Giustizia UE, suggerendo il relativo quesito.

Con il quarto motivo era lamentata la carenza di istruttoria e la violazione dei principi già richiamati, sotto altro profilo.

Era contestato che l'Allegato II al dpcm impugnato utilizzava una base di calcolo, per la rideterminazione del fabbisogno nazionale residuo di incenerimento, i cui esiti conducevano a un notevole sovradimensionamento dei fabbisogni regionali effettivi, in contraddizione con lo stesso art. 35, comma 1, d.l. cit. e con il principio di "gerarchia dei rifiuti", secondo pareri tecnici, allegati in giudizio, che erano illustrati.

Da ultimo, con il quinto motivo, le parti ricorrenti lamentavano il contrasto con l'art. 6, paragrafo 3, del Regolamento n. 850/2004, relativo agli inquinanti organici persistenti, dato che non erano state illustrate, nel dpcm impugnato, le soluzioni alternative prese a riferimento ed eventualmente escluse, quanto meno per gli impianti di prima attivazione.

Si costituivano in giudizio per resistere al ricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Con la prima ordinanza in epigrafe, questa Sezione disponeva in via istruttoria di acquisire dalla prima una dettagliata relazione sui presupposti che avevano indotto, in concreto, all'adozione del dpcm impugnato, con allegata la specifica

documentazione relativa.

Ottemperato a tale ordinanza, all'esito della camera di consiglio sulla domanda cautelare, questa Sezione pronunciava la seconda ordinanza in epigrafe, con la quale respingeva la richiesta di sospensione cautelare.

Proponevano rituale intervento in giudizio "ad adiuvandum" l'Associazione e il Comitato pure indicati in epigrafe, a sostegno delle ragioni delle parti ricorrenti.

In prossimità dell'udienza per la trattazione di merito, quest'ultime depositavano una memoria in cui insistevano su tutte le tesi espresse nel ricorso e, alla pubblica udienza del 28 febbraio 2018, la causa era trattenuta in decisione.

All'esito, questa Sezione pronunciava l'ordinanza collegiale in epigrafe, con la quale, in sostanziale conformità ai motivi di ricorso che prospettavano tale soluzione, sottoponeva alla Corte di Giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) Dica la Corte di Giustizia UE se gli artt. 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE, unitamente ai "considerando" 6, 8, 28 e 31, ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – laddove qualificano solo gli impianti di incenerimento ivi considerati secondo l'illustrazione degli Allegati e delle Tabelle di cui al d.p.c.m. quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e che garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, dato che una simile qualificazione non è stata parimenti riconosciuta dal legislatore interno agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, pur essendo tali due modalità preminenti nella gerarchia dei rifiuti di cui alla richiamata Direttiva".

2) In subordine, se non osta quanto sopra richiesto, dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35,

comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – laddove qualificano gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, allo scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica”.

3) Dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della Direttiva 2001/42/CE, anche in combinato disposto tra loro, ostino all'applicazione di una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – la quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa con proprio decreto rideterminare in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere nonché determinare il numero, la capacità e la localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo determinato, con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata Direttiva 2001/42/CE”.

In merito, la Sezione VI della Corte, con sentenza 8 maggio 2019 in C-305/18, dopo articolata motivazione, concludeva nel senso che segue:

“1) Il principio della "gerarchia dei rifiuti", quale espresso all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e letto alla luce dell'articolo

13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale", purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

2) L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di "piani e programmi", ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.”

Riassunta la causa con rituali modalità, proponeva rituale intervento “ad adiuvandum” anche l’Associazione "Rifiuti Zero Sicilia", che depositava memoria unitamente a parte ricorrente.

La causa era chiamata alla nuova udienza di merito del 22 aprile 2020, in prossimità della quale parte resistente formulava istanza di rinvio e rimessione in termini, ex art. 84 co. 5 d.l. 18/20.

Disposto rinvio al 20 luglio 2020, l’Associazione “Mamme per Salute e l’Ambiente Onlus”, il Comitato "Donne 29 Agosto" e le Amministrazioni costituite depositavano memorie illustrative anche sulla base delle conclusioni della Corte UE; parte ricorrente depositava note di udienza ex art. 84, comma 5, d.l. n. 18/20 e in tale data la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, vista la su richiamata pronuncia della Corte UE su impulso di questa Sezione, il Collegio rileva che il secondo motivo di ricorso e la doglianza finale del terzo sono da considerarsi ormai improcedibili, essendo le relative questioni pregiudiziali già portate alla deliberazione della Corte competente.

Residuando i motivi, primo, terzo in parte, quarto e quinto, il Collegio ritiene opportuno riportare quanto illustrato in motivazione dalla Corte di Giustizia nella suddetta sentenza.

“...Occorre ricordare che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva "rifiuti" dispone che "[l]a (...) gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e e) smaltimento”.

28 Tale disposizione, che stabilisce la gerarchia dei rifiuti quale dev'essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti, non consente di concludere che si dovrebbe preferire un sistema che permetta ai produttori di rifiuti di provvedere personalmente al loro smaltimento. Lo smaltimento dei rifiuti, infatti, figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, S., C-551/13, EU:C:2014:2467, punto 44).

29 Occorre aggiungere che la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione.

30 Così, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva "rifiuti", nell'attuare il principio della "gerarchia dei rifiuti", gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in

relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

31 Peraltro, secondo l'articolo 13 della direttiva "rifiuti", gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, in particolare senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna.

32 A tale riguardo, la Corte ha già dichiarato che, sebbene il citato articolo 13 non precisi il contenuto concreto delle misure che debbono essere adottate per assicurare che i rifiuti siano in tal modo gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, ciò non toglie che detto articolo vincoli gli Stati membri circa l'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (sentenza del 6 aprile 2017, Commissione/Slovenia, C-153/16, non pubblicata, EU:C:2017:275, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

33 Nel caso di specie, il fatto che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" non significa che il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della "gerarchia dei rifiuti", quale previsto dalla direttiva "rifiuti".

34 Infatti, da un lato, come convengono le ricorrenti nel procedimento principale, detta qualificazione nazionale è applicabile solo a tali impianti.

35 Ebbene, il fatto che una normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "prioritari" non può significare che le relative operazioni di trattamento siano dotate delle medesime qualità e, di conseguenza, che dette operazioni si vedano attribuire un qualsiasi grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti.

36 Dall'altro lato, come sostiene il governo italiano, siffatta qualificazione mira a snellire e a facilitare lo svolgimento della procedura di autorizzazione al fine di ovviare alla mancanza di una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti,

constatata nelle precedenti sentenze della Corte del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), del 14 giugno 2007, Commissione/Italia (C-82/06, non pubblicata, EU:C:2007:349), del 4 marzo 2010, Commissione/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115), del 15 ottobre 2014, Commissione/Italia (C-323/13, non pubblicata, EU:C:2014:2290), del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407) nonché del 16 luglio 2015, Commissione/Italia (C-653/13, non pubblicata, EU:C:2015:478).

37 A tale riguardo, come risulta dall'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

38 Infine, sebbene spetti agli Stati membri scegliere la modalità più adeguata per rispettare il principio della "gerarchia dei rifiuti", essi devono tuttavia conformarsi alle altre disposizioni di tale direttiva che prevedono obblighi più specifici.

39 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che il principio della "gerarchia dei rifiuti", quale espresso all'articolo 4 della direttiva "rifiuti" e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale", purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

Sulla terza questione

40 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva V. debba essere interpretata nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli

impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di "piani e programmi", ai sensi di tale direttiva, che può avere effetti significativi sull'ambiente e che deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

41 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale ha lo scopo di incrementare le capacità di funzionamento di 40 impianti di incenerimento dei rifiuti su 42 impianti esistenti e operativi nel territorio dello Stato membro in questione, nonché di creare nuovi impianti di tale tipo. Siffatta normativa nazionale attua le scelte strategiche di uno Stato membro in materia di recupero o di smaltimento dei rifiuti, quali il calcolo del fabbisogno residuo nazionale nella misura di 1 818 000 tonnellate/anno e la ripartizione di quest'ultimo in macroaree, l'aumento dell'attività degli impianti esistenti fino all'esaurimento della rispettiva capacità autorizzata, nonché la localizzazione regionale dei nuovi impianti.

