Pubblicato il 28/12/2016

N. 01422/2016 REG.PROV.COLL.
N. 01390/2016 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 il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1390 del 2016, proposto da:

Contarina S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Lamberti, con domicilio eletto presso Emanuela Rizzi in Venezia, Dorsoduro 2420;

contro

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Ezio Zanon, Emanuele Mio, Cristina Zampieri, con domicilio eletto presso Ezio Zanon in Venezia, Regione Veneto - Cannaregio, 23;

nei confronti di

Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto-A.R.P.A.V., Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto-Dip. Treviso, Comune di Spresiano, Provincia di Treviso, Azienda Unita' Locale Socio Sanitaria N. 9 Treviso non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione

- della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Veneto n. 1319 del 16 agosto 2016, pubblicata sul BUR n. 88 del 13 settembre 2016, avente ad oggetto "*Contarina Spa - richiesta di modifica ed autorizzazione all'esercizio dell'impianto sperimentale per il trattamento ed il recupero di rifiuti urbani e assimilabili costituiti da prodotti assorbenti (pannoloni ed assorbenti igienici), presso lo stabilimento di Lovadina di Spresiano (TV). Art. 211 del D.Lgs n. 152 del 2006 e s.m.i. e art. 30 della L.R. n. 3 del 2000",* nella parte in cui, nel recepire il parere n. 4002 reso dalla Commissione Tecnica Regionale Sezione Ambiente del 23 giugno 2016, ha respinto la richiesta della società ricorrente di qualificare le attività svolte in impianto come attività di recupero "R3", finalizzate alla produzione di materie prime secondarie (MPS) e le ha invece classificate come "R13: Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12" e "R12: Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11";
- di ogni altro atto ad essa presupposto, consequenziale e/o comunque connesso e, in particolare, "ove occorrer debba", del parere n. 4002 reso dalla Commissione Tecnica Regionale sezione Ambiente del 23 giugno 2016, nella parte suddetta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2016 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Contarina S.p.A. (società in *house providing* a completa partecipazione pubblica) premette di essere stata autorizzata – a norma dell'art. 211

(Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione) del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 30 della legge regionale n. 3/2000 (Impianti di sperimentazione e ricerca) –, con deliberazione della Giunta Regionale n. 2064 del 3 novembre 2014, ad effettuare, presso lo stabilimento sito in Lovadina di Spresiano, l'attività sperimentale per il trattamento ed il recupero di rifiuti urbani e assimilabili costituiti da pannolini, pannoloni ed assorbenti igienici, per un periodo di due anni.

1.1. In particolare, l'impianto è deputato allo svolgimento di attività di recupero rifiuti non pericolosi identificata dal codice "R12" ("scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11"), e le due frazioni recuperate dal processo di sanificazione dei pannolini (1. frazione composta di cellulosa in fiocchi; 2. frazione composta di plastica in foglia") sono state classificate come rifiuti con codice CER, rispettivamente, 191201 (frazione cellulosica) e 191204 (frazione plastica).

1.2. Con una nuova istanza avanzata in data 30 ottobre 2015, Contarina ha chiesto (sempre ai sensi dell'art. 30 della legge regionale n. 3/2000 e dell'art. 211 del d.lgs. n. 152/2006) la modifica della suindicata autorizzazione, "al fine di perfezionare il processo di trattamento per migliorare la qualità dei materiali riciclabili", con conseguente «modifica della classificazione delle operazioni di recupero consentite all'impianto da "R12" a "R3" – "riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi" - propedeutica a classificare le frazioni riciclabili, recuperate attraverso il processo, come materie prime secondarie (MPS)».

1.3. Il processo di recupero dei pannolini proposto dalla ditta aveva infatti la finalità di produrre quattro distinte tipologie di rifiuto potenzialmente riciclabili (1. frazione composta di cellulosa in fiocchi; 2. frazione composta di plastica in foglia; 3. frazione composta di plastica e cellulosa; 4. frazione di polimero superassorbente "SAP").

