

Il Consiglio di Stato, con una articolata pronuncia, sottopone alla Corte di giustizia alcune questioni inerenti al perimetro dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e, segnatamente: I) 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, ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice precedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di Giustizia ove investiti di identica questione; II) se sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto della Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.

Con l'ultimo dei quesiti è posta anche una questione sostanziale in tema di disciplina dei depositi di sostanze pericolose all'interno di impianti di trattamento dei rifiuti, sottoposta alla Corte per l'ipotesi di ritenuta sussistenza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale.

Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza non definitiva, 25 gennaio 2022, n. 490 – Pres. Poli, Est. Verrico.

Processo amministrativo – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Obbligo del giudice di appello – Impianto di trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi - Assoggettamento dell'impianto alla c.d. normativa Seveso – Quantificazione dei rifiuti.

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) 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 - tenuto conto della terminologia e del significato propri del diritto unionale attribuibili alle parole componenti la relativa disposizione, del contesto normativo europeo in cui la stessa è inserita e degli obiettivi di tutela sottesi alla sua previsione, considerando lo stadio di evoluzione del diritto europeo al*

momento in cui va data applicazione alla disposizione rilevante nell'ambito del giudizio nazionale – ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice procedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di Giustizia ove investiti di identica questione;

2) se – per salvaguardare i valori costituzionali ed europei della indipendenza del giudice e della ragionevole durata dei processi – sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto della Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.”

Per l'ipotesi in cui la Corte di giustizia dovesse risolvere negativamente i precedenti quesiti, si solleva la seguente ulteriore questione pregiudiziale:

3) 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, contempra 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 (1).

(1) I. – Con la sentenza non definitiva in rassegna la quarta sezione del Consiglio di Stato ha investito la Corte di giustizia UE di un triplice ordine di quesiti:

a) sulle prime due questioni si rinvia a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 14 settembre 2021, n. 6290 (oggetto della News US n. 78 del 4 ottobre 2021) che ha proposto due quesiti nei medesimi termini;

b) la terza questione inerisce all'interpretazione di talune disposizioni della direttiva 2012/18/UE (relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio), della direttiva 2008/98/CE (relativa ai rifiuti) nonché della direttiva 2010/75/UE (relativa alle emissioni industriali, prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento e rifusione), in relazione alla sottoposizione alla disciplina c.d. Seveso – oggetto della causa principale – delle sostanze pericolose presenti all'interno di un impianto di trattamento dei rifiuti.

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa nella quale si è innestato il rinvio, muove dall'impugnazione di un provvedimento di diffida adottato dal Comitato tecnico regionale (C.T.R.) delle Marche nei confronti di una società che gestisce un impianto di trattamento di rifiuti liquidi, pericolosi e non pericolosi, in virtù di autorizzazione integrata ambientale.

In particolare, con il citato provvedimento, l'impresa è stata diffidata a presentare, entro sessanta giorni dal recepimento del verbale, la notifica prevista dall'art. 13 del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105 e il rapporto di sicurezza di cui all'art. 15 dello stesso d.lgs., ovvero, in alternativa, a limitare fisicamente l'utilizzo di parte dei serbatoi in maniera da non superare i limiti di soglia previsti dal medesimo decreto legislativo.

In primo grado con sentenza del T.a.r. per le Marche, 23 giugno 2021, n. 498 il ricorso è stato respinto.

La società ricorrente in primo grado ha interposto appello avverso la predetta decisione e, nell'ambito del relativo giudizio, si è innestato il rinvio pregiudiziale di cui trattasi il quale, come si è detto, ha preliminarmente riguardato l'assetto degli obblighi del giudice di ultimo grado rispetto alla previsione ex art. 267 TFUE.

III. – Data tale premessa, il percorso argomentativo che ha condotto alla rimessione – premessa la accertata rilevanza della questione ai fini del rinvio pregiudiziale – si fonda sulle seguenti considerazioni:

c) in termini generali, ai fini dell'assoggettabilità di un impianto di trattamento di rifiuti alla c.d. normativa "Seveso" (come sviluppatasi nel tempo: d.P.R. n. 175/1988 di recepimento della prima direttiva "Seveso" 82/501/CEE; d.lgs. n. 334/1999 di recepimento della direttiva "Seveso-bis" 96/82/CE; d.lgs. n. 105/2015 di recepimento della direttiva "Seveso-ter" 2012/18/UE), rileva, ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 3, lettere a), b) e c), del d.lgs. n. 105/2015, la presenza di sostanze pericolose in quantità maggiore rispetto alle soglie indicate nelle colonne 2 e 3 dell'allegato 1 allo stesso decreto legislativo.

In particolare, è esclusa l'applicabilità della normativa Seveso per gli stabilimenti in cui le sostanze pericolose non eccedono la soglia di cui alla colonna 2, mentre, laddove la presenza di sostanze pericolose sia compresa tra la soglia di cui alla colonna 2 (soglia inferiore) e la soglia di cui alla colonna 3 (soglia superiore), trovano applicazione le disposizioni relative ai c.d. "stabilimenti di soglia inferiore" e, ove si superi la soglia di cui alla colonna 3, si procede ad applicare integralmente la normativa (c.d. "stabilimenti di soglia superiore");

d) a tali fini è pertanto determinante il concetto di "presenza di sostanze pericolose" definito dall'art. 3, lett. n), del d.lgs. n. 105/2015, il quale – riprendendo quanto previsto dall'art. 3, n. 12, della direttiva 2012/18/UE – stabilisce che per "presenza di sostanze pericolose" deve intendersi "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";

e) mentre il concetto di "presenza reale" non pone problemi particolari, maggiori perplessità emergono in relazione alla nozione di "presenza prevista", per integrare la quale è dubbio se possa essere ritenuto sufficiente l'esito del monitoraggio effettuato 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;

f) l'impresa ricorrente, traendo spunto dal parere reso dal Coordinamento nazionale *ex art. 11 del d.lgs. n. 105 del 2015*, sostiene la tesi - invero piuttosto ardita - che sarebbe consentito in via generalizzata l'utilizzo di un sistema gestionale interno per quantificare le sostanze pericolose presenti nello stabilimento e, quindi, per determinarne l'assoggettabilità o meno al d.lgs. n. 105/2015, senza distinguere il caso in cui la presenza di un quantitativo inferiore alla soglia determini l'inapplicabilità della normativa (fattispecie oggetto del giudizio) dal caso in cui si registri una quantità superiore alla prima ed inferiore alla seconda soglia (che era invece oggetto del parere reso dal Coordinamento nazionale);

g) l'assunto della società è del tutto privo di base, posto che il citato parere del Comitato di coordinamento è stato sviluppato con riferimento ad una fattispecie non assimilabile a quella in esame. Il parere, infatti, attiene ad una richiesta (proveniente da ditte già soggette alla normativa Seveso) finalizzata, piuttosto che ad individuare le modalità di quantificazione dei rifiuti pericolosi per decidere in ordine ad un primo assoggettamento alla normativa Seveso (oggetto della controversia in esame), a valutare se la proposta modalità di gestione flessibile possa essere utilizzata allo scopo di mantenere, anche nei casi di variazioni frequenti di sostanze e quantitativi, l'assoggettamento alla disciplina di cui al d.lgs. n. 105 del 2015, in qualità di stabilimenti "di soglia inferiore";

h) per definire le "sostanze pericolose" rilevanti al fine di determinare l'assoggettabilità dello stabilimento alla c.d. normativa Seveso, la direttiva in vigore include, su un piano di perfetta parità, sia le sostanze 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");

i) l'intenzione del legislatore di voler anticipare - rispetto al sistema previgente - la soglia di tutela garantita dall'applicazione della disciplina, non può pertanto essere elusa dall'applicazione di un sistema di gestione - come quello proposto dalla ricorrente - 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;

j) quanto all'obbligo di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*:

j1) nel caso di specie sono sollevate questioni interpretative nell'ambito di una causa principale nazionale in cui si controverte della compatibilità con la definizione di "presenza di sostanze pericolose" di cui all'art. 3, n. 12, della direttiva 2012/18/UE, di 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, che, qualificando i rifiuti come miscele ai sensi dell'art. 3, n. 11, della direttiva 2012/18/UE, contempra 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.

IV. – In relazione al tema oggetto della decisione in commento, per completezza si segnala nella giurisprudenza del Consiglio di Stato:

k) Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4545 (in *Riv. giur. dell'ambiente*, n. 23, luglio 2021, con nota di E. MASCHIETTO, *Ilva: aia e poteri di ordinanza sindacale si misurano con il principio di legalità e di precauzione*) che in relazione al "principio di precauzione" nei giudizi di compatibilità ambientale, ha affermato che tutta la disciplina del d.lgs., n. 152 del 2006 è ispirata al rispetto del principio di precauzione pertanto, qualora si affermi che le procedure di VIA ed AIA ivi previste sono state rispettate, deve anche ritenersi che il principio stesso è stato presuntivamente rispettato. Tuttavia il rispetto delle predette procedure non esclude a priori che esso non sia sufficiente, e che, quindi, rimanga uno spazio per l'ulteriore applicazione del principio di precauzione, il quale però non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni non ancora verificate in termini scientifici;

- l) Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1166; *idem*, n. 1167; *idem*, n. 1170 (in *Foro It. Rep.* 2021, *Ambiente (tutela dell')*, in *Riv. giur. urbanistica* 2020, 1043 (m), con nota di AMANTE) in cui è stato osservato che, laddove intervengano modifiche tra lo stadio della progettazione preliminare e quella definitiva da cui derivino nuovi e ulteriori impatti significativi sull'ambiente, si deve effettuare una nuova valutazione di impatto ambientale, dovendo quest'ultima sempre coincidere con l'atto che autorizza alla realizzazione dell'opera.
- 