42 Occorre chiarire se una tale normativa rientri nell'ambito di applicazione della direttiva V.

43 A tale riguardo, l'articolo 3 della direttiva prevede che taluni piani o programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale.

44 L'articolo 2, lettera a), della direttiva V. definisce i "piani e programmi" cui essa fa riferimento come quelli che soddisfano due condizioni cumulative, vale a dire, da un lato, che essi siano elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e, dall'altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

45 La Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che devono essere considerati "previsti", ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva V., e pertanto soggetti a valutazione ambientale alle condizioni ivi fissate, i piani e i

programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione (sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 37, nonché giurisprudenza ivi citata).

46 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il decreto del 10 agosto 2016 soddisfa tali due condizioni, essendo stato adottato dal presidente del Consiglio, sulla base dell'articolo 35 del D.L. n. 133 del 2014.

47 Occorre aggiungere che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva V., sono soggetti ad una valutazione ambientale sistematica i piani e i programmi elaborati per determinati settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1; in prosieguo: la direttiva "VIA"), che ha abrogato la direttiva 85/337.

48 A tale riguardo, in primo luogo, rientra tra i settori considerati da tale disposizione la gestione dei rifiuti, cosicché il primo di tali criteri è soddisfatto.

49 In secondo luogo, gli impianti di smaltimento dei rifiuti mediante incenerimento e le loro modifiche o estensioni sono previsti ai punti 9, 10 e 24 dell'allegato I della direttiva VIA, nonché, quando non rientrano nelle categorie sopra menzionate, al punto 11, lettera b), dell'allegato II della direttiva VIA.

50 Per quanto attiene alla questione se una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, definisca il quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti, va ricordato che secondo una giurisprudenza costante la nozione di "piani e programmi" si riferisce a qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di

uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente (sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49; del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 53, e del 7 giugno 2018, T. e a., C - 160/17, EU:C:2018:401, punto 54).

51 A tale riguardo, l'espressione "insieme significativo di criteri e di modalità" va intesa in maniera qualitativa. Occorre infatti evitare possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva V. attuate con la frammentazione dei provvedimenti, la quale ridurrebbe l'effetto utile della direttiva stessa (sentenze del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 55, nonché del 7 giugno 2018, T. e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 55).

52 Siffatta interpretazione della nozione di "piani e programmi", che include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punti 54 e 58).

53 Spetta al giudice del rinvio, alla luce della giurisprudenza citata ai punti da 50 a 52 della presente sentenza, verificare se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale definisca il quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti.

54 Volendo supporre che ciò avvenga, si deve constatare che tale normativa, il cui oggetto è richiamato al punto 41 della presente sentenza, può avere effetti significativi sull'ambiente, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

55 Inoltre, come suggerito dal medesimo giudice, l'incremento delle capacità di funzionamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti autorizza a dubitare della sufficienza delle valutazioni precedentemente effettuate ai fini dell'autorizzazione alla messa in funzione degli impianti di incenerimento esistenti.

56 Peraltro, il fatto che una valutazione ambientale ai sensi della direttiva V. verrà realizzata successivamente, al momento della pianificazione a livello regionale, è irrilevante ai fini dell'applicabilità delle disposizioni relative a una tale

valutazione. Infatti, una valutazione dell'impatto ambientale effettuata a norma della direttiva VIA non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva V. allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici (sentenza del 7 giugno 2018, T. e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 64).

57 Inoltre, e in ogni caso, non può essere accolta l'obiezione formulata dal governo italiano secondo la quale, dal momento che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale costituisce solo un quadro di riferimento, non sarebbe soddisfatta la seconda condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva V. Infatti, la circostanza che una normativa nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione del quadro esistente costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e non osta alla sua inclusione nella nozione di "piani e programmi" (sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 60 nonché giurisprudenza ivi citata).