1.4. Su tale istanza la competente Commissione tecnica ha reso il parere n. 4002 del 23 giugno 2016, secondo cui, con particolare riferimento alla

richiesta di classificare le operazioni di recupero oggetto di sperimentazione "R3" (con conseguente cessazione della qualifica di "rifiuto" delle frazioni riciclabili): "[...]*la normativa di settore all'art. 184-ter del D.Lgs 152/06 e s.m.i., non contempla la discrezionalità per le Autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione, riguardo la definizione di criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto, ad oggi disciplinati solo da precisi regolamenti comunitari e da decreti del Ministero dell'Ambiente. Quindi, in assenza di un pronunciamento chiaro da parte del Ministero dell'Ambiente, ad oggi, l'autorità competente, nell'ambito delle procedure istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di gestione rifiuti, non ha titolo per definire nuove materie prime seconde non contemplate dal DM 05.02.1998, o di definire, caso per caso, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto di materiali non ricompresi negli specifici regolamenti europei o in decreti del Ministero dell'Ambiente (art. 184-ter, comma 2, del D.Lgs 152/06 e s.m.i.)*".

1.5. Sulla base di tale premessa, la Commissione Tecnica ha proposto «l'approvazione dell'operazione di recupero oggetto di sperimentazione, che consiste in sterilizzazione, selezione e recupero dei materiali, identificata in R12: "Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11"». Quanto poi alla frazione composta da polimero superassorbente (SAP), la Commissione ha ritenuto che, "nelle more dell'emanazione dei decreti di cui al comma 2 dell'art. 184-ter del D.Lgs 152/2006 e s.m.i., cessa la qualifica di rifiuto se rispetta i requisiti stabiliti dai punti 6.1.3 e 6.1.4 dell'Allegato 1-Sub-allegato 1 del DM 05.02.0998 e s.m.i.".

La Commissione ha quindi espresso parere favorevole alla richiesta di autorizzazione presentata da Contarina, imponendo tuttavia una serie di prescrizioni.

1.6. La Giunta regionale, con deliberazione n. 1319 del 16 agosto 2016, ha recepito il parere espresso dalla Commissione tecnica, autorizzando conseguentemente la società istante ad effettuare le modifiche all'impianto sperimentale e ad esercitare l'attività nel rispetto delle prescrizioni contenuti

nel citato parere, ma non a modificare la classificazione delle operazioni di recupero consentite all'impianto da R12 e R13 a R3.

2. Con ricorso ritualmente notificato, Contarina s.p.a. ha impugnato la deliberazione suddetta, i*n parte qua*, lamentando in primo luogo la violazione dell'art. 6, commi 1 e 4 della Direttiva comunitaria n. 2008/98/CE, degli artt. 183, comma 1, lett. t), 184-ter, 214, comma 7, e 216 del d.lgs. n. 152/2006 (nonché dei d.m. 5 febbraio 1998, d.m. 12 giugno 2002, d.m. 17 novembre 2005 n. 269), della Circolare prot. n. 10045 del 1° luglio 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, oltre che eccesso di potere sotto il profilo dell'irragionevolezza e del difetto di motivazione.

2.1. Secondo la ricorrente, infatti, trattandosi di una richiesta di autorizzazione in via ordinaria, la Regione doveva fissare nell'atto autorizzativo i criteri specifici da soddisfare affinché i materiali in uscita dal processo di trattamento prospettato potessero dismettere la qualifica di rifiuto e, dunque, essere sottratti al regime normativo previsto per tale categoria, ai sensi dell'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006.

2.2. In secondo luogo, la ricorrente ha denunciato il vizio di difetto di motivazione e di carenza di istruttoria per la mancata valutazione, da parte dell'Amministrazione, delle circolari ministeriali prot. n. 10045 del 1° luglio 2016 e prot. 11415 del 28 luglio 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in base alle quali sarebbe possibile un'interpretazione opposta a quella in concreto adottata.

3. Il ricorso è fondato sotto entrambi i profili.

3.1. Ed invero, il mancato riconoscimento della possibilità di modificare la classificazione delle operazioni di recupero consentite all'impianto *de quo* da "R12" e "R13" a "R3" (e quindi di "qualificare le frazioni riciclabili come MPS") si fonda sull'assunto per cui, allorché, come nel caso di specie, non sia stato emanato, né a livello comunitario né a livello nazionale, un provvedimento che predetermini i criteri specifici da soddisfare, ed "in assenza di un pronunciamento chiaro da parte del Ministero dell'Ambiente",

l'Amministrazione regionale non avrebbe titolo, "nell'ambito delle procedure istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di gestione di rifiuti, per definire nuove materie prime seconde non contemplate dal DM 05.02.1998, o di definire, caso per caso, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto di materiali non ricompresi negli specifici regolamenti europei o in decreti del Ministero dell'Ambiente (art. 184-ter, comma 2, del D.Lgs 152/06 e s.m.i.)" (cfr. parere della Commissione Tecnica n. 4002).

3.2. Tale assunto non è condivisibile.

3.3. Questa Sezione ha già affermato che "la mancanza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi alle procedure di recupero" di determinati rifiuti, "lungi dal precludere *sic et simpliciter* il potere" dell'Autorità competente "di valutare comunque, caso per caso, l'eventuale rilascio (nel rispetto delle quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs n.152/2006) delle relative autorizzazioni", "comporta al contrario il potere ed il dovere appunto di procedere ad una analisi, ad una valutazione e ad una decisione casistica, rilasciando la autorizzazione integrata ambientale qualora la sostanza che si ottiene dal trattamento e dal recupero del rifiuto soddisfi le quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, d.lgs n.152/2006, in conformità all'art. 6, par. 1, della Direttiva 2008/98/CE" (TAR Veneto, III Sez., n. 1224/2016).

3.4. L'approdo ermeneutico appena citato risulta applicabile anche alla fattispecie oggetto di giudizio, relativa ad un'autorizzazione regionale all'esercizio di un impianto sperimentale di trattamento e recupero di rifiuti urbani domestici e assimilabili da raccolta differenziata rilasciata in conformità agli artt. 208, 209 e 211 del d.lgs. n. 152/2006, non assoggettato a V.I.A.

3.5. Ed invero, come condivisibilmente osservato dal Ministero con la propria circolare in data 1° luglio 2016, la procedura per la cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. "End of Waste", con acronimo "EoW"), disciplinata dall'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006, prevede tre modalità alternative di definizione dei criteri di "EoW "gerarchicamente ordinate" segnatamente:

a) "i criteri di cui ai regolamenti europei prevalgono, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri definiti con i decreti ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti";

b) "a loro volta, i criteri definiti con i decreti ministeriali prevalgono, salvo uno specifico regime transitorio stabilito dal rispettivo decreto ministeriale, sui criteri che le Regioni – o gli enti da queste delegati – definiscono in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti, sempre che i rispettivi decreti ministeriali abbiano ad oggetto le medesime tipologie di rifiuti";

c) "in via residuale, le Regioni – o enti da queste individuati – possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli artt. 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'art. 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari e decreti ministeriali".

3.6. Tale ricostruzione è confermata da una lettura sistematica dell'art. 184-ter con le norme in materia di autorizzazione ordinaria di cui agli artt. 208 e ss. del medesimo d.lgs. n. 152/2006. Sicché, in definitiva, deve convenirsi sul principio per cui le Regioni possono definire criteri "EoW" in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211, citati, "sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter". E ciò nel rispetto del quadro dei criteri generali delineato dall'art. 184-ter, comma 1, del d.lgs. secondo cui: «Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard

esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana».

3.7. Tanto considerato, risulta del tutto incongrua l'affermazione della Regione resistente secondo cui la Circolare del 1° luglio 2016 non avrebbe dato una risposta chiara in ordine alla possibilità per l'Ente competente, in sede di rilascio, ad elaborare o meno criteri specifici di "EoW" (affermazione contenuta anche nel parere della Commissione tecnica secondo cui si verserebbe "in assenza di un pronunciamento chiaro da parte del Ministero dell'Ambiente"). Né può ritenersi che la circolare del 1° luglio 2016 si ponga in contrasto con il procedimento incardinato dal Ministero dell'Ambiente, di cui alla nota prot. 7945 del 6 luglio 2015, per la fissazione dei criteri "end of waste" ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, cit. – come invece affermato dalla resistente (pag. 7 del controricorso) –, atteso che l'attività di individuazione e predeterminazione a livello centrale dei criteri in parola per determinate tipologie di rifiuti non elimina affatto, secondo quanto sopra osservato, il potere residuale di individuazione "caso per caso" dell'Ente, in sede di rilascio dell'autorizzazione, allorché per la singola categoria di rifiuto evidenziata dall'istante, non esista una disciplina specifica ("gerarchicamente" sovraordinata) né a livello europeo, né a livello nazionale.

4. Può ora passarsi all'esame del profilo del dedotto difetto e/o contraddittorietà di motivazione del provvedimento impugnato, che è strettamente connesso a quello appena esaminato.

4.1. La resistente ha invero allegato in giudizio l'esistenza di due decreti ministeriali (il D.M. 5.2.1998 e il D.M. n. 22 del 14.2.2013 n. 22) che, in tesi, definirebbero le condizioni applicabili ai prodotti ottenuti dal trattamento (e/o materie prime seconde), se destinati ad uno specifico utilizzo, per cessare di essere considerati rifiuti, in quanto tali assoggettati alla disciplina della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 (cfr. controricorso pag. 8).

4.2. Tuttavia, ferma rimanendo l'impossibilità di integrare in via postuma la motivazione del provvedimento impugnato, deve osservarsi che, nel parere

della Commissione tecnica regionale "posto a corredo e parte integrante" della deliberazione impugnata, non viene affatto chiarito se, ed eventualmente in che termini, la disciplina contenuta nella suddetta decretazione consenta o meno di qualificare le attività svolte nell'impianto in oggetto come attività di recupero "R3", per la produzione di materie prime secondarie. Anzi è proprio la Commissione tecnica ad escludere di avere il potere di "definire nuove materie prime seconde *non* contemplate nel D.M. 5.2.1998, o di definire caso per caso i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto" (cfr. parere, pag. 11). Conseguentemente, nel caso in esame, non verrebbe in considerazione un'ipotesi di criteri "EoW" già definititi a livello centrale, ma semmai quella opposta di carenza di una siffatta predeterminazione.

4.3. Ciò nondimeno, né dal parere della Commissione tecnica, né dal provvedimento impugnato, è possibile ricavare l'*iter* logico-giuridico del ragionamento posto a base della pretesa esclusione della titolarità, in capo all'Autorità procedente, del potere di individuare comunque, in via residuale, i criteri in questione secondo le direttrici generali di cui all'art. 184-ter, comma 1, sopra riportato.

4.4. Tale carenza motivazionale è tanto più evidente, poiché non dà conto della diversa interpretazione del quadro normativo di riferimento suggerita dal Ministero, con la citata Circolare del 1° luglio 2016, né delle ragioni per le quali l'Amministrazione procedente avrebbe ritenuto di discostarsene.

5. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto sotto entrambi i profili di censura sollevati e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato, nella parte in cui, facendo proprie le considerazioni della Commissione tecnica regionale, ha respinto, con le motivazioni suddette, la richiesta della ricorrente di qualificare le operazioni di recupero svolte nell'impianto in oggetto "R3", classificandole invece come «R12: "Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11"» ed "R13: Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12".

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto annulla, *in parte qua*, il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali che liquida complessivamente in Euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Silvia Coppari, Primo Referendario, Estensore

Marco Rinaldi, Referendario

L'ESTENSORE
Silvia Coppari

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO