



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4641 del 2013, proposto da:

Associazione Raggio Verde, Rete per la Tutela della Valle e Forum Ambientalista, ciascuna in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Vittorina Teofilatto, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie, 1;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro p.t., Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t. e Commissario delegato per il superamento dell'emergenza ambientale nel territorio della Provincia di Roma, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio,

Provincia di Roma, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio eletto in Roma, via IV Novembre, 119/A;

per l'annullamento

del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 22 del 14.02.2013, recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'art. 184-ter, co. 2, del d.lgs. 6.4.06, n. 152, e succ. mod., e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 25.3.13, recante integrazione al Decreto del 3.01.2013

concernente la specifica dei poteri del Commissario per fronteggiare la situazione di grave criticità sulla gestione dei rifiuti nel territorio della Provincia di Roma

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Commissario delegato per il superamento dell'emergenza ambientale nel territorio della Provincia di Roma e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Provincia di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2017 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe l'Associazione Raggio Verde, la Rete per la tutela della Valle del Sacco ONLUS ed il Forum Ambientalista hanno chiesto al Tribunale di annullare a) il decreto del Ministero dell'Ambiente n. 22 del 14.02.2013, recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) e/o, in subordine, i relativi artt. 4, 6, 7, 8, 13, 16 e allegati 1, 2, e 3; b) il decreto del Ministero dell'Ambiente del 25.03.2013, di integrazione del decreto del 3.01.2013 sulla specificazione dei poteri del Commissario per fronteggiare la situazione di grave criticità sulla gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma.

Avverso gli atti impugnati i ricorrenti hanno dedotto 1) violazione dell'art. 6 comma I della direttiva 2008/98, dell'art. 184 ter comma I del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 20 della direttiva 2010/75 e dell'art. 4 della direttiva 2008/98, carenza e/o vizio di istruttoria; 2) violazione di legge, nullità del provvedimento per eccesso di delega, violazione dell'art. 20 della direttiva 2010/75, carenza e/o vizio di istruttoria.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con mera formula di stile, e la Provincia di Roma, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

All'udienza pubblica del 9.01.2017 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Contro i decreti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 14.02.2013 e del 25.03.2013 contenenti, come anticipato, la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) e la specificazione dei poteri del Commissario nominato per la situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, hanno proposto ricorso il Forum Ambientalista, associazione riconosciuta dal Ministero stesso con DM 21.05.2007 come associazione di protezione ambientale, l'Associazione Raggio Verde, associazione di promozione sociale, e la Rete per la tutela del Sacco ONLUS, associazione di volontariato avente, in base allo statuto, "il fine esclusivo della solidarietà sociale umana, civile e culturale".

Se la prima associazione è per legge abilitata ad impugnare gli atti in questione, la seconda e la terza associazione risultano, invece, in base agli atti di causa, prive del requisito della legittimazione ad agire

Al riguardo occorre, in verità, osservare che, sebbene la legittimazione ad agire contro atti e provvedimenti in materia ambientale possa spettare anche ad associazioni di protezione ambientale diverse da quelle riconosciute formalmente con decreto ministeriale e ad altri enti - purché effettivamente rappresentativi dell'interesse pregiudicato dall'atto impugnato – nel caso di specie, dalla documentazione prodotta in giudizio, non è emerso che le associazioni in questione siano dotate di un adeguato grado di stabilità, rappresentatività e di un sufficiente radicamento sul territorio tali da permettere loro di agire contro gli atti de quibus (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I ter, 6.10.2015 n. 11483).

Quanto al merito, con il primo motivo la parte ricorrente ha lamentato la violazione da parte delle norme del decreto n. 22/2013 dei criteri dettati dall'art. 6 della direttiva 2008/98 per la produzione e l'utilizzazione dei CSS, tra i quali l'obiettivo di utilizzare questi ultimi per ottenere una efficiente produzione di energia elettrica o termica, la possibilità di riqualificare come CSS un materiale costituente in precedenza rifiuto soltanto in presenza di un mercato e di una domanda di tale prodotto e la necessità che le sostanze usate nei procedimenti in questione possiedano i requisiti tecnici previsti per gli scopi di destinazione e rispettino gli standard minimi ad essi applicabili.

