

URIGINSLE



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto da Evangelista Bruno, Colacicco Bruna, Valente Manlio, Umbaldo Salvatore, Fuoco Egidio, Di Domenico Franco, Risi Francesco, Valente Livio, Iannetta Antonio, Di Paolo Mario, Lanni Antonio, Di Paolo Quirino, Stabile Fausto, Minchella Luigi, Marandola Maurino, rappresentati e difesi dagli avv. Franco Zuccaro e Riccardo Lopardi ed elettivamente domiciliati in Roma, Piazza Santiago del Cile, n.7 (studio avv. Angelo Romano);

contro

il Ministero dell'Industria, commercio e artigianato, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n.12;

e nei confronti

- dei Ministeri dell'Ambiente e della Sanità, in persona dei Ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliati ope legis in Roma, Via dei Portoghesi n.12;
- della Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., n.c.;
- dell'E.N.E.A. - Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente, n.c.;
- della Provincia di Frosinone, n.c.;

DFR

N. 5411/2001  
Reg.Dec.  
N. 819 Reg.Ric.  
ANNO 2001



- dell'Azienda Asl di Frosinone, n.c.;
- dell'Enel S.p.A., in persona dei legali rappresentanti, n.c.;
- del Comune di San Vittore, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Paolo Dell'Anno ed elettivamente domiciliato in Roma, Via Ciceroni n.60;
- del Comune di Cassino, in persona del Sindaco p.t., n.c.;
- del Comune di Cervaro, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. F. Saverio Fortuna e presso lo studio dello stesso elettivamente domiciliato in Roma, Corso Trieste n.16;
- l'E.A.L.L. (energia ambiente litorale laziale) S.R.L., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Goffredo Grassani e dall'avv. Gustavo Romanelli, ed elettivamente domiciliato in Roma Via Cosseria n.5;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez.II, n.896 del 9 febbraio 2000;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di intervento dell'Associazione Legambiente – Onlus-Circolo associativo territoriale di San Pietro Infine (CE) “Vie del Veneto”, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Franco Zuccaro ed elettivamente domiciliata in Roma, Piazza Santiago del Cile, n.7 (studio avv. Angelo Romano);

Visto l'atto di intervento della Provincia di Caserta rappresentata e difesa dall'Avv. Francesco Ferraiuolo ed elettivamente domiciliato in Roma, presso la Segreteria delle Sezioni Giurisdizionali del Consiglio di Stato,

Piazza Capo di Ferro n.13;

Visto l'atto di intervento del Comune di Rocca d'Evandro, del Comune di Mignano Montelungo, del Comune di Roccamonfina, del Comune di Tora e Picilli, in persona dei Sindaci p.t., rappresentati e difesi dall'Avv. Giovanni Marrocco in Cassino, Via Virgilio n.44 ed elettivamente domiciliati presso la Segreteria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, Piazza Capo di Ferro n.13;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

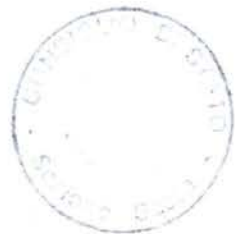
Alla pubblica udienza del 26 giugno 2001 relatore il Consigliere Roberto Garofoli. Uditi, l'Avv. Zuccaro, l'Avv. Lopardi, l'Avv. Dell'Anno, l'Avv. Fortuna, l'Avv. Romanelli, l'Avv. Grassini, l'Avv. Mazzocco e l'Avv. Ferraiuolo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

### FATTO

Con i ricorsi di primo grado gli attuali appellanti, residenti in S. Vittore del Lazio, hanno impugnato, in proprio ed in qualità di componenti del Comitato cittadino per S. Vittore del Lazio:

- 1) la delibera del Consiglio comunale di S. Vittore del 12 agosto 1887, n.27, di approvazione del progetto presentato dall'E.A.L.L. S.r.l., relativo alla realizzazione di un impianto di termocombustione con produzione di energia elettrica alimentato da R.D.F. (*Refuse derived fuel*) o C.D.R. (combustibile ricavato da rifiuti) proveniente dal consorzio riciclaggio rifiuti di Colfelice, nonché la delibera regionale di approvazione n.1356 del 21 maggio 1997 ed ogni altro



- provvedimento comunale inteso ad assentire la realizzazione del suddetto impianto, in specie la delibera di Giunta comunale n.103 del 12.5.97 di costituzione di una Commissione per la valutazione del progetto indicato (ric. n.12209/97);
- 2) la concessione edilizia prot. n.3905 rilasciata il 13 agosto 1997 e la convenzione stipulata il 4 aprile 1997 (ric. n.415/98);
  - 3) il decreto ministeriale in data 8 ottobre 1997 di autorizzazione della società E.A.L.L. all'installazione ed all'esercizio di una centrale termoelettrica alimentata con R.D.F. della potenza elettrica di circa 10 MW (ric. n.423/98).

A fondamento dei ricorsi indicati, gli odierni appellanti hanno dedotto, in uno ad altre numerose censure, l'asserita violazione della disciplina dettata dal D.lgs. 5 febbraio 1997, n.22 (decreto Ronchi) nell'individuare i soggetti istituzionali competenti al rilascio dei necessari provvedimenti di assenso alla realizzazione di impianti deputati alla gestione dei rifiuti, nonché la ritenuta inosservanza delle disposizioni che impongono la previa valutazione di impatto ambientale.

