



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4616 del 2016, proposto da:

Regione Lombardia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Viviana Fidani, con domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale delle Milizie, n. 34;

*contro*

Padana Green S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, Maria Stefania Masini, con domicilio eletto presso lo studio Maria Stefania Masini in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

Provincia di Brescia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Magda Poli, Francesco Storace, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Storace in Roma, via Crescenzio, n. 20;

Comune di **Montichiari** non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA – MILANO, SEZIONE III, n. 522/2016, resa tra le parti, in materia di linee guida per la progettazione e la gestione sostenibile delle discariche.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Padana Green S.r.l. e di Provincia di Brescia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2017 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Bosini su delega di V. Fidani, M.S. Masini, Paolucci su delega di Storace;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per la Lombardia Padana Green s.r.l. invocava l'annullamento:

- della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia 7 ottobre 2014 n.X/2461 di approvazione delle “Linee guida per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche”, pubblicata sul BURL - Serie ordinaria n. 41 - del 10 ottobre 2014 e delle linee guida stesse, di cui al documento allegato alla deliberazione impugnata e degli allegati A, B, C, D ed F;
- della nota a firma del dirigente della DG della Regione Lombardia ambiente, energia e sviluppo sostenibile – valutazione e autorizzazioni ambientali – VIA, prot. TI 2014.0058280 del 2 dicembre 2014, con cui era stata richiesta

documentazione, utile ai fini dell’istruttoria dell’istanza di compatibilità ambientale per la realizzazione di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi.

2. Il primo giudice, respinte le eccezioni di inammissibilità spiegate dall’amministrazione regionale e provinciale, riteneva fondati il primo ed il secondo motivo del ricorso, evidenziando che la regolamentazione dell’attività di progettazione e gestione delle discariche, ricade nell’ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all’art. 117, comma 2, Cost. e che, in particolare, l’art. 196, comma 1, lett. o), del TU ambiente non legittima la competenza regionale sulla materia disciplinata dalle linee guida impugnate.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propone appello la regione Lombardia, sostenendone l’erroneità in quanto la distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni in materia prevedrebbe che ai sensi dell’art. 195 del TU ambiente spetta allo Stato di dettare criteri e modalità per l’emanazione di norme tecniche per la gestione dei rifiuti, mentre la competenza regionale si esplica ai sensi dell’art. 196, comma 1, lett. o), del TU ambiente nella determinazione di disposizioni tecniche attuative ed integrative nel rispetto dei criteri statali.

Quindi, la competenza regionale riguarderebbe non l’individuazione dei luoghi, ma l’individuazione degli impianti idonei e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all’art. 195, comma 2, lett. a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare. Così nell’ambito delle discariche i criteri generali sono contenuti nel d.lgs. 36/2003, dei quali la d.g.r. regionale costituirebbe applicazione concreta.

Pertanto, il lavoro regionale di elaborazione e stesura delle linee tecniche si sarebbe attestato sul rigoroso riparto delle competenze. Non vi sarebbe alcun contrasto con le indicazioni statali, avendo le disposizioni in questione introdotto utili dettagli applicativi. In questo senso militerebbe anche l’interpretazione dell’art. 28, dir. 2008/98 CE.

4. Costituitasi in giudizio la Provincia di Brescia espone considerazioni adesive all’appello in esame.

5. L’originaria ricorrente resiste all’odierno gravame, evidenziando, tra l’altro, che la materia dello smaltimento in discarica non apparterebbe al d.lgs. 152/2006, ma al d.lgs. 36/2003, disciplina quest’ultima che non conterebbe alcuna delega a favore dell’amministrazione regionale, mentre l’art. 196, d.lgs. 152/2006, invocato dall’amministrazione regionale, riguarderebbe la potestà regionale in ordine all’individuazione delle discariche, ma non in relazione alla diversa fattispecie della loro costruzione e gestione. Né potrebbe argomentarsi diversamente da quanto previsto dall’art. 28, dir. 2008/98 CE, in quanto disposizione che rimette ai singoli Stati membri di individuare le amministrazioni all’uopo competenti. Infine, Padana Green s.r.l. ripropone i motivi assorbiti dal primo giudice.

6. Nelle successive difese l’appellante ribadisce le proprie conclusioni, evidenziando altresì come la Commissione europea abbia stralciato la posizione della regione Lombardia in relazione al procedimento di messa in mora aperto nei confronti dell’Italia sulla scorta della valutazione di idoneità del piano rifiuti. L’appellante, da ultimo, replica ai motivi riproposti in questa sede dall’originario ricorrente.

7. L’appello è infondato e non può essere accolto.

Occorre, innanzitutto, rammentare che, come chiarito a più riprese dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. *ex multis* Corte cost., n. 249/2009): “*la disciplina dei rifiuti si colloca... nell’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenze n. 62 del 2008)*”.

In particolare, nella Parte IV, Titolo I, Capo II, del d.lgs. 152/2006, gli artt. 195 e 196, dettano rispettivamente le competenze statali e regionali in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. Il comma 1, lett. o) del citato art. 196, assegna alle regioni la definizione dei criteri per l’individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all’articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per

rifiuti di tipo particolare. La norma in questione non può essere interpretata come vorrebbe l'odierna appellante nel senso che i criteri la cui definizione è rimessa alla regione sono quelli relativi alla localizzazione od all'accertamento dell'idoneità degli impianti. Una piana interpretazione letterale della norma, infatti, consente di rilevare che i criteri la cui definizione è rimessa all'amministrazione regionale sono quelli per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei. Pertanto, non è possibile affermare che la competenza assegnata alle regioni ecceda il momento della stretta localizzazione sconfinando nella realizzazione *ex novo* dell'impianto.

In questo senso milita anche il disposto dell'art. 182, comma 5, d.lgs. 152/2006, secondo il quale: “*Le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE*”.

Quest'ultima disciplina, che, come dispone il suo art.1, stabilisce requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica, non prevede alcuna competenza a favore delle Regioni nella definizione dei criteri tecnici di gestione delle discariche e smaltimento dei rifiuti.

Né giova alle amministrazioni il richiamo al precedente di questa Sezione n. 5340/2016, che conclude per la legittimità della previsione all'interno del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con la Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. X/1990 del 20 giugno 2014, di un Fattore di Pressione, quale indice cui sottoporre la possibilità di realizzare una discarica in un determinato territorio, ossia come criterio localizzativo. La stessa sentenza rileva, a differenza del caso in esame, la legittimità dell'intervento regionale sia per l'assenza di analoghe prescrizioni da parte del legislatore statale, inerte nel dare attuazione all'art. 195 comma 1 lett. P), del decreto Legislativo 3.4.2006, n.152, sia per la non incidenza della stessa nei confronti degli operatori economici del settore.

Pertanto, in assenza di una previsione da parte della legislazione di riferimento di una competenza espressa in capo all'amministrazione regionale, occorre verificare, se, come suggerito nel presente gravame, una simile competenza possa desumersi *aliunde*.

Ora, seguendo l'insegnamento del giudice delle leggi va rilevato che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Nella fattispecie la Regione Lombardia, però, non risulta aver esercitato una competenza diversa da quella esercitata dal legislatore statale con il citato d.lgs. 36/2003. Quest'ultimo, infatti, è andato a normare la materia delle linee guida per la progettazione e la gestione sostenibile delle discariche, sovrapponendosi semplicemente a quanto già statuito dal legislatore statale senza che quest'ultimo avesse delegato a tanto la Regione.

Né può condividersi quanto affermato dall'appellante in ordine alla circostanza che le disposizioni impugnate attuerebbero il disposto dell'art. 28, dir. 2008/98 CE.

La norma in questione, infatti, da un lato, non ha le caratteristiche della direttiva *self executing*, rimettendo agli Stati membri di provvedere affinché le rispettive autorità competenti predispongano, a norma degli articoli 1, 4, 13 e 16, uno o più piani di gestione dei rifiuti; dall'altro, non risulta in alcun modo inattuata, considerato che i requisiti operativi e tecnici sono già contenuti nel d.lgs. 36/2003.

8. Il presente gravame deve, in definitiva, essere respinto. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna, in solido, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, in favore di Padana Green S.r.l..

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Carlo Schilardi, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Luigi Massimiliano Tarantino**

**IL PRESIDENTE**

**Filippo Patroni Griffi**

IL SEGRETARIO