

Publicato il 13/12/2024

**N. 10044/2024REG.PROV.COLL.  
N. 09697/2020 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9697 del 2020, proposto dalla Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Gullo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Antonio Morabito in Roma, Matteo Boiardo, 12;

*contro*

Consuleco S.r.l., non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 343/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 18 settembre 2024 il Cons. Raffaello Sestini e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – La Regione Calabria appella la sentenza del TAR per la Calabria, Sez. I, n. 343/2020 che ha riunito ed accolto due ricorsi proposti dalla società odierna resistente e per l'effetto ha annullato i provvedimenti impugnati, rilevando che la quantità di rifiuti complessivamente assentita ai fini della gestione da parte della medesima società non era suddivisa tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi, con la logica conseguenza che la società stessa era già autorizzata a ripartire le quote nella misura autonomamente determinata in ragione delle proprie scelte imprenditoriali.

2 – In particolare, la società Consuleco s.r.l., attraverso una propria piattaforma, tratta rifiuti speciali liquidi e fangosi, pericolosi e non pericolosi, essendo stata autorizzata a trattare presso l'impianto una portata di 649 mc/g di rifiuti pericolosi e non pericolosi, suddivisi in 600mc/g di non pericolosi e 49 mc/g di pericolosi, giusta polizza fideiussoria 2 n.123926/2014 stipulata con la Finworld spa sostituita con la HDI Assicurazioni. Tale società ha dunque presentato una prima “*richiesta di valutazione preliminare*”, ex art. 6, comma 9, del D.lgs. n. 152/2006, per variare la proporzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi trattati nell'impianto.

2.1 - La Struttura Tecnica di valutazione Ambientale, in esito alla procedura attivata con la predetta richiesta di valutazione preliminare, ha ritenuto che per autorizzare le proposte modifiche occorra preliminarmente indagare gli aspetti di impatto ambientale, e pertanto ha disposto che le suddette modifiche “*debbano essere sottoposte alla procedura di verifica di assoggettabilità a Via*” di cui all’art. 19 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

2.2 - La Consuleco s.r.l., con ricorso notificato il 12.4.2019, ha impugnato la indicata nota prot. n. 54545 dell’8/2/2019 e in seguito, con nota del 21.5.2019, ha formulato una nuova istanza, per chiedere una modifica del trend di depurazione dell’impianto, ma cambiandone la proporzione e chiedendo di "trattare 439 t/g di non pericolosi e 210 t/g di pericolosi”.

2.3 - L’Amministrazione Regionale, considerata anche l’intervenuta valutazione della Struttura Tecnica di valutazione Ambientale (nota prot. n. 54545 del 8.2.2019), ha riscontrato anche la seconda richiesta con la nota prot. n. 221803 del 11.06.2019 del Dipartimento Ambiente e Territorio.

2.4 - Consuleco s.r.l., con atto notificato il 30.7.2019, ha impugnato anche tale comunicazione.

3 – Quindi sono stati impugnati davanti al TAR i seguenti atti:

3.1 – con il primo ricorso, R.G. n. 604 del 2019: il verbale del Dipartimento Ambiente e Territorio della Regione Calabria - Struttura Tecnica di Valutazione VAS - VIA - AIA - VI, dell’8 febbraio 2019, prot. 54545 SIAR;

3.2 – con il secondo ricorso, R.G. n. 1241 del 2019: la nota prot. n. 0221803 SIAR dell’11 giugno 2019, con la quale il Dipartimento Ambiente e Territorio della Regione Calabria ha negato alla società ricorrente di poter procedere nel proprio impianto sito in Bisignano al trattamento di rifiuti liquidi pericolosi.

4 - Con i due ricorsi sono state proposte le seguenti censure.

4.1 – Con il primo ricorso, sono stati dedotti tre motivi rubricati: ”1) *erroneità dei presupposti. Irragionevolezza ed errata applicazione della normativa di Settore;* 2) *violazione e falsa applicazione dell’art.6 comma 9 e dell’art.19 del d.lgs. 156/2007 e ss.mm.ii,*

*eccesso di potere sotto plurimi profili; 3) eccesso di potere per vizi logici, irragionevolezza e travisamento dei fatti; sviamento della causa e difetto di motivazione”.*

4.2 - Con il secondo, due motivi rubricati: ”1) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 6, comma 9 e dell’art. 19 del D.lgs. 156/2006 e ss.mm.ii.*; 2) *Eccesso di potere per vizi logici, irragionevolezza e travisamento dei fatti; sviamento dalla causa e difetto di motivazione”.*

5 - L’Amministrazione si è costituita in entrambi i giudizi per dedurre la loro improcedibilità, inammissibilità e infondatezza, rilevando in particolare che la comunicazione impugnata sarebbe da ritenersi atto endoprocedimentale, privo di lesività e, conseguentemente, non autonomamente impugnabile.