Tali censure, espresse peraltro in termini del tutto generici, non sono fondate e devono essere respinte.

Da un lato, dopo aver chiarito, al comma 1 dell'art. 6 (Rifiuti ammessi per la produzione del CSS -Combustibile) che “per la produzione del CSS – Combustibile sono utilizzabili solamente i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, purchè non pericolosi”, il decreto n. 22/2013, al comma 2 del medesimo art. 6, precisa che “l'avvio dei rifiuti alla produzione del CSS – Combustibile deve avvenire nel rispetto dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152” (Norme in materia ambientale), richiamando, dunque, in ogni caso, il principio ivi contenuto della scelta della “migliore opzione ambientale” e la necessità di adottare tutte “le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”.

Da qui il carattere non probante dell'esempio proposto dalla ricorrente in relazione alla mancata esclusione dai materiali utilizzabili per la produzione del CSS dei rifiuti biodegradabili di cucine e mense, astrattamente destinabili più efficacemente al compostaggio. L'omessa espressa previsione di tali rifiuti tra quelli non ammessi a divenire CSS non implica necessariamente, infatti, che essi debbano essere avviati a tale destinazione, in violazione del principio del recupero, ma solo che essi possano eventualmente essere ricompresi in particolari casi, tra i materiali riqualificati in CSS, ove tale uso si configuri in concreto come più corrispondente al principio di efficienza energetica.

Dall'altro lato, l'uso da parte del regolamento impugnato del termine “conferimento” risulta, in realtà, neutro rispetto al valore che i CSS possono assumere come fonte di energia elettrica o termica e non esclude che la cessione di tali combustibili possa essere effettuata dietro versamento di un corrispettivo da parte del soggetto utilizzatore, mentre il riferimento alla norma UNI EN 15359 - che prevede la classificazione dei CSS in base a tre parametri: il potere calorifico inferiore (indice del valore energetico e quindi economico), il contenuto di cloro (indice del grado di aggressività sugli impianti) e il contenuto di mercurio (indice della rilevanza dell'impatto ambientale) – assicura all'utilizzatore un'informazione immediata e chiara sul combustibile, non precludendo, al

contempo l'indicazione anche di valori di riferimento per altri parametri chimico-fisici più significativi. Anche da tali punti di vista il decreto n. 22/2013 appare, dunque, immune dai dedotti vizi di violazione delle direttive comunitarie e di carenza di istruttoria.

Il fatto che, diversamente da quanto semplicemente raccomandato dalla norma UNI EN 13358, sia il produttore del CSS – Combustibile e non un ente terzo ad emettere la dichiarazione di conformità per ogni sottolotto di materiale o la previsione che gli impianti che usano CDR (combustibile da rifiuto) possano far ricorso, nei limiti della loro autorizzazione, al CSS previa comunicazione all'Autorità competente senza che sia stabilito preventivamente quale tipo di CSS combustibile essi debbano utilizzare, come consigliato, invece, dalla norma UNI EN 15359 non appaiono, poi, in verità, in grado di inficiare, proprio per il carattere non vincolante delle suddette norme, la legittimità del regolamento, volto a stabilire, ai sensi dell'art. 1, comma 2, “le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione e utilizzo del CSS - Combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente, e in particolare senza: a) creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) causare inconvenienti da rumori e odori; c) danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente”.

Di difficile comprensione per il significato, almeno ad un primo esame, contraddittorio all'interno del sistema delle verifiche di conformità, indice quantomeno di un difetto di istruttoria sul punto, risulta, invece, la previsione del comma 6 dell'art. 8, per cui “l'eventuale non conformità del lotto in relazione alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, Tabella 2, lascia impregiudicati gli effetti giuridici delle dichiarazioni di conformità emesse in relazione ai sottolotti di cui è costituito il predetto lotto”.