Con la sentenza appellata il Giudice di prime cure ha respinto i ricorsi sostenendo, tra l'altro, la non qualificabilità di una centrale termoelettrica alimentata da CDR come impianto deputato al trattamento dei rifiuti e rigettando, quindi, tutte le censure mosse avverso i provvedimenti di assenso alla realizzazione dell'impianto E.A.L.L..

Insorgono gli appellanti sostanzialmente riproponendo alcune delle censure mosse in primo grado e chiedendo, quindi, la riforma della sentenza impugnata.

All'udienza del 26 giugno 2001 la causa è stata ritenuta per la decisione.

### DIRITTO

1. L'appello è fondato e va, pertanto, accolto.

E' necessario, in via preliminare, esaminare le pregiudiziali questioni di rito sollevate con riguardo all'ammissibilità e ricevibilità del ricorso.

1.1. E' stata, in primo luogo, eccepita l'inammissibilità dell'appello per ritenuto difetto di legittimazione attiva degli odierni appellanti, ricorrenti in proprio e, al tempo stesso, nella distinta veste di componenti del Comitato cittadino per S. Vittore del Lazio.

La difesa dell'E.A.L.L. deduce, in primo luogo, il difetto di legittimazione attiva degli odierni appellanti in quanto singoli cittadini residenti nel Comune di S. Vittore del Lazio: richiama, al riguardo, il noto indirizzo giurisprudenziale che, intervenendo a precisare il criterio della c.d. *vicinitas*, chiarisce che "la mera vicinanza di un fondo ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento autorizzativo dell'opera, essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questo riceve o perché la localizzazione dell'impianto riduce il valore economico del fondo sito nelle sue vicinanze o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell'impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive" (Cons. Stato, sez.V, 13 luglio 1998, n.1088).

Parimenti contestata è la legittimazione degli appellanti nella loro diversa veste di componenti del suddetto Comitato: al riguardo, si osserva, da un lato, che in materia ambientale la legittimazione ad impugnare atti

amministrativi deve reputarsi ascritta alle sole associazioni ambientali riconosciute all'esito del procedimento di cui all'art.13, L. n.349/86, dall'altro, in via gradata, che il Comitato in questione difetta di quel carattere di stabilità e continuità dell'attività svolta richiesto dalla giurisprudenza impegnata nell'enucleare le condizioni destinate ad abilitare al processo gli enti collettivi.

Ritiene il Collegio di dover disattendere la prima delle esposte eccezioni, senza che sia necessario, dunque, procedere allo scrutinio della seconda.

Agli attuali appellanti va riconosciuta, infatti, la *legittimatio ad causam uti singuli*.

Ed invero, il parametro della c.d. *vicinitas*, come noto utilizzato quale elemento differenziale alla cui stregua selezionare i soggetti ai quali riconoscere tutela processuale, deve reputarsi sussistente nel caso di specie, relativo a ricorso proposto da soggetti residenti nelle vicinanze della località nella quale si è inteso realizzare un impianto di consistenti dimensioni preposto alla produzione di energia elettrica ed alimentato da combustibili derivanti da rifiuti: ricorre, dunque, la condizione necessaria per riconoscere l'ammissibilità dell'appello attesa la sussistenza del collegamento stabile con la zona interessata alla realizzazione dell'impianto.

D'altra parte, attese le caratteristiche della centrale di cui si controverte, le sue dimensioni e la natura dei fattori utilizzati per alimentare il processo produttivo, non è consentito subordinare la legittimazione degli odierni appellanti alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto, reputandosi sufficiente, in uno alla prospettazione delle



temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze della centrale da realizzare, la formulazione di censure volte a rimarcare il ritenuto contrasto degli atti impugnati con le norme poste a garanzia e salvaguardia della salubrità ambientale.

2. Va ugualmente disattesa l'eccezione di tardività dell'appello in quanto proposto al di là dei termini abbreviati previsti dall'art.19, D.L. 25 marzo 1997, n.67, convertito con L. 23 maggio 1997, n.135, o comunque dall'art.23-bis, L. n.1034/71, inserito dall'art.4, L. n.205/2000: disposizioni, queste, che invocate dalla difesa dell'E.A.L.L. a sostegno del dedotto rilievo di irricevibilità dell'appello, non sono in alcun modo applicabili al caso di specie.

Come è noto, infatti, il citato art.19, L. n.135/97, nel delimitare l'ambito oggettivo di applicabilità della peculiare disciplina processuale dallo stesso introdotta, faceva riferimento ai giudizi aventi ad oggetto provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione e attività tecnico-amministrative ad essa connesse, provvedimenti di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, procedure di occupazione ed espropriazione delle aree ad esse destinate; il successivo art.23-bis, L. n.1034/71, del resto, ha riguardo ai giudizi concernenti i provvedimenti relativi a procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, nonché quelli relativi alle procedure di occupazione ed espropriazione delle aree destinate alle predette opere.

Orbene, le indicate previsioni normative non possono trovare applicazione nella presente vicenda processuale nella quale si contesta la



legittimità dell'*iter* procedimentale seguito in relazione ad un impianto privato dalla legge sottoposto a regime autorizzatorio; non si tratta, quindi, di giudizio relativo a procedure di aggiudicazione, affidamento o esecuzione di opere pubbliche.

3. Quanto al merito, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui, da un lato, esclude che il termocombustore oggetto della presente controversia sia qualificabile come impianto destinato allo smaltimento ed alla trasformazione dei rifiuti così inferendone la sua estraneità all'ambito oggettivo di efficacia della normativa italiana in tema di gestione dei rifiuti stessi, dall'altro, disattende, sul rilievo secondo cui sarebbe stata legittimamente seguita la procedura semplificata prevista dagli artt.31 e seguenti dello stesso decreto Ronchi, le censure volte a contestare la violazione delle disposizioni del D.lgs. 5 febbraio 1997, n.22 (decreto Ronchi) che individuano i soggetti istituzionali competenti al rilascio dei necessari provvedimenti di assenso alla realizzazione ed al successivo esercizio di impianti deputati alla gestione dei rifiuti.

3.1. Giova, al riguardo, ricostruire il quadro normativo di riferimento sì da poter procedere ad una più consapevole disamina del percorso argomentativo seguito dal Tribunale amministrativo del Lazio nel respingere le censure formulate in primo grado e sostanzialmente riproposte nell'atto di appello.

Il decreto legislativo n.22/97, dopo aver qualificato l'attività di gestione dei rifiuti come attività di pubblico interesse sottoposta a minuziosa regolamentazione volta a garantire un'elevata protezione dell'ambiente e il funzionamento di un efficace meccanismo di controllo (art.2), fornisce le





definizioni tanto di "gestione" quanto di "rifiuto", utili in sede di perimetrazione dell'ambito oggettivo di efficacia della disciplina dettata dallo stesso decreto.

L'art. 6 del c.d. decreto Ronchi, infatti, riconduce nella nozione di gestione le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura (lett. d): con specifico riguardo all'attività di recupero, la successiva lett. h) assolve all'onere definitorio richiamando le operazioni previste nell'allegato C che, al punto R1, espressamente prende in considerazione l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come mezzo per produrre energia.

Non priva di rilievo, nell'ottica di una migliore comprensione dei profili giuridici involti nella presente vicenda, risulta la definizione di "produttore" dei rifiuti offerta dalla lett. b) dell'art. 6 che riconduce in siffatta tipologia soggettiva, non solo la persona la cui attività ha prodotto rifiuti, ma anche quella che ha effettuato operazioni di pretrattamento o di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione dei rifiuti stessi.

Su altro fronte, lo stesso art. 6 fornisce alla lett. a) la nozione di rifiuto, per tale intendendosi qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfa o abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi (lett. a); alla successiva lett. p) l'art. 6 fornisce la nozione di combustibile da rifiuto, identificandolo nel combustibile che, ricavato dai rifiuti urbani mediante trattamento finalizzato all'eliminazione delle sostanze pericolose per la combustione e a garantire



un adeguato potere calorico, possiede caratteristiche specificate con apposite norme tecniche.

Ciò posto, il decreto Ronchi, dopo aver classificato i rifiuti in urbani e speciali a seconda della loro diversa origine (art. 7), disciplina in modo articolato le necessarie misure di pianificazione e controllo sul ciclo dei rifiuti urbani, introducendo, al riguardo, una distinzione destinata ad assumere particolare rilievo in sede di definizione dell'odierna controversia.

Nel dettaglio, il D.lgs. n.22/97 disciplina, in primo luogo, la fase della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti (Capo terzo) necessaria a soddisfare l'esigenza pubblicistica di programmazione e controllo del ciclo dei rifiuti urbani, in specie per quel che attiene alla localizzazione, alla tipologia ed al dimensionamento degli impianti da realizzare e gestire all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art.23 dello stesso decreto Ronchi: al riguardo, l'art. 22 prevede che i piani siano predisposti ed approvati dalle Regioni, sentite le Province e i Comuni.

Alla stessa Regione, d'altra parte, è ascritta la responsabilità della fase propriamente autorizzatoria, concernente l'approvazione dei singoli progetti e l'autorizzazione, per l'appunto, alla realizzazione ed al successivo esercizio degli impianti di recupero, oltre che di smaltimento, dei rifiuti: fase, questa, disciplinata dagli artt.27 e seguenti del decreto Ronchi.

Senonché, con riferimento agli impianti che si inseriscono nel processo di recupero dei rifiuti, il Capo quinto del d.lgs. n.22/97 prevede e disciplina le c.d. procedure semplificate per accedere alle quali è necessario, in uno all'osservanza dei limiti di emissione di cui all'art. 31, comma 3, lett.



b), l'utilizzazione, nell'attività di trattamento termico e di recupero energetico, di "combustibili da rifiuti urbani" (all'art. 31, comma 3, lett. a).

3.2. Orbene, il Giudice di prime cure, nel respingere i motivi con i quali era stata dedotta la ritenuta violazione delle illustrate disposizioni del decreto Ronchi intese a ripartire le competenze in tema di pianificazione ed autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, ha seguito un duplice ordine di argomentazioni, tra loro per vero non perfettamente coniugabili sul piano logico, prima ancora che giuridico.