5.1 - Difatti, quanto al primo giudizio, la nota avente ad oggetto "Valutazione preliminare ai sensi dell’art. 6, comma 9, D.lgs. n. 152/06, e ss.mm.ii.", è stata emessa, su istanza del ricorrente, dalla Struttura Tecnica di Valutazione ambientale (STV), che esprime un giudizio tecnico multidisciplinare sotto forma di parere endoprocedimentale.

5.2 - Anche per l’altro giudizio si deduce la improcedibilità o inammissibilità del ricorso e nel merito la infondatezza dei motivi. In tale successivo giudizio si rileva l’improcedibilità, sia perché essendo identici i profili fattuali e di diritto, non poteva che dar corso alla predetta istanza richiamando le motivazioni già indicate nel parere indicato, sia per le medesime motivazioni del primo ricorso, considerata la natura non provvedimentale del predetto parere.

6 - Il TAR ha riunito ed accolto i due ricorsi con l’appellata sentenza n. 343/2020, con la quale, dato atto della nota dell’11 ottobre 2017, con la quale la citata Società ha comunicato alla Regione Calabria l’intenzione di modificare, nel rispetto dei limiti quantitativi complessivamente assentiti, il rapporto tra rifiuti pericolosi e non pericolosi, ed evidenziata la lunga interlocuzione istruttoria, nell’ambito della quale Consuleco S.r.l. è stata indotta a presentare all’amministrazione

una richiesta di valutazione preliminare ai sensi dell'art. 6, comma 9 d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare quando invece la percentuale di rifiuti pericolosi non era prevista dall'autorizzazione.

7 – La Regione Calabria propone appello deducendo i seguenti motivi di diritto.

7.1 – *“Inammissibilità dei ricorsi per carenza di interesse e non impugnabilità degli atti - violazione e falsa applicazione dell'art. 6, c. 9, del d.lgs. 152/2006 – Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e correttezza nei rapporti tra cittadino e p.a. – carenza e/o contraddittorietà della motivazione”*.

In primo luogo, la sentenza viene impugnata per la parte in cui ritiene che il riscontro all'istanza ex art. 6, c. 9, del d.lgs. 152/2006, proposta dalla Società, con la nota prot. n. 54545/2019 e, in seguito, con la comunicazione del 221803 del 11.6.19 - oggetto del secondo ricorso - abbia comportato un *“arresto endoprocedimentale”* rilevante al fine di escludere la inammissibilità del ricorso per la non impugnabilità dell'atto.

A giudizio della Regione, infatti, la sentenza, pur dando atto che le note impugnate non determinavano il rigetto delle istanze della Società appellante, impropriamente ha ritenuto che le stesse, imponendo alla ricorrente di dar corso alla procedura di verifica di assoggettabilità del progetto a valutazione di impatto ambientale, imprimevano all'iter procedimentale una traiettoria che avrebbe comportato necessariamente il rigetto – allo stato – dell'istanza presentata da Consuleco S.r.l., salvo l'avvio del complesso procedimento disciplinato dall'art. 19 d.lgs. n. 152 del 2006, senza tenere nel debito conto le peculiarità del predetto adempimento solo istruttorio.

7.1.1 - La censura in esame non può essere accolta, in presenza di un arresto endoprocedimentale potenzialmente lesivo delle posizioni giuridiche vantate dalla ricorrente, che deve di conseguenza affrontare un oneroso supplemento istruttorio suscettibile, in caso di verifica positiva, di sfociare in un nuovo e ancor più oneroso procedimento di V.I.A., dovendo pertanto poter impugnare in sede giurisdizionale le relative determinazioni.

7.2 – “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, comma 9 e 19 del d.lgs. n. 152/06 - Violazione e falsa applicazione dell'allegato VIII alla parte II del D.lgs. 152/2006 - erroneità della motivazione*”.

Nel merito, la sentenza viene contestata per la parte in cui accoglie i ricorsi proposti dalla Società ricorrente - dopo aver formulato, seppur genericamente, alcune considerazioni circa l'estensione dell'autorizzazione integrata ambientale - ritenendo che la Società non sarebbe stata tenuta ad attivare alcuna procedura di valutazione ambientale.

Al contrario la Regione deduce che L'AIA del 2008 (relativa, così come la VIA del 2007 ad un progetto di ampliamento che ha portato l'impianto esistente da 300 tn/g a 600 tn/g), pur non ponendo un preciso distinguo dei quantitativi, individua le attività I.P.P.C. 5.1 e 5.3 (di cui all'allegato VIII alla parte II del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.), per le quali sussistono *ex lege* due distinte soglie limite previste dalla norma, fissate rispettivamente in 10 t/g e 50 t/g; soglie dalle quali dipende la sostanzialità o meno di ogni variazione nei quantitativi trattati nelle due attività. La diversità di soglia renderebbe evidente la sussistenza di una valutazione *in re ipsa*, compiuta dal legislatore, sui diversi effetti di un aumento nel caso di rifiuti pericolosi e di rifiuti non pericolosi e renderebbe discutibile l'assunto per cui non essendovi una distinzione numerica ciò legittimerebbe il gestore - fermo restando il dato totale e complessivo - a qualsiasi oscillazione da una parte (pericolosi) o dall'altra (non pericolosi).

In ogni caso, prosegue la Regione, la distinzione dei quantitativi tra rifiuti pericolosi e non, ove non formalmente e puntualmente definita prima, sarebbe divenuta rilevante in sede di rinnovo. Infatti, nella domanda di rinnovo (prot. n. 228555 del 14/07/2014), pervenuta successivamente all'entrata in vigore del D. lgs. n. 46/2014, il gestore, anche alla luce della modifica non sostanziale approvata, ha provveduto a scindere i quantitativi massimi trattabili per le categorie 5.1 e 5.3 individuando le seguenti opzioni: 600tn/g rifiuti non pericolosi; 49tn/g rifiuti pericolosi, opzioni effettuate non solo in sede di ripartizione del calcolo dell'ammontare delle polizze (che varia a seconda della tipologia di rifiuti e dei

quantitativi trattati), bensì anche alla presentazione della richiesta di rinnovo (e della documentazione all'uopo allegata), tenuto conto del proprio effettivo assetto impiantistico, cristallizzatosi nel tempo. Ne consegue che, le polizze finanziarie e le dichiarazioni all'uopo rilasciate, contrariamente a quanto affermato dal TAR, non sarebbero solo l'attestazione dei quantitativi di rifiuti pericolosi e non trattati in impianto, bensì la conferma e conseguenza della documentazione tecnica depositata, e ciò del tutto indipendentemente dalla necessità o meno di modificare l'impianto, valorizzata indebitamente dal TAR.

#### 7.2.1 – Il motivo è fondato.

Infatti, così come ammesso dal TAR, *“è dato di comune esperienza che, come sottolineato dalla difesa regionale, lo smaltimento di un maggiore quantitativo di rifiuti pericolosi può determinare di fatto un maggior carico alle matrici ambientali rispetto a quello attuale”*. Erra però il TAR nel ritenere tale enunciato *“una considerazione meramente fattuale che non può incidere sul dato giuridico rilevante, e cioè che quel possibile maggior carico è stato già a suo tempo autorizzato.”* Posto che, viceversa, la Regione dimostra come il rapporto fra rifiuti pericolosi e non pericolosi fosse stato espressamente considerato dalla domanda di rinnovo dell'autorizzazione con aumento dei quantitativi trattati, e come tale dato avesse conformato il rilascio della cauzione all'esito di quel procedimento.

Di conseguenza, la Struttura Tecnica di Valutazione ha non irragionevolmente valutato, nell'ambito della propria riconosciuta discrezionalità tecnica, che la VIA del 2007, al di là del dato nominale, non era sufficiente a garantire la variazione nel *trend di* smaltimento, con l'aumentato impiego di solventi e altri materiali suscettibili di incidere sulla matrice ambientale conseguentemente all'aumento dei rifiuti pericolosi trattati.

Quindi, anche se l'aumento di rifiuti pericolosi non poneva un immediato pregiudizio per le componenti ambientali, il parere della Struttura Tecnica di Valutazione ha legittimamente ritenuto necessario, per poter modificare un trend ormai

consolidato creando un maggior carico potenziale e quindi un maggior rischio per le matrici ambientali, applicare i principi di precauzione e prevenzione che devono animare le scelte che hanno effetti sull'ambiente, ordinando l'effettuazione di una verifica sul contesto mediante l'attivazione di una procedura di verifica di assoggettabilità del progetto a valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 6, comma 9, del D.lgs. n. 152/2006.

Tale norma prevede, in particolare, una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare, anche *“per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto”*, tra le quali rientra anche la fattispecie in esame.

8 – In conclusione, considera il Collegio che in realtà la quantità dei rifiuti pericolosi e non pericolosi risultava dall'istruttoria e dalla successiva polizza fideiussoria e non era quindi irragionevole sottoporre la sua variazione a una valutazione, peraltro non particolarmente gravosa, secondo il principio di prevenzione e di precauzione che caratterizzano la materia ambientale.

9 – L'appello deve essere pertanto accolto con la conseguente reiezione, in riforma della sentenza appellata, dei due ricorsi di primo grado. Le spese del doppio grado di giudizio possono nondimeno essere compensate nei confronti della società ricorrente, stante la natura e la complessità delle questioni controverse.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto respinge, in riforma della appellata sentenza del TAR, i ricorsi di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2024, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Franconiero**

IL SEGRETARIO