L'irragionevolezza di tale norma, derivante dalla constatazione che ogni singolo lotto non può essere qualificato diversamente dai sottolotti che lo compongono, e la sua contrarietà al principio di precauzione, regola vincolante in materia di tutela dell'ambiente e della salute tanto più in caso di trattamento e trasformazione dei rifiuti, la rendono sicuramente illegittima.

Il decreto impugnato deve essere, perciò, annullato limitatamente a tale specifica previsione.

Non meritevoli di accoglimento sono, invece, le censure svolte da parte ricorrente contro il decreto del 25.03.2013, nel quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare avrebbe travalicato i limiti imposti dall'art. 1 comma 359 della l.n. 228/2012 all'operare del Commissario per l'emergenza rifiuti nella Provincia di Roma.

La specificazione dei poteri del Commissario anche in relazione alla produzione ed utilizzazione di CSS – Combustibile contenuta nel suddetto decreto appare, infatti, in linea con quanto prescritto dalla legge, che, prevedendo la nomina "... in considerazione della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2011 e successive modificazioni" di un organo che provvedesse "in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria", lo autorizzava a procedere con i poteri di cui agli articoli 1, comma 2, 3 e 4 dell'O.P.C.M. 6 settembre 2011, n. 3963, assegnandogli in ogni caso, direttamente, i seguenti compiti in ambito regionale: "a) autorizzazione alla realizzazione e gestione delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti urbani nonché di impianti per il trattamento di rifiuto urbano indifferenziato e differenziato, nel rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore; b) supporto alla Regione Lazio nelle iniziative necessarie al rientro nella gestione ordinaria; c) adozione, a fronte dell'accertata inerzia dei soggetti preposti alla gestione, manutenzione, od implementazione degli impianti per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei comuni di Roma Capitale, Fiumicino, Ciampino e nello Stato della Città del Vaticano, previa diffida ad adempiere entro termini perentori non inferiori a giorni trenta, dei necessari provvedimenti di natura sostitutiva in danno dei soggetti inadempienti".

Un'interpretazione eccessivamente restrittiva degli ambiti di azione del Commissario e dei relativi poteri, come quella proposta dalla parte ricorrente, così da escludere, ad esempio, la possibilità per tale organo di utilizzare il decreto 14.02.2013 e di autorizzare anche l'uso di CSS - Combustibile, non può che contrastare con la ratio della normativa in questione, volta a fornire al Commissario stesso tutti gli strumenti necessari allo svolgimento del suo difficile compito, compresi quelli nel frattempo elaborati dall'ordinamento, nel rispetto dei principi comunitari e nazionali di tutela ambientale.

Anche il richiamo di parte ricorrente ai risultati, pur drammatici, di alcuni studi sull'inquinamento della zona sulla quale il Commissario è chiamato ad intervenire, non appare in grado di incidere sulla legittimità del secondo dei provvedimenti impugnati, dovendo l'uso di CSS – Combustibile in ogni caso sempre avvenire senza pregiudicare l'ambiente e la salute pubblica.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, come detto, solo limitatamente al comma 6 dell'art. 8 e per il resto rigettato.

Per la complessità delle questioni affrontate e per l'esito complessivo del giudizio, tenuto altresì conto dello scarso impegno difensivo delle Amministrazioni Statali, costitutesi con mera formula di stile, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis),
definitivamente pronunciando,

- dichiara il difetto di legittimazione ad agire dell'Associazione Raggio Verde e della Rete per la tutela della Valle del Sacco ONLUS;
- accoglie in parte il ricorso limitatamente al comma 6 dell'art. 8 del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n.22 del 14.02.2013, disponendone, per l'effetto, l'annullamento;
- rigetta nella restante parte il ricorso;
- compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Ofelia Fratamico, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO