

Publicato il 22/04/2024

N. 03626/2024REG.PROV.COLL.
N. 05720/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5720 del 2022, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero della transizione ecologica, ora dell'ambiente e della sicurezza energetica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

le associazioni di promozione sociale Movimento legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare e Verdi Ambiente e Società, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. I, 26 aprile 2022 n.4987, che ha accolto il ricorso n. 6912/2021 R.G. proposto per l'ottemperanza, alla sentenza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. I, 6 ottobre 2020 n.10088, che aveva a sua volta accolto il ricorso n.14990/2016 R.G. proposto per l'annullamento del D.P.C.M. 10 agosto 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 5 ottobre 2016 n. 233, emesso in attuazione dell'art. 35 comma 1 del d.l. 12 settembre 2014 n.133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014 n. 164 e

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”*;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2024 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

1. L'art. 35 comma 1 del d.l. 12 settembre 2014 n.133, rubricato: *“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”* prevedeva che entro un certo termine *“il 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 e le province autonome di Trento e di Bolzano”* dovesse emanare un decreto con cui individuare *“a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l' indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo”*.

2. Il decreto in questione è stato effettivamente emanato, come D.P.C.M. 10 agosto 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 5 ottobre 2016 n. 233, ed è inteso, in sintesi estrema e per quanto qui interessa, a incrementare la capacità di funzionamento di quaranta impianti di incenerimento dei rifiuti su quarantadue censiti come esistenti e operativi sul territorio nazionale, nonché a creare nuovi impianti di tale tipo, prevedendone la localizzazione (cfr. la sentenza ottemperanda, in part. a p. 26).

3. Le associazioni ambientaliste attuali ricorrenti per ottemperanza hanno a suo tempo impugnato avanti il T.a.r. Lazio sede di Roma questo decreto 10 agosto 2016, deducendo fra l'altro nel corrispondente motivo di ricorso che esso, sempre in estrema sintesi, sarebbe stato riconducibile alla nozione di *“piano o programma”* soggetto come tale a valutazione ambientale strategica – VAS ai sensi degli artt. 11 e ss. del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, come noto attuativo in merito delle norme europee della direttiva 42/2001/CE.
4. Con la sentenza della cui ottemperanza si tratta, il T.a.r. Lazio Roma ha accolto questo motivo di ricorso. Previo rinvio pregiudiziale sul punto, deciso con sentenza della Corte di giustizia UE sez. VI 8 maggio 2018 in C-305/18, il T.a.r. ha infatti condiviso la tesi delle associazioni ricorrenti e ritenuto che il decreto in questione andasse effettivamente qualificato come *“piano o programma”* e lo ha annullato perché adottato senza previa VAS.
5. La sentenza in questione, T.a.r. Lazio Roma, sez. I, 6 ottobre 2020 n.10088 è passata in giudicato.
6. Successivamente, le associazioni ambientaliste già ricorrenti nel giudizio di legittimità hanno presentato alla Regione Lazio una diffida 12 aprile 2021 (doc. 3 in I grado ricorrenti in ottemperanza) volta a far sì che la Regione stessa riducesse il carico termico degli impianti di incenerimento presenti sul proprio territorio e annullasse eventuali autorizzazioni integrate ambientali rilasciate per ulteriori potenziamenti di essi, ovvero per l'apertura di nuovi impianti, ripristinando così la situazione antecedente al decreto annullato, ma non hanno ricevuto risposta.
7. Su questo presupposto, hanno agito contro la Presidenza del Consiglio per l'ottemperanza al giudicato di cui sopra.
8. Con la sentenza di cui meglio in epigrafe, il T.a.r., preso atto che nessuna attività in merito risultava compiuta dalla Presidenza del Consiglio, ha accolto il ricorso, ha dichiarato *“l'obbligo per le amministrazioni statali intinate di attivarsi, per i profili di competenza, al fine di emanare un nuovo D.P.C.M. previa verifica*

ambientale sotto forma della VAS”, ha assegnato un termine per provvedere ed ha nominato, per il caso di ulteriore inerzia, un commissario *ad acta*.

9. Contro questa sentenza, hanno proposto impugnazione la Presidenza del Consiglio ed il Ministero competente alla proposta (denominato, come si precisa per chiarezza, al momento di approvazione del d.l. 133/2014 “*dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare*”, al momento di proposizione dell’appello “*della transizione ecologica*” e attualmente “*dell’ambiente e della sicurezza energetica*”) con appello che contiene un unico articolato motivo di violazione della normativa sopravvenuta, ovvero dell’art. 198 *bis* del d. lgs. 152/2006, così come inserito dall’art. 2 comma 1 del d. lgs. 3 settembre 2020 n.116.

9.1 La nuova norma in questione prevede un “*Programma nazionale per la gestione dei rifiuti*”, predisposto e approvato dal Ministero dell’ambiente ed assoggettato in modo espresso a VAS, programma che fra l’altro, ai sensi del comma 3 lettera b) dell’articolo, contiene la “*ricognizione impiantistica nazionale, per tipologia di impianti e per regione*”.

9.2 A dire della difesa dell’amministrazione, questo nuovo adempimento comprende e supera i contenuti del D.P.C.M. annullato, e quindi non vi sarebbe possibilità di una sua riedizione, dato che il Ministero competente, con decreto 24 giugno 2022 n.257 (doc. 1 appello) ha già provveduto ad approvare il programma nazionale in questione a valere per gli anni dal 2022 al 2028.

9.3 L’amministrazione ritiene quindi che, concordemente con quanto affermato da questo Consiglio in tema di “*giudicato a formazione progressiva*”, ci si troverebbe di fronte ad un caso in cui la normativa sopravvenuta ha reso ineseguibile il giudicato originario.

10. Alla camera di consiglio del giorno 14 marzo 2024, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

11. All’esito, il Collegio ritiene l’appello sia fondato e vada accolto e che quindi il ricorso di I grado vada dichiarato improcedibile. L’adempimento al quale la sentenza impugnata costringeva l’amministrazione non è infatti più

attuale a causa della normativa sopravvenuta – di cui si deve tener conto sulla base della nota sentenza dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio 9 giugno 2016 n.11- dell'art. 2 comma 1 d. lgs. 3 settembre 2020 n.116. La norma ha effettivamente introdotto nel d.lgs. 152/2006 il citato art. 198 *bis*, che prevede il programma nazionale dei rifiuti, e con ciò ha previsto il nuovo strumento di pianificazione di cui si è detto, che ingloba e supera le previsioni che dovevano essere contenute nel D.P.C.M. emesso ai sensi dell'art. 35 del d.l. 133/2014 per il quale è causa.

12. Si deve decidere quindi così come in dispositivo, sussistendo giusti motivi per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe (ricorso n.5720/2022 R.G.), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara improcedibile il ricorso di I grado (T.a.r. Lazio Roma, n.14990/2016 R.G.).

Spese del giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO