

Pubblicato il 04/05/2023

N. 00446/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01419/2022 REG.RIC.



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 la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1419 del 2022, proposto da
Comune di Santa Maria a Monte, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Barchielli, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Fabio Ciari, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura
regionale in Firenze, piazza dell'Unità Italiana n. 1;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, Comune di
Castelfranco di Sotto, Autorità Idrica Toscana, Irpet - Istituto Regionale per
la Programmazione Economica della Toscana, Provincia di Pisa, Azienda
U.S.L. Toscana Nord - Ovest, Consorzio 1 Toscana Nord, Acque S.p.A.,
non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino

Settentrionale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

nei confronti

Ecovip S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Toscano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- a) della delibera della Giunta Regionale della Regione Toscana n. 1074 del 26 settembre 2022, avente ad oggetto “*PAUR ex D.Lgs. 152/2006 art. 27-bis e L.R. 10/2010 art. 73-bis, progetto di Potenziamento dell'impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti, nel Comune di Santa Maria a Monte (PI). Proponente: ECOVIP Srl. Provvedimento conclusivo*”;
- b) nonché, del verbale della Conferenza di Servizi del 3 agosto 2022 e del 5 agosto 2022, avente ad oggetto “*PAUR ex D.lgs. 152/2006 art. 27-bis e L.R. 10/2010 art. 73-bis, progetto di Potenziamento dell'impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti, nel Comune di Santa Maria a Monte (PI). Proponente: Ecovip Srl*”, a firma del RUP;
- c) nonché, del verbale della seduta del Comitato Tecnico Regionale del 29 luglio 2022, con ordine del giorno “*punto 4) ECOVIP Srl (PI) Quesito da RT (DT 2227 del 07/06/2022)*”, richiamato a p. 5 del verbale della Conferenza di Servizi del 3-5 agosto 2022;
- d) per quanto occorrer possa, del verbale della Conferenza di Servizi del 12 luglio 2022, a firma del RUP e della nota di ARPAT del 17 gennaio 2022 (PI.01.11.36/2.28), prot. 19548 del 19 gennaio 2022;
- e) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso ancorché allo stato attuale ignoto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana e del

Ministero dell'Interno e dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale e di Ecovip S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2023 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorso in decisione riguarda l'impugnazione, da parte del Comune di Santa Maria a Monte, della delibera della Giunta regionale della Regione Toscana n. 1074 del 26 settembre 2022, con cui veniva espressa *“in conformità all'art. 25 del D.Lgs. 152/2006, pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto di potenziamento dell'impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti, nel Comune di Santa Maria a Monte (PI) del proponente Ecovip Srl.*

I fatti possono essere riassunti come segue.

La società Ecovip gestisce un impianto, ubicato nel Comune di Santa Maria a Monte, in loc. Pozzolungo, che svolge operazioni di smaltimento e/o recupero di rifiuti speciali sia pericolosi che non pericolosi con autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Pisa con D.D. n. 603 del 19.02.2015 (che integra e modifica la precedente D.D. n. 1320 del 25.03.2011). L'area in cui si inserisce l'impianto non è urbanizzata ma prevalentemente agricola ed è autorizzata ad una capacità di stoccaggio massima per 400 t. di rifiuti non pericolosi e 270 t. di rifiuti pericolosi.

Le tipologie di rifiuti in ingresso nell'impianto sono costituite da veicoli fuori uso, rottami ferrosi e non ferrosi, apparecchiature elettriche ed elettroniche fuori uso, batterie esauste, filtri dell'aria, filtri dell'olio, pneumatici fuori uso, imballaggi in metallo e in plastica contenenti residui di sostanze pericolose e non pericolose, contenitori a pressione vuoti (bombolette spray).

La medesima Ecovip S.r.l. ha depositato, in data 29 settembre 2020, prot. regionale nn. 0330526 e 0335288, l'istanza per l'avvio del procedimento finalizzato al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 73 *bis* della L.R. 10/2010 presso il Settore “*Valutazione Impatto Ambientale, Valutazione Ambientale Strategica*” in relazione al progetto “*Progetto di potenziamento dell'impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti*”, ubicato nel Comune di Santa Maria a Monte (PI)”, corredata degli elaborati progettuali ed ambientali predisposti sul progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Tra i documenti depositati da Ecovip per l'avvio del procedimento, vi era in particolare la relazione tecnico-descrittiva dell'impianto, dove la società precisava che il progetto “*viene quindi presentato ai fini di: ottenere l'Autorizzazione Integrata Ambientale all'esercizio delle attività svolte all'interno dello stabilimento; richiedere l'autorizzazione al conferimento presso la piattaforma di altre tipologie di rifiuto; incrementare il quantitativo di rifiuti non pericolosi e pericolosi conferiti su base annua, al fine di consentire l'accesso di nuovi flussi in conferimento; chiedere autorizzazione per nuove attività di trattamento rifiuti non pericolosi e pericolosi; ampliare le superfici di impianto dagli attuali 16.800 mq a 19.800 mq circa, comprensivi di una nuova tettoia di stoccaggio e selezione di circa 2.000 mq e un piazzale scoperto annesso di 1.000 mq circa; riorganizzare gli stoccaggi dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi in ingresso all'impianto o che risultano dalle attività di trattamento, con la finalità di razionalizzare la logistica interna alla piattaforma*”.

Considerando le capacità di stoccaggio istantaneo stimato e tenendo conto della nuova riorganizzazione prevista, la società Ecovip richiedeva l'autorizzazione allo stoccaggio istantaneo per: 2.100 t. rifiuti non pericolosi e 1.000 t. per rifiuti pericolosi.

Nell'ambito del PAUR, ai sensi dell'art. 27-*bis* del D.lgs. n. 152/2006, la proponente richiedeva, dunque, oltre al rilascio del provvedimento di VIA, anche il rilascio della Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), a sua

volta comprensiva dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera e dell'autorizzazione agli scarichi, nonché dell'autorizzazione unica alla realizzazione ed all'esercizio di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del D.lgs. n. 152/2006.

Nel corso del procedimento emergevano due criticità: la prima relativa all'assoggettabilità dell'impianto oggetto del PAUR al D.Lgs. n. 105/2015 (c.d. decreto Seveso), e la seconda relativa necessità di procedere alla variante dello strumento urbanistico comunale ai sensi dell'art. 208, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006.

In ordine al primo aspetto, il Comitato tecnico regionale, nel verbale della seduta del 29 luglio 2022, con ordine del giorno “*punto 4) ECOVIP Srl (PI) Quesito da RT (DT 2227 del 07/06/2022)*”, richiamato nel verbale della Conferenza di Servizi del 3-5 agosto 2022, esprimeva le seguenti osservazioni: “*1. In merito all'assoggettabilità di un impianto alle procedure di valutazione e controllo previste dal citato D.Lgs. 105/2015, la norma rimette al Gestore il compito e la responsabilità di dichiarare la propria posizione, con riferimento alle sostanze ed alle rispettive soglie elencate nella stessa. 2. Per impianti soggetti alla molteplicità ed alla variabilità delle sostanze detenute, il raggiungimento delle condizioni di assoggettabilità deriva dall'applicazione di formule che prendono in considerazione le rispettive frazioni di sostanze con pari classificazione di pericolosità, sempre riferite alle soglie di ciascuna. 3. Per siffatti impianti diviene indispensabile, quale che sia il regime amministrativo cui esse appartengano, prevedere un sistema continuo di monitoraggio delle giacenze generate dai flussi di sostanze in ingresso e in uscita, affinché sia garantito il rispetto dei limiti di legge. 4. Il ricorso a sistemi di monitoraggio in continuo, supportati da applicativi informatici, a servizio del Gestore, ma anche a disposizione per eventuali controlli dell'Autorità, non contrasta con alcuna disposizione normativa e con la pratica della tecnica*”.

