

Alla Corte di giustizia la questione della realizzazione di una discarica per rifiuti inerti da realizzare nel territorio di Roma Capitale.

[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza non definitiva, 14 luglio 2022, n. 6013 – Pres. Poli, Est. Martino](#)

Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Obbligo del giudice nazionale di ultima istanza - Limiti – VIA - Impugnabilità immediata – Localizzazione discarica.

Vanno rimessi alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti interpretativi:

- 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 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”;*
- 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 ruscato 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”;*
- 3) *“se è conforme alla [direttiva 1999/31/CE, Allegato I](#), l’ubicazione di una discarica in un’area di vuoto di cava, priva di barriera geologica naturale originaria, o comunque caratterizzata da una barriera geologica di limitata consistenza, in particolare nell’ipotesi in cui vi sia il dubbio che, nel pregresso esercizio dell’attività di cava, sia stata intercettata la falda originaria profonda”. (1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna il Consiglio di Stato — dopo alcuni quesiti preliminari in ordine alla ammissibilità del rinvio pregiudiziale — sollecita la Corte di giustizia a interpretare la direttiva 1999/31/CE (nella parte in cui stabilisce che una discarica deve essere realizzata mediante la combinazione della barriera geologica naturale e di un rivestimento

artificiale), al fine di chiarire se sia conforme ad essa l'ubicazione di una discarica in un'area di vuoto di cava, priva di barriera geologica naturale originaria, o comunque caratterizzata da una barriera geologica di limitata consistenza.

I quesiti prendono abbrivio da una valutazione positiva di compatibilità ambientale (VIA), espressa con determinazione della Regione Lazio in ordine al progetto di un impianto di discarica per rifiuti inerti da realizzarsi su un fondo ubicato in Roma, da parte di una società commerciale.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato può essere sintetizzata come segue.

Alcuni cittadini e una associazione ambientalista hanno impugnato il provvedimento di VIA per realizzare una discarica per inerti nonché il documento tecnico elaborato dai tecnici della Regione Lazio, Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale (in attuazione di una ordinanza contingibile e urgente adottata dal presidente della Regione Lazio), contenente gli elementi preordinati alla successiva individuazione di uno o più siti ovvero impianti sul territorio di Roma Capitale da destinare a operazioni di smaltimento per i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti solidi urbani (codici EER 19.12.12, 19.05.01, 19.05.03), prodotti nel territorio di Roma Capitale.

Con sentenza del [T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. I quater, 16 febbraio 2021, n. 1903](#): i) il ricorso principale è stato in parte dichiarato improcedibile per omessa impugnazione, da parte di alcuni dei ricorrenti, dell'autorizzazione successivamente rilasciata ex [art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006](#) (autorizzazione integrata ambientale); ii) i motivi aggiunti (avverso un atto considerato meramente endoprocedimentale) sono stati dichiarati inammissibili.

Avverso la predetta sentenza hanno interposto appello gli interessati e, nell'ambito del relativo giudizio, si è innestato il deferimento di cui trattasi.

III. – Con la sentenza in rassegna il collegio giunge alla elaborazione dei quesiti sopra riportati sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) la discarica di inerti progettata si trova ad una distanza di 300 metri dal SIC (Sito di interesse comunitario), area ZPS (Zona protezione speciale), ai sensi del PTPG (Piano territoriale provinciale generale) della Provincia di Roma, rispetto alla quale un uso compatibile potrebbe essere solo quello naturalistico o silvo – pastorale;
- b) il Dipartimento tutela ambientale di Roma Capitale ha evidenziato che il sito si trova a 50 metri dal corso d'acqua indicato nell'elaborato della Rete Ecologica; secondo gli appellanti sarebbe violata la fascia di rispetto di 150 metri dai corsi d'acqua ai sensi dell'articolo 71 della NTA (Norme tecniche di attuazione) del PRG;

- c) il comma 7 dell'art. 72 delle richiamate disposizione del Piano regolatore generale prevede che nelle aree dell'Agro romano sono escluse le "discariche di inerti (se non finalizzate al ripristino e recupero ambientale)";
- d) l'Allegato I punto 3.1. della [direttiva 1991/31/CE](#) prevede che una discarica deve essere realizzata mediante la combinazione della barriera geologica naturale e di un rivestimento. Qualora la barriera geologica non abbia le caratteristiche necessarie, la barriera può essere completata con una barriera di confinamento;
- e) nel caso di specie, la barriera geologica non sarebbe più esistente, quale conseguenza dell'attività estrattiva e del conseguente affioramento della falda;
- f) sarebbero quindi riscontrabili, secondo gli appellanti, violazioni dell'Allegato 1 al [d.lgs. n. 36/2003](#), punti 1.2.1 e 1.2.2 e delle corrispondenti previsioni punto 3.1. e 3.3. della direttiva 1999/31 nonché vizi di istruttoria e motivazione dei provvedimenti impugnati, in particolare, dello studio di impatto ambientale e della valutazione di incidenza ambientale (VINCA);
- g) secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa, la valutazione di impatto ambientale rappresenta un atto autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui essa si concluda con esito negativo, sia che la medesima abbia un epilogo positivo; nel primo caso, invero, la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, determinandosi un palese arresto procedimentale, sicché non potrebbe non riconoscersi al soggetto interessato alla positiva conclusione del procedimento un interesse autonomo e immediato all'impugnazione del giudizio negativo. Nel secondo caso (esito positivo del procedimento) va, invece, valutata l'esistenza, in capo a terzi soggetti, di un interesse (contrario) al giudizio favorevole; in sostanza, gli atti conclusivi delle procedure di valutazione di impatto ambientale, pur inserendosi all'interno di un più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali, siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco ([Cons. Stato, sez. IV, 13 settembre 2017, n.4327](#) in Riv. giur. ambiente 2017, 717, con nota di MARTINO);
- h) in tale senso l'art. 29 del c.d. codice dell'ambiente ([d.lgs. n. 152 del 2006](#)) prevede che: - i provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge (art. 29, comma 1); - l'eventuale annullamento in sede giurisdizionale dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA, è oggetto della specifica previsione del comma 3 della medesima disposizione, relativo ai termini e alle modalità della rinnovazione del procedimento di AIA;

- i) nessun rilievo può attribuirsi, in primo luogo, alla circostanza che all'interno del SIC "Macchia Grande di Ponte Galeria" siano consentiti solo usi naturalistici o silvo – pastorali, posto che tale prescrizione non vige per le aree esterne (quella di cui si verte, è posta a 300 metri). Nel caso di impianti potenzialmente interferenti con SIC o ZPS è prevista l'effettuazione della VINCA;
- j) quanto alla dedotta violazione dell'Allegato 1 punto 1.1. [d.lgs. 36/2003](#) secondo cui le discariche di rifiuti inerti "non possono essere collocate all'interno della fascia di rispetto di 150 metri da corsi di acqua":
 - j1) tale previsione fa riferimento, complessivamente, quali siti non idonei alla localizzazione di discariche, alle "Aree, immobili e contesti tutelati ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)". L'art. 142 di tale decreto, afferma che formano oggetto di tutela ex lege, tra l'altro, "c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con [regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775](#), e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna"; pertanto la fascia di rispetto di 150 metri invocata riguarda i corsi di acqua iscritti negli elenchi delle acque pubbliche e non quello in esame (cfr. sul punto [Cons. Stato, sez. IV, n. 3230 del 2017](#), in Foro it., 2017, III, 510); nello stesso senso depone l'art. 71 delle NTA del PRG di Roma Capitale;
 - j2) alla luce di tali disposizioni, il fatto che il sito si trovi a 50 metri dal corso d'acqua indicato nell'elaborato della rete ecologica non ha alcun rilievo poiché non vi è prova del fatto che tale corso d'acqua abbia natura pubblica e sia quindi tutelato anche ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 42/2004, per cui vige la fascia di rispetto di 150 metri (cfr. Cons. Stato, sez. IV n. 3230 del 2017 cit.),
- k) per quanto riguarda la distanza da case e centri abitati il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio non prevede un divieto, ma solo che l'esistenza di un edificato urbano a meno di 1000 metri dal sito, ovvero di case sparse a meno di 500 metri sia considerato come "fattore di attenzione" progettuale;
- l) né risulta in termini concreti la presenza di una infrastruttura interferente con il sito della discarica;
- m) analogo ragionamento deve essere fatto per la presenza di installazioni militari che costituisce anch'essa, ai sensi del predetto piano un fattore di "attenzione progettuale";
- n) in relazione all'idoneità del sito dal punto di vista idrogeologico:
 - n1) il progetto autorizzato (che prevede la messa in opera sul fondo dell'invaso di un sistema di impermeabilizzazione e di uno strato di argilla compatta

spesso un metro) risulta conforme al requisito normativo di permeabilità K10-9 m/s previsto per le discariche di rifiuti non pericolosi (cfr., al riguardo, l'Allegato 1 al d.lgs. n. 36 del 2003, punto 2.4.2);

- n2) in materia, il Consiglio di Stato ha osservato ([sez. V, sentenza n. 2683 del 17 maggio 2013](#) in Dir. e giur. agr. e ambiente 2014, 98, con nota di PERILLO), con riferimento ai parametri stabiliti per le discariche per rifiuti speciali (ma il ragionamento può essere esteso agli impianti per inerti), che l'art. 2.4.2 dell'Allegato I al d.lgs. n. 36 del 2003 disciplina puntualmente i criteri di permeabilità e spessore che devono essere posseduti dal substrato della base e dei fianchi (c.d. barriera geologica) del sito ove l'attività di discarica è esercitata, il cui soddisfacimento, nelle fattispecie concrete, deve essere accertato mediante indagini e perforazioni geognostiche;
- n3) la medesima disposizione prevede che la predetta barriera geologica può essere completata artificialmente mediante un sistema di barriera di confinamento opportunamente realizzato che fornisca una protezione equivalente. Viene pertanto stabilita l'equivalenza, sotto il profilo delle garanzie ambientali, tra la barriera geologica naturale e quella artificiale, tenuto conto che la ratio della previsione di cui al richiamato punto 2.4.2. dell'Allegato I al d.lgs. n. 36 de 2003 è quella di consentire la gestione di una discarica allorquando siano comunque assicurabili - ed in concreto assicurate - le condizioni di sicurezza del sito, indipendentemente dal tipo di barriera;
- o) in generale, nelle materie tecnico scientifiche, trova applicazione il principio per cui le valutazioni delle Autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, [Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379](#) in Riv. giur. edilizia 2021, I, 192, con nota di PRIMERANO; idem, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36 n Riv. giur. edilizia 2014, I, 545, con nota di ROMANO, in Guida al dir. 2014, fasc. 8, 84, con nota di PONTE, in Giurisdiz. amm. 2014, I, 5, con nota di ANCORA, in Riv. giur. sarda 2016, I, 387, con nota di DORE);
 - o1) non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, [Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3500](#), in Rep. Foro It., 2009, Impiegato dello Stato e pubblico in genere, n.° 1011), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul

- principio, per tutte [Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021, n.2524](#), e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, [sez. IV, 7 giugno 2021, n.4331](#));
- o2) ciò premesso sono disattesi i motivi in ordine al difetto di istruttoria circa l'attività svolta dalla regione in relazione alla valutazione della compatibilità del progetto con il SIA, al trattamento del percolato, al cumulo degli effetti derivanti dalla presenza di opifici industriali nell'area sulla qualità dell'aria, sulle acque di falda e sulla salute umana;
- p) per quanto riguarda le critiche allo studio di VINCA, secondo quanto, ancora da ultimo, ribadito dalla Corte UE, "La valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» non può comportare lacune e deve contenere rilievi e conclusioni completi, precisi e definitivi atti a dissipare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei lavori previsti sul sito protetto in questione" (cfr. [Corte di giustizia UE, sezione VI, sentenza 16 luglio 2020, C-411/19, WWF Italia Onlus](#) oggetto della [News US n. 84 del 27 luglio 2020](#));
- q) in relazione alla portata dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, si vedano da ultimo le News US: [n. 63 del 7 luglio 2022](#) a [Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2022, n. 4741](#); [n. 56 del 14 giugno 2022](#) a [T.a.r. per la Puglia, sez. staccata Lecce, sez. I, 11 maggio 2022, n. 743](#); [n. 88 del 29 novembre 2021](#) a [Cons. Stato, adunanza plenaria, 9 novembre 2021, n. 18](#);
- r) per l'ipotesi in cui la Corte di giustizia dovesse ritenere cogente l'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE si solleva il quesito pregiudiziale, riguardante l'interpretazione e la corretta applicazione di principi e disposizioni europei rilevanti nel caso di specie.

IV. – Si segnalano per completezza le seguenti decisioni:

- s) sulla natura giuridica e rapporti fra VIA e AIA, loro autonomia, onere impugnabilità immediata VIA e limiti del sindacato del giudice amministrativo si veda da ultimo [Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2022, n. 6406](#). La sentenza, anch'essa relativa all'ampliamento di una discarica, ha osservato in particolare che "la valutazione di impatto ambientale si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero. La sua funzione è preordinata alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo della personalità umana attribuendo ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale, di derivazione comunitaria. Si differenzia dall'AIA che incide sugli aspetti gestionali dell'impianto; sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante,

assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco”;

- s1) è stato inoltre precisato che “il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente (o meglio impone) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi”;
- s2) a sostegno della decisione sono stati richiamati i seguenti precedenti: [Cons. Stato, sez. II, 12 aprile 2021, n. 2949](#) (in Rep. Foro it. 2021, Ambiente, n. 96); [sez. V, 21 maggio 2018, n. 3034](#) (in Rep. Foro it. 2018, Ambiente, n. 96); [sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3559](#) (in Rep. Foro It. 2017, Ambiente, n.° 172); [sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000](#) (in Riv. giur. ambiente 2016, 519, con nota di COSTA); [sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313](#) (in Riv. giur. ambiente 2015, 95, con nota di BRAMBILLA e 17 ottobre 2012, n. 5292, in Rep. Foro It. 2013, Atto amministrativo, n. 229); sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299 (in Rep. Foro It. 2012, Giustizia amministrativa, n. 617); sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541 (in Dir. e giur. agr. e ambiente 2012, 636, con nota di BARBATO nonché in Riv. giur. ambiente 2012, 588, con nota di BETTINELLI).