58 Una siffatta interpretazione è avvalorata, da un lato, dai dettami risultanti dall'articolo 6 della direttiva V., letto alla luce dei considerando da 15 a 18 di quest'ultima, poiché tale direttiva è diretta non soltanto a contribuire alla tutela dell'ambiente, ma anche a consentire la partecipazione del pubblico all'iter decisionale. Dall'altro lato, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, "[l]a valutazione ambientale (...) deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa". Allo stesso modo, risulta dall'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva che la valutazione ambientale dovrebbe essere effettuata il più presto possibile, affinché i suoi risultati possano ancora incidere su eventuali decisioni. È proprio in questa fase, infatti, che le diverse opzioni possono essere analizzate e le scelte strategiche essere compiute [v., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2011, Seaport (NI) e a., C-474/10,

EU:C:2011:681, punto 45, nonché del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 63].

59 Alla luce di tali elementi, dei quali spetta al giudice del rinvio valutare l'effettività e la portata in considerazione della normativa in questione, si deve considerare che una normativa nazionale che incrementi la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che realizzi nuovi impianti di tale natura, come quella di cui al procedimento principale, può rientrare nella nozione di "piani e programmi" ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva V. e vada sottoposta ad una valutazione ambientale.

60 Ne consegue che occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva V. devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di "piani e programmi", ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.”

Ebbene, preso atto di quanto illustrato dalla Corte UE, in relazione al primo motivo di ricorso, il Collegio rileva che la stessa ha chiarito che la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno anche precisato che, nel caso di specie, il fatto che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" non significa che il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della "gerarchia dei rifiuti", quale previsto dalla direttiva

richiamata, purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

Avendo demandato tale verifica al giudice del rinvio e preso atto che la normativa richiamata “non osta” in quanto tale a quella nazionale evidenziata, il Collegio rileva che, dal contenuto del dpcm impugnato, si evince che lo stesso ha avuto modo di individuare il fabbisogno di incenerimento nazionale necessario a chiudere il ciclo dei rifiuti, evitando il massiccio ricorso al conferimento in discarica, e tale necessità era effettiva anche in relazione all’esigenza di facilitare le procedure di autorizzazione per implementare una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti, la cui essenza deficitaria era stata constatata in precedenti sentenze della medesima Corte, necessariamente da eseguire.

La considerazione del “ciclo dei rifiuti” come tale e della sua “gerarchia” emerge dal fatto che il dpcm ha considerato anche la prevenzione e gli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio – di cui alla proposta europea sull’economia circolare (con riciclaggio almeno al 65%) - le quantità di rifiuti avviate a coincenerimento nei cementifici e nelle centrali elettriche e il trattamento dei rifiuti negli impianti di trattamento meccanico biologico, come illustrato nelle difese erariali in questa sede.

Il metodo è stato quello di confrontare l’esistente con il fabbisogno stimato con riferimento a ogni regione, con conseguente compensazione in “macroaree”, così da consentire ai rifiuti residui di una regione di essere inceneriti eventualmente in regioni limitrofe, considerando l’intero sistema di gestione operante nello territorio nazionale. In tal modo si è cercato di contenere la realizzazione di nuovi impianti nel contempo rispettando le determinazioni della Corte di cui alle precedenti sentenze che l’Italia aveva l’obbligo di eseguire.

In sostanza, il quadro programmatico che emerge dal dpcm impugnato riguarda il raggiungimento di un obiettivo pari al 25% circa di incenerimento di rifiuti urbani, che consentirebbe di chiudere al meglio il ciclo dei rifiuti, laddove l’attuale

percentuale non lo consente.

In tal senso può individuarsi l'aumento della capacità di circa due milioni di tonnellate che, in quanto tale e ai fini ora descritti, non è in grado di ostacolare comunque lo sviluppo delle misure di prevenzione, della raccolta differenziata e delle percentuali del riciclaggio, quali obiettivi posti dal nuovo "pacchetto sull'economia circolare" e nel rispetto dei principi cardine della direttiva europea considerata.