Quanto invece al profilo urbanistico, il Comune di Santa Maria a Monte esprimeva parere sfavorevole all'ampliamento proposto e alla variante

urbanistica, opponendo la non conformità urbanistica dell'impianto per contrasto con l'art. 44 del regolamento urbanistico, il quale ammetterebbe sull'area in questione lo stoccaggio dei soli rifiuti "non pericolosi", escludendo il trattamento di qualsiasi rifiuto e lo stoccaggio di rifiuti pericolosi.

Sotto altri profili, invece, in esito al procedimento di VIA e all'analisi degli aspetti di dettaglio per il rilascio dell'AIA, non era emersa alcuna problematica nell'introdurre nell'area in questione anche la lavorazione dei rifiuti "pericolosi", nei limiti ed alle condizioni definite negli atti di VIA e di AIA.

Il Comune di Santa Maria a Monte rilevava anche la mancanza di uno studio sulle emissioni odorigene con indicazione dei valori soglia da inserire in AIA ai sensi dell'art. 272-*bis* del D.lgs n. 152 del 2006, nonché il fatto che la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dal D.Lgs. n. 105/2015, ai fini dell'assoggettamento dello stabilimento alla medesima normativa, non potesse essere devoluta all'autodeterminazione di Ecovip S.r.l. attraverso una verifica svolta "momento per momento" sulla base di procedure operative anche di tipo informatico, ma avrebbe dovuto essere ricavata dalla capacità degli impianti, così come accertata dal provvedimento autorizzatorio di riferimento.

Nel corso del procedimento tutti i soggetti partecipanti alla Conferenza di servizi, ad eccezione del Comune di Santa Maria a Monte, esprimevano parere favorevole per il rilascio del PAUR, subordinatamente al rispetto di alcune prescrizioni e con l'indicazione di alcune raccomandazioni, le quali sono state poi recepite nei titoli autorizzativi finali.

Dunque, la Conferenza di servizi, all'esito di cinque riunioni - considerato che: *"in esito al procedimento di VIA e dall'analisi degli aspetti di dettaglio per il rilascio dell'AIA, non è emersa alcuna problematica nell'introdurre nell'area anche la*

lavorazione dei rifiuti "pericolosi", nei limiti ed alle condizioni definite negli atti di VIA e di ALA" e che *"in virtù dell'art. 208 comma 6 del Dlgs. 152/06, il rilascio dell'ALA comporta variante allo strumento urbanistico comunale"* - decideva di proporre alla Giunta Regionale di *"esprimere, in conformità all'art. 25 del D.Lgs. 152/2006, pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto"*, e di stabilire la *"validità della pronuncia di compatibilità ambientale in anni 5"*, e di adottare la *"determinazione positiva di conclusione della Conferenza dei Servizi"*, nell'ambito della quale, è rilasciata: *"l'Autorizzazione integrata ambientale (ALA) ai sensi dell'art. 29-quater e segg. del D.lgs. 152/06"*.

Successivamente, la Regione Toscana, con la delibera della Giunta regionale n. 1074 del 26 settembre 2022 (atto qui impugnato), ha deciso di esprimere *"in conformità all'art. 25 del D.Lgs. 152/2006, pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto"*, nonché di *"adottare la determinazione positiva di conclusione della Conferenza dei Servizi"* e perciò dando atto del rilascio: dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi dell'art. 29-quater e segg. del D.lgs. n. 152 del 2006; dell'autorizzazione unica alla realizzazione ed all'esercizio per gli impianti di smaltimento e recupero rifiuti (art. 208 del D.lgs. n. 152 del 2006); dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi dell'art. 269 del D.lgs. n. 152/2006; dell'autorizzazione agli scarichi ai sensi della parte III del D.lgs. n. 152/2006; e dando atto del fatto che l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), in virtù dell'art. 208, comma 6, del Dlgs. n. 152/2006, costituiva variante al R.U. del Comune di Santa Maria a Monte.

Il Comune di Santa Maria a Monte ha impugnato i suddetti atti, ponendo a fondamento del ricorso tre motivi.

Con il primo motivo ha dedotto l'illegittimità di tali atti in quanto asseritamente adottati in violazione di quanto disposto dal D.lgs. n. 105/2015 ("Seveso") e dalla Direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012, anche alla luce di quanto stabilito nelle recenti sentenze del T.A.R. Marche,

Sez. I, n. 498 del 23 giugno 2021 e del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 490 del 25 gennaio 2022; non potendo la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dal D.lgs. n. 105/2015, ai fini dell'assoggettamento dello stabilimento al medesimo D.lgs., essere devoluta all'autodeterminazione di Ecovip S.r.l. attraverso una verifica svolta "momento per momento" sulla base di procedure operative, dovendo invece tale presenza essere ricavata in via preventiva dalla capacità dell'impianto, così come accertata dal provvedimento autorizzatorio, e ciò anche alla luce del principio di precauzione in materia ambientale (ex artt. 178 e 301 del D.lgs. n. 152/2006). Non si comprenderebbe infatti l'utilità per il gestore d'introdurre una procedura interna finalizzata a fare in modo che l'impianto non superi mai la soglia inferiore rilevante ai fini della normativa Seveso, se la capacità "fisica" massima dell'impianto e i quantitativi massimi di sostanze pericolose che lo stabilimento è abilitato a ricevere e a trattare dovrebbero già essere quelli (inferiori) indicati nel provvedimento che abilita il gestore ad esercire l'impianto. Se invece, come apparirebbe nel caso in questione, la capacità "fisica" massima dell'impianto superasse già i limiti di assoggettabilità al D.lgs. n. 105/2015, l'adozione di un sistema di gestione che consentisse il monitoraggio ed il controllo delle quantità di sostanze pericolose effettivamente presenti nello stabilimento, costituirebbe un'elusione all'applicazione di quanto stabilito dal D.lgs. n.105/2015.

Con il secondo motivo, il Comune ha dedotto la violazione o la falsa applicazione dell'art. 208, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006, in tema di variante automatica allo strumento urbanistico comunale; giacché, non trattandosi nella fattispecie della realizzazione di nuovo impianto, ma del potenziamento dell'impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti, non poteva trovare applicazione quanto stabilito dal medesimo art. 208, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 (che farebbe esclusivamente riferimento alla

realizzazione e gestione di “*nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti*”), con la conseguenza che l’approvazione del progetto *de quo* non poteva importare variante urbanistica. In ogni caso, il dettagliato diniego espresso dal Comune in materia urbanistica non avrebbe potuto essere superato neppure nell’ambito del procedimento di P.A.U.R. ex art. 208 del D.lgs. 152/2006, potendo formarsi la variante urbanistica solo in presenza di un parere favorevole del Comune.

Infine, con il terzo motivo, il Comune ha dedotto la violazione degli artt. 272 *bis* e 177, comma 4, lett. b, del D.lgs. n. 152/2006, anche nell’ottica del rispetto del principio di precauzione in materia ambientale (ex artt. 178 e 301 del D.lgs. n. 152/2006), e ciò in quanto la documentazione depositata nel corso dell’istruttoria a supporto del progetto sarebbe del tutto priva di uno studio per la simulazione di dispersione degli odori, ed anche nel corso dell’istruttoria procedimentale non sarebbe stato effettuato alcuno studio, analisi o approfondimento concreto in merito alla tollerabilità delle emissioni odorigene.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Toscana e la società Ecovip in qualità di controinteressata argomentando in ordine all’infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto. Si è anche costituito il Ministero dell’Interno (anche per l’Autorità di bacino distrettuale dell’Appennino settentrionale) eccependo preliminarmente il proprio difetto di legittimazione passiva.

In vista dell’udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All’udienza pubblica del 20 aprile 2023, i difensori delle parti si sono riportati ai propri scritti, quindi il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio ritiene fondata l’eccezione di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell’Interno non essendo stati

impugnati provvedimenti emanati dal medesimo.

2. Nel merito, il ricorso deve ritenersi fondato, in quanto gli atti impugnati appaiono essere adottati in violazione di quanto disposto dal D.lgs. n. 105/2015 e dalla Direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012.

2.1. Infatti, in punto di assoggettabilità alla suddetta disciplina, tali atti sono fondati sul presupposto che la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dal D.lgs. n. 105/2015 possa essere rimessa all'autodeterminazione del gestore attraverso una verifica svolta “momento per momento” sulla base di procedure operative.

Nella relazione tecnica del 19 novembre 2021 depositata da Ecovip per il progetto è in particolare precisato che *“al fine di evitare il superamento della soglia inferiore e di garantire il rispetto del criterio della sommatoria per i rifiuti pericolosi, sarà predisposta specifica procedura di controllo, con lo scopo di contabilizzare i quantitativi delle sostanze soggette al D.Lgs. 105/2015...”* e che *“La valutazione sarà funzionale a impedire l'ingresso di rifiuti in quantitativi tali da rientrare nel campo di assoggettabilità del D. Lgs. 105/2015. Le regole di cui sopra saranno implementate mediante idonei strumenti informatici”*.

2.2. Secondo la Regione Toscana e la controinteressata Ecovip, il concetto di *“presenza di sostanze pericolose”* di cui all'art. 3, lett. n), del D.lgs. n. 105/2015, definito come *“la presenza, reale o prevista, di sostanze pericolose nello stabilimento, oppure di sostanze pericolose che è ragionevole prevedere che possano essere generate, in caso di perdita del controllo dei processi, comprese le attività di deposito, in un impianto in seno allo stabilimento, in quantità pari o superiori alle quantità limite previste nella parte 1 o nella parte 2 dell'allegato 1”*, potrebbe essere interpretato, soprattutto nel caso di specie in cui non sarebbe possibile procedere ad un'esatta stima preventiva delle quantità di sostanze pericolose potenzialmente presenti nello stabilimento, nel senso di rimettere l'effettivo controllo del rispetto della soglia di non applicabilità della normativa “Seveso” ad un sistema di “monitoraggio in continuo”. E ciò dovrebbe

valere in particolare per gli impianti, come quello in esame, in cui vengono conferiti rifiuti “contenenti” sostanze pericolose, dove la quantificazione di tali sostanze pericolose ai fini del raggiungimento delle condizioni di assoggettabilità necessita dell'applicazione di formule che prendano in considerazione le rispettive frazioni di sostanze con pari classificazione di pericolosità, sempre riferite alle soglie di ciascuna come stabilite nell'A.I.A.

In tali casi, secondo la tesi della Regione e della controinteressata, sarebbe ragionevole ritenere che gravi in capo al gestore l'onere di monitorare costantemente il quantitativo di sostanze pericolose presenti nel proprio stabilimento e di mantenere tale quantitativo al di sotto delle predette soglie, non potendo la quantità di sostanze pericolose presenti all'interno dello stabilimento essere automaticamente e semplicisticamente desunta dalla capacità massima di stoccaggio dei rifiuti pericolosi prevista nell'autorizzazione di cui all'art. 208 del D.lgs. n. 152/2006 ovvero nell'A.I.A.

2.3. Al contrario, il Comune ricorrente, richiamando le argomentazioni espresse dal TAR Marche, Ancona, Sez. I, con la sentenza n. 498 del 23 giugno 2021, e confermate in grado di appello dal Consiglio di Stato, sez. IV, con la sentenza non definitiva n. 490 del 25 gennaio 2022, sostiene che deve essere esclusa una valutazione momento per momento di assoggettabilità di un impianto alla c.d. normativa Seveso, in quanto “*in nessun punto della direttiva 2012/18/UE vi è un qualsivoglia accenno alla possibilità che la individuazione dei quantitativi “previsti” di sostanze pericolose sia affidata all'autodeterminazione del gestore, sia pure attraverso procedure informatizzate, per cui, in assenza di regole certe ed uniformi (che possono essere introdotte solo dal legislatore, comunitario o nazionale), allo stato attuale il principio di precauzione osta ad una tale fuga in avanti che, fra l'altro, avrebbe origine solo pretoria*” (T.A.R. Marche, sent. n. 498/2021, cit.).

2.4. Questa Sezione ritiene di doversi uniformare a tale orientamento

giurisprudenziale in quanto più rispondente al principio di precauzione vigente in materia ambientale.

2.5. In particolare, il Consiglio di Stato, nella citata sentenza avente ad oggetto un caso analogo a quello qui in decisione, ha osservato che se non si pongono particolari problemi per definire il concetto di “presenza reale” di sostanze pericolose, maggiori dubbi interpretativi emergono in relazione alla nozione di “presenza prevista” e, in particolare, ci si chiede se, per integrare la stessa, possa essere ritenuto sufficiente l’esito del monitoraggio effettuato, momento per momento, tramite un sistema interno di controllo e quantificazione, ovvero se debba farsi riferimento alla quantità massima di rifiuti pericolosi stoccabili prevista dal titolo abilitativo acquisito dallo stabilimento.

E considerato che non possono prendersi a riferimento i soli quantitativi di sostanze pericolose “effettivamente” presenti nell’impianto, ha osservato che:

“a) per definire le “sostanze pericolose” rilevanti al fine di determinare l’assoggettabilità dello stabilimento alla c.d. normativa Seveso, la direttiva attualmente in vigore, a differenza della direttiva 96/82/CE che prendeva in considerazione le sole “sostanze, miscele o preparazioni ... presenti”, include, su un piano di perfetta parità, sia le sostanze che siano effettivamente presenti (“presenza reale”) sia quelle che, in termini di mera prevedibilità, potranno essere rilevate nello stabilimento (“presenza prevista”) (cfr. art. 3, n. 12, direttiva 2012/18/UE; concetto ribadito dall’allegato I, nota n. 3, della medesima direttiva, secondo cui: “le quantità massime da prendere in considerazione ai fini dell’applicazione degli articoli sono le quantità massime che sono o possono essere presenti in qualsiasi momento”);

b) l’intenzione del legislatore di voler anticipare - rispetto al sistema previgente - la soglia di tutela garantita dall’applicazione della disciplina, non può pertanto essere sostanzialmente elusa dall’applicazione di un sistema di gestione che consenta il monitoraggio ed il controllo delle quantità di sostanze pericolose effettivamente presenti

nello stabilimento, finalizzato a garantire in ogni momento il non superamento dei quantitativi limite di assoggettabilità previsti, finendosi altrimenti per non prendere mai in considerazione quei quantitativi di sostanze pericolose che, solo in termini di previsione, potranno essere presenti nello stabilimento;

c) al fine di individuare la “presenza ... prevista ... di sostanze pericolose nello stabilimento” è corretto prendere a riferimento quanto stimato nei provvedimenti che abilitano i gestori ad esercire l'impianto, quale l'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), che, nell'attestare ufficialmente la capacità dell'impianto stesso, stabilisce, inter alia, i quantitativi massimi di sostanze pericolose che lo stabilimento è abilitato a ricevere e a trattare; del resto, la previsione di limiti massimi da parte dell'A.I.A. (e dei corrispondenti livelli di emissione) lascia il gestore del tutto libero di decidere in ogni momento (e in maniera pienamente legittima) se aumentare le attività di stoccaggio fino a tali standard, incrementando conseguentemente la quantità di sostanze pericolose presenti nello stabilimento” (Cons. Stato, IV sez., n. 490/2022).

Il Consiglio di Stato poi, dopo aver escluso, in merito all'applicabilità del D.lgs. n. 105/2015 “*la ricorrenza di ragionevoli dubbi interpretativi nella soluzione da fornire alla questione pregiudiziale rilevante nel caso di specie – avuto riguardo al testo, al contesto e agli obiettivi di tutela sottesi alle relative disposizioni europee*”, ha ritenuto in via cautelativa di sollevare una questione di pregiudizialità interpretativa nei confronti della Corte di Giustizia Europea, chiedendo, in particolare, preliminarmente “*se la corretta interpretazione dell'art. 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea...*”, e in caso di risposta affermativa da parte della Corte al suddetto quesito, ha sollevato la seguente ulteriore questione pregiudiziale: “*se la definizione di “presenza di sostanze pericolose” di cui all'art. 3, n. 12, della Direttiva 2012/18/UE osti ad una prassi secondo la quale la previsione*

dei quantitativi di sostanze pericolose presenti all'interno di un impianto di trattamento dei rifiuti sia rimessa ad una procedura operativa implementata dal gestore (ed eventualmente recepita dall'autorizzazione di cui all'art. 23 della Direttiva 2008/98/CE o di cui all'art. 4 della Direttiva 2010/75/UE), la quale, qualificando i rifiuti come miscele ai sensi dell'art. 3, n. 11, della Direttiva 2012/18/UE, contempli il costante monitoraggio del quantitativo delle sostanze pericolose presenti all'interno dell'impianto e garantisca il non superamento della soglia inferiore e della soglia superiore rispettivamente previste nella colonna 2 e nella colonna 3 dell'allegato 1 alla Direttiva 2012/18/UE”.

La Corte di Giustizia UE, Sez. VI, con Ordinanza n. 144 del 15 dicembre 2022 (causa C-144/22), avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Consiglio di Stato con la suddetta sentenza n. 490 del 25 gennaio 2022 ha concluso che *“L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio.”*, dunque assorbendo la risoluzione del quesito interpretativo sulla definizione di “presenza di sostanze pericolose” di cui all'art. 3, n. 12, della Direttiva 2012/18/UE.

2.6. Per cui, allo stato, resta confermato il principio di diritto, affermato con sicurezza dal Consiglio di Stato, secondo cui la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dal D.lgs. 105/2015, ai fini dell'assoggettamento dello stabilimento alla medesima normativa, non può essere devoluta all'autodeterminazione del gestore attraverso una verifica svolta “momento per momento” sulla base di procedure operative, ma deve essere effettuata *ex ante*, in via previsionale, sulla base della capacità degli impianti, così come ufficialmente accertata dal provvedimento

autorizzatorio.

2.7. Anche nel caso in esame è peraltro evidente come l'adozione di un sistema informatizzato di gestione, che consentisse il monitoraggio continuo ed il controllo delle quantità di sostanze pericolose effettivamente presenti nello stabilimento, avrebbe senso solo se vi fossero la previsione della possibilità d'introduzione nello stabilimento di sostanze pericolose in quantità superiore rispetto alla soglia minima e la relativa capacità ricettiva, il che però già sarebbe sufficiente a determinare l'assoggettamento dell'impianto agli obblighi di cui al D.lgs. n. 105/2015. Rendendosi dunque evidente come il concetto di "previsione", in base a quanto stabilito dal D.lgs. 105/2015, in quanto implica un'anticipazione della cautela, contrasti con una verifica momento per momento da parte del gestore dell'impianto, consentendosi altrimenti un'elusione dell'applicazione della normativa vigente e un aumento della soglia di rischio della verifica d'incidenti rilevanti connessi alla presenza di determinate sostanze pericolose.

3. Per tale assorbente motivo il ricorso deve essere accolto con l'annullamento degli atti impugnati.

4. Le spese di lite possono essere compensate considerata la novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno;
- accoglie il ricorso nei sensi indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- compensa fra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Nicola Fenicia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE

Alessandro Cacciari

IL SEGRETARIO