Da un lato, infatti, la sentenza impugnata esclude, come rilevato, che il termocombustore oggetto della presente controversia possa qualificarsi come impianto destinato allo smaltimento ed alla trasformazione dei rifiuti, dovendo invece essere inteso, ad avviso del Tribunale amministrativo del Lazio, quale centrale industriale preordinata alla produzione di energia elettrica mediante l'utilizzazione del prodotto finale ricavato dal trattamento di rifiuti urbani: a tale conclusione il Giudice di prima istanza perviene muovendo dall'assunto secondo cui il C.D.R. "non è propriamente un rifiuto", bensì "un prodotto nuovo, che costituisce il risultato terminale di un procedimento alternativo alla termodistruzione e che la legge qualifica come fonte rinnovabile di energia".

Senonchè, pur espressamente sostenendo la non sussumibilità del C.D.R. nella nozione giuridica di "rifiuto", lo stesso Giudice di primo grado qualifica l'attività espletata mediante l'esercizio del termocombustore oggetto della odierna vicenda processuale come attività di recupero energetico, come tale assoggettata alle procedure semplificate di cui ai richiamati artt.31 e seguenti del decreto Ronchi.

Con maggiore impegno esplicativo, il Tribunale amministrativo del Lazio - nel sostenere la legittimità del contestato *iter* procedimentale seguito nel caso di specie, in seno al quale il progetto relativo alla realizzazione dell'impianto è stato approvato con delibera del Consiglio comunale di S. Vittore cui è seguita, nell'ottobre del 1997, l'autorizzazione all'installazione ed all'esercizio della centrale rilasciata con decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, in contrasto dunque con l'ordine delle competenze delineato dai citati artt.27 e seguenti del decreto Ronchi - ha richiamato l'art. 31, comma 6, del D.lgs. n. 22/97, a tenore del quale "la costruzione di impianti che recuperano rifiuti nel rispetto delle condizioni, delle prescrizioni e delle norme tecniche di cui ai commi 2 e 3 è disciplinata dal D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 e dalle altre disposizioni che regolano la costruzione di impianti industriali".

Osserva, al riguardo, il primo Giudice che il citato D.P.R. 24 maggio 1988, n.203, se all'art. 6, comma 1, contempla la competenza della Regione per l'autorizzazione alla costruzione di nuovi impianti, all'art. 17, tuttavia, stabilisce che lo stesso art. 6 non si applica alle centrali termoelettriche per le quali le autorizzazioni sono rilasciate dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, previo parere favorevole dei Ministri dell'Ambiente e della Sanità, sentita la Regione interessata.

Sulla scorta di tale lettura sistematica del panorama normativo, quindi, la sentenza gravata disattende le dedotte censure di violazione degli artt.19, 20, 21, 22, 27, d.lgs. n. 22/97.

3.3. Il Collegio non condivide l'opzione ricostruttiva abbracciata dal Giudice di primo grado, in specie nella parte in cui riconosce ed ammette la

possibilità di fruire dei meccanismi procedurali semplificati delineati dagli artt.31 e seguenti del d.lgs. n. 22/97, senza tener conto del necessario raccordo tra gli stessi e la fase della pianificazione del ciclo dei rifiuti urbani disciplinata dal Capo terzo dello stesso decreto Ronchi: si tratta di profilo decisivo ai fini della soluzione della controversia.

Giova, in primo luogo, rimarcare che - come riconosciuto dallo stesso Giudice di prime cure - l'attività espletata dall'impianto realizzato nel comune di S. Vittore del Lazio rientra senz'altro nell'ambito di operatività del decreto Ronchi: è quanto è possibile desumere sulla scorta di una serie di dati di diritto positivo di fonte interna, senza che sia necessario ricostruire la nozione comunitaria di rifiuto verificando se della stessa faccia parte il combustibile da rifiuti.

Come già osservato in sede di ricostruzione del panorama normativo, infatti, il decreto Ronchi, dopo aver ricondotto alla nozione di gestione tanto lo smaltimento quanto il recupero dei rifiuti, sussume in questa seconda tipologia di attività l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come mezzo per produrre energia (art.6, lett. h, all. C-R 1); lo stesso decreto, peraltro, prende espressamente in considerazione l'attività di recupero energetico espletata mediante l'utilizzazione di "combustibili da rifiuti urbani" limitandosi a dettare per essa un regime procedimentale più semplificato, alternativo a quello delineato dal precedente capo quarto (art.31).

Si tratta di dati di diritto positivo difficilmente equivocabili, coerentemente coniugabili, peraltro, con ulteriori previsioni normative.

Si consideri, per esempio, quella che, contenuta nel citato art.6, lett.

b), del decreto Ronchi individua il produttore di rifiuti, non solo in chi espleta l'attività di produzione dei rifiuti (c.d. produttore iniziale), ma anche in colui il quale si limiti ad effettuare operazioni di pretrattamento o di miscuglio o ancora altre operazioni destinate a mutare la natura o la composizione dei rifiuti; o ancora, quella di cui all'art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 22/97 a tenore del quale "le disposizioni semplificate del presente articolo non si applicano alle attività di recupero dei rifiuti urbani, ad eccezione.....b) dell'impiego di combustibile da rifiuto...": agevole desumere, dunque, che l'utilizzazione del combustibile da rifiuti è dallo stesso legislatore nazionale considerata e qualificata come attività di recupero di rifiuti.

Facendo applicazione delle suindicate previsioni normative, sistematicamente interpretate, può allora sostenersi che il trattamento volto ad eliminare dai rifiuti urbani le sostanze pericolose per la combustione, si da garantire un adeguato potere calorico (nel caso di specie effettuato presso il distinto impianto di Colfelice), non esaurisce il ciclo di gestione dei rifiuti stessi, integrandone solo una prima fase cui segue quella del recupero energetico da effettuare mediante l'utilizzazione del combustibile prodotto all'esito del precedente trattamento.

3.4. Ciò posto, il Collegio ritiene dirimente, ai fini della decisione, la definizione dei rapporti e delle interferenze sussistenti tra la pianificazione del ciclo dei rifiuti urbani, come noto disciplinata dal capo terzo del decreto Ronchi, e le procedure semplificate di cui agli artt.31 e seguenti dello stesso decreto: è necessario, nel dettaglio, verificare se la percorribilità del meccanismo procedimentale semplificato delineato dal capo quinto del

d.lgs. n. 22/97 richieda, o meno, quale inabdicabile presupposto, la previa inclusione dell'impianto nella pianificazione regionale e provinciale.

Prima di passare allo scrutinio dei referenti normativi, è necessario, sul piano squisitamente teleologico, tener conto, da un lato, della *ratio* complessiva sottesa alla previsione normativa di un'agevolazione e semplificazione procedimentale per le attività di recupero energetico svolte mediante l'utilizzazione di combustibile da rifiuti, dall'altro, dell'altrettanto scontata esigenza di garantire un sia pur minimo controllo pubblicitico nella fase propriamente pianificatoria o, quanto meno, nella successiva fase autorizzatoria: esigenza, quest'ultima, a chiare lettere espressa dallo stesso decreto Ronchi che, all'art. 2, dopo aver qualificato la gestione dei rifiuti come "attività di pubblico interesse", l'assoggetta ad una regolamentazione intesa ad "assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci".

Già sul piano squisitamente teleologico, quindi, pare arduo ritenere che con la previsione delle procedure semplificate il legislatore del 1997 abbia inteso sottrarre talune attività - pure ritenute di gestione dei rifiuti ed in quanto tali considerate e disciplinate - non solo alla fase di approvazione del progetto e di successiva autorizzazione all'esercizio dell'attività di cui agli artt. 27 e 28 del decreto Ronchi, ma anche a quella, preliminare, della pianificazione: risulterebbe del tutto vanificata ed elusa quell'esigenza pubblicitica di controllo sul ciclo dei rifiuti sottesa all'intero *corpus* normativo dettato dal d.lgs. n. 22/97.

Tale conclusione è del resto pienamente confortata da un esame quasi letterale dei dati normativi.

Decisiva risulta, al riguardo, la previsione di cui all'art. 22 del d.lgs. n.22/97 che, dopo aver dettato la disciplina primaria da osservare in sede di predisposizione ed approvazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, prevede, al comma 11, che "sulla base di appositi accordi di programma stipulati con il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la regione, possono essere autorizzati, ai sensi degli articoli 31 e 33, la costruzione e l'esercizio o il solo esercizio all'interno di insediamenti industriali esistenti di impianti per il recupero di rifiuti urbani non previsti dal piano regionale qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- a) siano riciclati e recuperati come materia prima rifiuti provenienti da raccolta differenziata, sia prodotto composto da rifiuti oppure sia utilizzato combustibile da rifiuti;
- b) siano rispettate le norme tecniche di cui agli articoli 31 e 33;
- c) siano utilizzate le migliori tecnologie di tutela dell'ambiente;
- d) sia garantita una diminuzione delle emissioni inquinanti".

Una non disagevole lettura sistematica del combinato disposto di cui agli artt.27, 28, 31, comma 6, 33 e 22, comma 11, induce pertanto a ritenere che il rapporto tra pianificazione e procedure semplificate è di necessaria complementarietà: solo in presenza della pianificazione regionale e provinciale, ovvero, in alternativa, dell'accordo di programma di cui al citato art. 22, comma 11, d.lgs. n. 22/97, è consentito osservare la procedura semplificata ai sensi degli artt.31, comma 6, e 33, destinata a sostituire l'autorizzazione ex art. 27 e quella ex art. 28, salva la necessità degli altri provvedimenti di assenso richiesti dalla normativa urbanistica ed edilizia,





oltre che da quella in materia di inquinamento atmosferico; viceversa, in nessun caso, come nel caso di specie, della pianificazione o dell'accordo di programma, deve escludersi, sulla scorta dei dati normativi esposti, la compatibilità a mezzo della procedura semplificata della previa approvazione del progetto e della preventiva autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

A diverso esito interpretativo non è consentito, del resto, approdare qualificando il prodotto realizzato all'esito della prima fase di recupero volta alla produzione del combustibile come rifiuto speciale, anziché urbano: si tratta, infatti, di opzione ricostruttiva inconciliabile, non solo con quanto già osservato affinché si è inquadrata la nozione di combustibile da rifiuti, ma anche con un preciso dato normativo.

Sul primo versante, giova ribadire che il trattamento del rifiuto ottenuto volto a ricavare combustibile non esaurisce l'attività di recupero, ma ne rappresenta solo una prima fase cui segue quella del recupero energetico mediante utilizzazione del combustibile stesso: se ne inferisce la non applicabilità, con riguardo al combustibile prodotto all'esito della prima fase, dell'art.7, comma 3, lett. g), che, nel definire speciali "i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti", ha riguardo ai rifiuti finali, ovvero alla frazione non ulteriormente recuperabile, destinata, quindi, al mero smaltimento.

Quanto ai dati normativi, giova tenere in conto l'art. 33, comma 8, del d.lgs. n.22/97 a tenore del quale "le disposizioni semplificate del presente articolo non si applicano alle attività di recupero dei rifiuti urbani, ad eccezione.....b) dell'impiego di combustibile da rifiuto...": agevole

desumere, dunque, che l'utilizzazione del combustibile da rifiuti è dallo stesso legislatore nazionale considerata e qualificata come attività di recupero di rifiuti urbani, non speciali.

Alla stregua delle suesposte argomentazioni vanno dunque accolte le censure sollevate con il ricorso in appello dirette a lamentare la violazione, *in parte qua*, delle disposizioni del decreto Ronchi che individuano i soggetti istituzionali competenti al rilascio dei provvedimenti di approvazione del progetto e di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto o che, comunque, disciplinano i rapporti e le interferenze tra la fase della pianificazione e le c.d. procedure semplificate.

Nel dettaglio, deve ritenersi che vi sia stata violazione della disciplina dettata dal d.lgs. n.22/97 nella parte in cui non è stata osservata la procedura ordinaria o, in via alternativa, per essere stata seguita la procedura semplificata in assenza, tuttavia, della previa pianificazione o dell'accordo di programma di cui al citato art. 22, comma 11, dello stesso decreto legislativo.

4 Parimenti fondata appare la dedotta censura di violazione dell'art. 1, co. 6, D.P.R. 12 aprile 1996 in tema di valutazione di impatto ambientale; appare opportuno, al riguardo, un esame diacronico del quadro regolamentare, inteso a distinguere tre successive fasi evolutive, sostanzialmente corrispondenti ai tre fondamentali interventi normativi succedutisi in materia.

La prima fase coincide con l'adozione del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, il cui art.1, lett. i), prevedeva la sottoposizione a V.I.A. dei soli impianti di eliminazione dei rifiuti speciali e tossico nocivi (oggi pericolosi)

mediante incenerimento, trattamento chimico o stoccaggio a terra.

La seconda fase dell'evoluzione normativa è inaugurata dal varo del D.P.R. 12 aprile 1996 che, nel dare attuazione all'art. 40 della l. 22 gennaio 1994, n. 146 e, quindi, alla direttiva n. 85/337/CEE, introduce la procedura di V.I.A. regionale per le opere di cui all'allegato A, tra le quali anche gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 100 t/giorno, mediante operazioni di incenerimento e di trattamento di rifiuti (lett. 1): le considerazioni svolte sub punto 3) in merito alla natura dell'impianto oggetto della presente controversia ed alla qualificazione da ascrivere al C.D.R. inducono, quindi, a ritenere applicabile la suillustrata previsione al caso di specie.

Né, d'altra parte, in una prospettiva futura, pare eludibile l'obbligo di sottoposizione a V.I.A. per effetto delle novità introdotte dall'art. 3, comma 1, D.P.C.M. 3 settembre 1999, nella formulazione della citata lett. 1) dell'Allegato A al D.P.R. 12 aprile 1996: a tenore della nuova formulazione sono ora da sottoporre a V.I.A. gli "impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 100 t/giorno, mediante operazioni di incremento o di trattamento di cui all'allegato B, lettere D2 e da D8 a D11, ed all'allegato C, lettere da R1 a R9 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ad esclusione degli impianti di recupero sottoposti alle procedure semplificate di cui agli artt.31 e 33 del medesimo decreto legislativo n. 22/1997".

L'opzione esegetica seguita sub punto 3 in ordine ai rapporti tra pianificazione e procedure semplificate induce dunque ad escludere che possa essere eluso l'obbligo di sottoposizione a V.I.A. allorché, non essendo

stati assolti gli oneri pianificatori di cui agli artt.22 e seguenti del decreto Ronchi, non sia praticabile il meccanismo procedimentale semplificato delineato dal capo quinto dello stesso decreto.

5. In conclusione, quindi, il Collegio reputa sussistenti i due profili di illegittimità lamentati con l'atto di appello: il primo, consistente nell'aver percorso la procedura semplificata in assenza della necessaria pianificazione o, in alternativa, dell'accordo di programma di cui all'art. 22, comma 11, d.lgs. n.22/97; il secondo, nell'omesso espletamento della valutazione di impatto ambientale, necessaria invece stante il mancato assolvimento degli stessi oneri procedimentali di cui all'art. 22, d.lgs. n.22/97 (pianificazione o, in alternativa, accordo di programma) e la conseguente impraticabilità della procedura semplificata ex artt.31 e 33 del medesimo decreto legislativo.

Alla stregua delle esposte osservazioni, assorbita ogni altra censura, l'appello va dunque accolto

Sussistono giustificate ragioni per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie il ricorso. Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 26 giugno 2001, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giorgio GIOVANNINI

Presidente



Sergio SANTORO

Consigliere

Paolo NUMERICO

Consigliere

Chiara MILLEMAGGI COGLIANI

Consigliere

Roberto GAROFOLI

Consigliere Est.

*Garofoli*  
Consigliere

*[Signature]*  
Presidente

*[Signature]*  
Segretario  
*[Stamp: CONSIGLIO DI STATO Sezione Sesta]*

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il 15 OTT 2001

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Sezione

*[Signature]*

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi 15 OTT 2001 copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero. INDUSTRIA, AMBIENTE, SALUTE, REG. LAZIO, PROV. CASEERTA, PROV. FROSINONE;  
SAN VITTORE, CASSINO, CERVARO, ROCCA D'EVARD, AIGNANO MONTE LUNGO, ROCCA ANFANA;  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642 TORA, PICCILLI;

Il Direttore della Segreteria

*[Signature]*

CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE VII)

E' copia conforme all'originale che si

rilascia ai sensi di legge a richiesta

di *[Signature]* P. Fico

Sono fogli *Ventuno*

Roma, il 17 DIC. 2001

Il Direttore della Sezione

*[Signature]*  
*[Stamp: CONSIGLIO DI STATO Sezione Sesta]*



TRIBUNALE DI ROMA

RELAZIONE DI NOTIFICA

in Roma.

A richiesta come in atti, io sottoscritto assistente UNEP addetto al sindacato Ufficio, ho notificato e spedito copia di quanto precede a:

1) Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato, in persona del Ministro P.T., presso l'Avvocatura Generale dello Stato e dom.to ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n.12, mediante.

Sig. Crescenzo Maria Paolo funzionario incaricato e impiegato

ricevere gli atti che ne cura la consegna in sua precaria assenza

24 DIC. 2001

L'UFFICIALE GIUDIZIARIO (Luigi Cinis)

2) Ministero dell'Ambiente e della Sanità, in persona del Ministro P.T., presso l'Avvocatura Generale dello Stato e dom.to ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n.12, mediante

Sig. Crescenzo Maria Paolo funzionario incaricato

Cronologico n. 31508/3 quanto al sig. 5

Regione Lazio in persona del Presidente protempore

consegnandone simile copia a persona qualificata per ammi di impiegato incaricato al ritiro

Mus V. che ne cura la consegna in sua precaria assenza

3 GEN. 2002

L'Ajut. Off. Giudiziario

07 GEN. 2002

E.N.E.A., Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente, in persona del Presidente e Legale rapp.nte P.T., presso la sua sede in (00196) Roma Via Lungotevere Grande Ammiraglio Thaon di Revel n.76, mediante

Cronologico n. 31508/4 quanto al sig. 5

consegnandone simile copia a persona qualificata per

a mani di persona qualificata per Atto n. 1/0001

incaricato alla ricezione della copia dell'atto.

20 DIC. 2001

L'Ajut. Off. Giudiziario





Amministrazione Provinciale di Frosinone, in persona del Presidente P.T., presso la sede Provinciale in (03100) Frosinone, P.zza Gramsci, a mezzo servizio postale.

a mezzo del servizio postale art. 170 del art. 170 C.P.C. tramite l'Ufficio Postale di Roma - Prati

Roma, il 27 DIC. 2001

CORTE D'APPELLO DI ROMA  
Ufficio Giudiziario  
509 Paolo Pisani

5) Azienda ASL di Frosinone, in persona del Presidente e Legale rapp.n.te P.T., in (03100) Frosinone, in Via Armando Fabi, a mezzo servizio postale.

Cronologico - 31509171 quanto al sig. 5  
ENEL S.p.A. ex soc. E. e. s. in Roma

NO G. B. KORTUM 3-  
consegnandone simile copia a persona qualificata per  
INGARICATO ALLA RICEZIONE

Cronologico n. 31509 (8) quanto al sig. 5  
COMUNE DI S. VITANO AL  
IN PERSONA DEL SINDACO P.  
DE DON GIOANNI P. DOMINANO

consegnandone simile copia a persona qualificata per  
AVOGATO DOMINANO  
PAOLO DOMINANO  
VIA QUADRACOSTI

L'Aiut. Uff. Giudiziario

9) Comune di Cassino, in persona del Sindaco P.T., presso la sede Comunale in (03043) Cassino (FR) alla Via Diaz, a mezzo servizio postale.

tramite l'Ufficio Postale di Roma - Prati  
Roma, il 27 DIC. 2001

Ufficio Giudiziario  
509 Paolo Pisani



Cronologico n. 31508 (10) quanto al sig. 5

Comune di Cervaro in pers. del Sindaco P.T. elett. dom. c/o  
Avv. F. S. Fortune c. 20 Trieste 16  
consegnandone simile copia a persona qualificata per

Fiammetta Casasola  
la segretaria dello studio

PAOLA TANZETTA



Cronologico n. 31508 (10) quanto al sig. 5

Comune di Cervaro in pers. del Sindaco P.T. elett. dom. c/o  
Avv. F. S. Fortune c. 20 Trieste 16  
consegnandone simile copia a persona qualificata per  
la segretaria F. S. Fortune  
che ne cura la consegna.

Roma 27 DIC. 2001

RASCALÉ ANTONIETTA  
Assistente U.N.E.P.  
L'Aiut. Uff. Giudiziario



Comune di Rocca d'Evandro, in persona del Sindaco P.T.,  
elettivamente dom.to in (03043) Cassino (FR) Via Virgilio 44, presso  
il procuratore costituito Avv. Giovanni Marrocco, ed elettivamente  
consegnandone simile copia a persona qualificata per

Borbi Franco

impiegato addetto alla ricezione  
degli atti che ne cura la consegna

Roma 27/12/01

L'Aiut. Uff. Giudiziario



Comune di Mignano Montelungo, in persona del Sindaco P.T.,  
elettivamente dom.to in (03043) Cassino (FR) Via Virgilio 44, presso  
il procuratore costituito Avv. Giovanni Marrocco, ed elettivamente  
domiciliato presso Segreteria delle Sezioni giurisdizionali del  
Consiglio di Stato in Roma, Piazza Capo di Ferro n°13, mediante.

Cronologico n. 3150 (13) quanto al sig. 5

Comune di Mignano Montelungo in pers. del Sindaco P.T. elett. dom. c/o  
Avv. Giovanni Marrocco c. 20 Trieste 16  
consegnandone simile copia a persona qualificata per

Borbi Franco

impiegato addetto alla ricezione  
degli atti che ne cura la consegna

Roma 27/12/01

L'Aiut. Uff. Giudiziario





Comune di Tora e Picilli, in persona del Sindaco P.T., elettivamente dom.to a (03043) Cassino (FR) Via Virgilio 44, presso il procuratore

costituito ~~Avv. Giovanni Marrocco ed elettivamente domiciliato~~

pr Ma Cepi di Fano 13 Roma  
in consegnandone simile copia a persona qualificata per

Bordic Franco

impiegato addetto alla ricezione degli atti che ne cura la consegna

Roma VF/MA

L'Aiut. Uff. Giudiziario



5) Comune di Roccamonfina, in persona del Sindaco P.T., elettivamente dom.to in (03043) Cassino (FR) Via Virgilio 44, presso il procuratore

costituito ~~Avv. Giovanni Marrocco, ed elettivamente domiciliato presso~~

Segreteria delle Sezioni giurisdizionali del  
consegnandone simile copia a persona qualificata per

Bordic Franco

impiegato addetto alla ricezione degli atti che ne cura la consegna

Roma VF/MA/01

L'Aiut. Uff. Giudiziario



LEGAMBIENTE - ONLUS Circolo associativo territoriale S. Pietro Infine (CE) "Vie del Vento", in persona Presidente e legale rapp.nte

P.T., elettivamente dom.to in Roma P.zza Santiago del Cile n.7, presso l'Avv. Angelo Romano, mediante.

omologico n. 31509 (16) quanto al sig.

An. Sub. Rem.

consegnandone simile copia a persona qualificata per A mani di persona qualificata per

Collega di Stato An di Roma

che non è ivi ed è incaricato di farlo che  
riceva la consegna in sua propria assenza

28/12/2001

L'Aiut. Uff. Giudiziario

449 GIUSEPPE VITTORIO  
Ufficiale Giudiziario U.N.E.P. Roma



24 DIC. 2001

31509

16) 5

6	<del>7400</del>	<del>7840</del>
7	<del>7700</del>	<del>7850</del>
8	<del>6900</del>	<del>7850</del>

15	<del>7400</del>	<del>7840</del>
6	<del>7700</del>	<del>7850</del>

~~03 GEN. 2002~~

15	71	12,69
16		
8		
4		

P





# IL CONSIGLIO DI STATO

## RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA e DOTTRINA

ORGANO UFFICIALE DEL CENTRO ITALIANO DI STUDI AMMINISTRATIVI

Comitato scientifico

A. DE ROBERTO - G. PALEOLOGO - M.E. SCHINAIA  
A. QUARANTA - C. CALABRÒ - P. SALVATORE - R. IANNOTTA  
W. CATALLOZZI - P. DE LISE - G. GIOVANNINI - S. GIACCHETTI

Magistrati del Consiglio di Stato

FONDATORE

IGNAZIO SCOTTO

CONDIRETTORI

EMIDIO DI GIAMBATTISTA  
ALFONSO QUARANTA - PAOLO SALVATORE

COORDINATORI SCIENTIFICI

GIUSEPPE ABBAMONTE - EUGENIO PICOZZA

REDATTORE CAPO

EMIDIO DI GIAMBATTISTA

DIRETTORE RESPONSABILE

GABRIELE SCOTTO

REDATTORI

A. ANASTASI, A. BOTTO, G. CECCHINI, M. CORAZZINI, C. DE ROSE,  
Ge. e Gi. FERRARI, F. FRATTINI, R. MURRA, V. NUMERICO, A. RAVALLI  
G. e A. SCOTTO, G. TAVASSI, S. TOSCHEI, M. VARI

ANNO LII - N. 10

OTTOBRE 2001

ITALEDI — ROMA