Valga evidenziare, infatti, come la difesa erariale abbia posto in luce che, in realtà, la disposizione censurata che si occupa degli inceneritori non può essere considerata isolatamente ma in collegamento con il previsto potenziamento delle infrastrutture per il trattamento della frazione organica, che consentirebbe di raggiungere l'obiettivo del 65-70% di raccolta differenziata, permettendo anche di potenziare le infrastrutture di valorizzazione energetica dei rifiuti urbani, riducendo così infine il fabbisogno di discariche a valori inferiori al 10%, come auspicato in sede UE.

Il ragionamento "compensativo" su scala nazionale su incenerimento e relativi impianti e le agevolazioni per le autorizzazioni di cui all'impugnato dpcm, quindi, non possono essere lette in un'ottica di incremento di tale modalità di trattamento dei rifiuti fine a se stessa e a discapito delle altre modalità di trattamento dei rifiuti, con conseguente violazione del principio di gerarchia sopra richiamato, perché esso deve essere interpretato con la necessità di porre rimedio in tempi immediati a cronici "deficit" delle rete di gestione generale dei rifiuti, soprattutto nel centro-sud italiano, senza per questo impattare sul sistema della gerarchia e sull'incremento nel tempo delle altre forme di gestione, a partire dal recupero, riciclo e riuso ove possibile, così da evitare il conferimento in discarica, tant'è che è previsto anche come gli impianti di trattamento preliminari, con l'incrementarsi della raccolta differenziata, potranno essere opportunamente convertiti, ottemperando agli obblighi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

Lo Stato italiano, quindi, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia

di “tutela dell’ambiente”, con il dpcm impugnato, nella parte presa in considerazione, si è occupato dell’incenerimento non al fine di una espansione indiscriminata sul territorio di tale forma di trattamento ma per ottimizzare, allo stato – anche per ottemperare ad obblighi in sede UE derivanti da pronunce giudiziali - il ciclo di gestione dei rifiuti.

Che l’implementazione e la realizzazione di nuovi impianti in questione sia stata dichiarata di “preminente interesse nazionale”, quindi, oltre a non essere stata censurata in quanto tale dalla Corte UE nella suddetta sentenza, nel caso di specie, secondo l’invito della Corte stessa, porta questo giudice del rinvio a constatare, per quanto illustrato finora, che ciò non si pone in contrasto con altri principi della direttiva né sta a indicare che sia riconosciuta priorità all’incenerimento, nella violazione del principio di gerarchia sopra richiamato, né che emergono elementi da cui trarre che alle relative operazioni di trattamento dei rifiuti lo Stato abbia inteso attribuire un definitivo grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti, come invece affermato da parte ricorrente, con il sostegno degli intervenienti.

Per quanto riguarda la contestazione circa la mancata valutazione degli effetti sulla salute umana, il Collegio ritiene evidente che, in sede di pianificazione, non è possibile prevedere le caratteristiche definitive e costruttive del sito che verrà realizzato, risultando difficile una corretta stima dei rischi, salva ogni ulteriore determinazione delle Autorità locali competenti in sede di autorizzazione specifica.

In sostanza, nell’ambito della discrezionalità amministrativa riconoscibile nel caso di specie all’Autorità statale e che non è delibabile nella presente sede, una volta constatata la non contrarietà alle disposizioni della suddetta direttiva, la qualificazione degli impianti in questione quali di preminenza strategica nazionale non comporta l’illegittimità del dpcm impugnato, sotto questo profilo.

Passando ora a esaminare il terzo motivo di ricorso, pure oggetto di attenzione da parte della Corte UE, il Collegio ne rileva invece la fondatezza, anche alla luce di

quanto chiarito dai giudici eurounitari.

Si rammenta che la disciplina nazionale sulla VAS è rinvenibile nel d.lgs. n. 152/2006 e, in particolare, negli artt. 5 e 6 applicabili “pro tempore”.

L'art. 5, sulle definizioni, precisava che “*Ai fini del presente decreto si intende per:*

a) valutazione ambientale di piani e programmi, nel seguito valutazione ambientale strategica, di seguito VAS: il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio...c) impatto ambientale: l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti...”.

Il successivo art. 6, per quel che rileva, disponeva che: “1. *La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.*

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del

presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

3-bis. L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.”

L'art. 7 indicava, al comma 1, che “Sono sottoposti a VAS in sede statale i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete ad organi dello Stato”.

Il successivo art. 11 indicava le modalità di svolgimento e specificava, al comma 5, che “La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.”

Sullo specifico quesito posto alla sua attenzione, la Corte UE, come sopra riportato, ha precisato che gli artt. 2, lett. a), 3, paragrafo 1, e paragrafo 2, lett. a), della

direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001 (“direttiva”), concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di "piani e programmi", ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

La Corte, sul punto, ha rilevato che le disposizioni di cui al giudizio di rinvio erano volte a incrementare le capacità di funzionamento di quaranta impianti di incenerimento dei rifiuti su quarantadue esistenti e operativi nel territorio italiano, nonché a creare nuovi impianti di tale tipo.

Inoltre, ammettendo la competenza statale in argomento, la Corte ha precisato che la nozione di "piani e programmi" si riferisce a qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente.

In più, l'espressione “insieme significativo di criteri e di modalità” deve essere intesa in maniera qualitativa, nel senso che occorre evitare possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva e attuate con la frammentazione di provvedimenti, che ridurrebbe l'effetto utile della direttiva stessa.

Pur lasciando al giudice del rinvio la considerazione sull'effettivo impatto ambientale in concreto, la Corte ha osservato che l'incremento delle capacità di funzionamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti autorizza a dubitare della sufficienza delle valutazioni precedentemente effettuate ai fini dell'autorizzazione alla messa in funzione degli impianti di incenerimento esistenti.

Il fatto che una valutazione ambientale ai sensi della direttiva in esame – ha

aggiunto la Corte - sarà realizzata successivamente, al momento della pianificazione a livello regionale, è irrilevante ai fini dell'applicabilità delle disposizioni relative a una tale valutazione, dato che una valutazione dell'impatto ambientale effettuata a norma della "direttiva VIA" non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva in esame, allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici.

Né poteva essere accolta l'obiezione formulata dal governo italiano secondo la quale, dal momento che la normativa nazionale di cui trattasi nel presente procedimento costituisce solo un quadro di riferimento, non sarebbe soddisfatta la seconda condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lett. a), della direttiva in esame. Infatti - spiega la Corte - la circostanza che una normativa nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione del quadro esistente costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice ma non osta alla sua inclusione nella nozione di "piani e programmi". Tale direttiva, infatti, è diretta non soltanto a contribuire alla tutela dell'ambiente, ma anche a consentire la partecipazione del pubblico all'"iter" decisionale, tant'è, come risulta dal relativo art. 4, paragrafo 1, che la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa e così risulta pure dall'articolo 6, paragrafo 2, per il quale la valutazione ambientale dovrebbe essere effettuata il più presto possibile, affinché i suoi risultati possano ancora incidere su eventuali decisioni: proprio e solo in questa fase, infatti, le diverse opzioni possono essere analizzate e le scelte strategiche essere compiute.

Premesso ciò e secondo l'invito della Corte, questo Collegio, quale giudice del rinvio, ritiene che nel caso di specie doveva essere necessaria la previsione di una VAS, proprio per l'incisione con effetti significativi sull'ambiente che il dcpm impugnato apporta.

La previsione in aumento delle modalità di incenerimento, pur con il fine sopra

evidenziato, indubbiamente dà luogo a insieme significativo di criteri e modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente, anche se relativi a impianti preesistenti.

In merito non possono trovare condivisione le difese delle Amministrazioni costituite.

Per quanto riguarda il richiamo al carattere ricognitivo che dovrebbe essere riconosciuto al dpcm, il Collegio osserva che esso comunque (nel relativo Allegato I) ridetermina la capacità di trattamento dei rifiuti in quaranta impianti di incenerimento in essere su quarantadue già esistenti sul territorio nazionale (di cui alla Tabella A a cui si rimanda), facendo sì che tutti gli impianti di aumentino l'attività fino al massimo della rispettiva capacità come autorizzata. Inoltre, è prevista la riclassificazione degli impianti esistenti, da di tipo "D10" ("Smaltimento") a tipo "R1" (Recupero di energia"), con evidenti effetti sull'ambiente.

Tutto ciò senza tenere conto che, ad ogni modo, come osservato da parte ricorrente, nessun carattere ricognitivo può individuarsi rispetto ai nuovi impianti, per i quali nessuna VAS poteva e può essere evidentemente affidata agli Enti territoriali, dato che l'attivazione della procedura di assoggettabilità alla VAS nel caso di specie è di competenza statale, per quanto sopra evidenziato, inoltre, se pure una VAS era stata effettuata, valeva per impianti classificati "D10" e non "R1".

Sostengono, altresì, le Amministrazioni costituite che la qualificazione astrattamente programmatica del dpcm in questione consentirebbe in sede regionale la valutazione ambientale in sede di concreta attuazione ma tale argomento – oltre a essere stato stigmatizzato dalla stessa Corte nei passaggi motivazionali sopra riportati e a cui si rimanda – non tiene conto della dirimente osservazione dei giudici UE, che hanno fatto chiaro riferimento al fatto che una Valutazione ambientale "postuma", a livello regionale come vorrebbero le Amministrazioni costituite, di fatto preclude(rebbe) la partecipazione di tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, eludendo proprio uno degli "effetti utili" della direttiva, quale

quello della partecipazione dei territori e dei soggetti interessati agli effetti ambientali significativi e non trascurabili che l'aumento immediato della capacità di incenerimento degli impianti già attivi o l'apertura di nuovi indubbiamente determina (si dà luogo, come evidenziato dalla stessa difesa erariale a ulteriori 1,8 milioni di tonnellate di incenerimento).

Per tale ragione la stessa Corte ha insistito sulla necessità di una "previa" verifica ambientale sotto forma della VAS, la quale, evitando l'elusione di una "democrazia partecipativa dal basso" – come definita da parte ricorrente - avrebbe potuto, con osservazioni e suggerimenti tecnici, orientare l'Autorità nazionale nel procedimento stesso.

In sostanza, quindi, se pure era consentito qualificare gli impianti in questione come di rilevanza strategica nazionale ai fini di soluzione temporanea di una patologica situazione sulla gestione dei rifiuti, data dalla prevalenza dello smaltimento in discarica, riguardante tutto il territorio nazionale senza per questo abdicare al principio di "gerarchia dei rifiuti" – come illustrato a proposito del primo motivo di ricorso - la P.C.M. avrebbe dovuto comunque provvedere ad attivare la procedura di assoggettabilità alla VAS prima dell'emanazione del dpcm attuativo qui impugnato e non lasciare alla diversa Valutazione regionale postuma l'incombenza relativa.

Alla luce di quanto dedotto, pertanto, il ricorso deve essere accolto sotto il profilo appena descritto, con conseguente assorbimento di quanto lamentato con il quarto e quinto motivo di ricorso, legati, rispettivamente, al ritenuto sovradimensionamento dei fabbisogni regionali effettivi e all'assenza di illustrazione di soluzioni alternative, questioni, queste, affrontabili e valutabili proprio in sede di VAS, anche con la partecipazione procedimentale sopra auspicata.

La novità e rilevanza della fattispecie, portata anche all'attenzione della Corte UE, e l'accoglimento sotto un solo profilo consentono di compensare eccezionalmente le spese di lite tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il d.p.c.m. impugnato per la parte che non prevede l'espletamento di previa V.A.S. statale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 luglio 2020 in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. n. 18/2020, come convertito in l. n. 27/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE

Ivo Correale

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO