

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 42

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (SESTA SEZIONE) DELL'8 MAGGIO 2019, CAUSA C-305/18, ASSOCIAZIONE VERDI AMBIENTE E SOCIETÀ - APS ONLUS E MOVIMENTO LEGGE RIFIUTI ZERO PER L'ECONOMIA CIRCOLARE - APS CONTRO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E ALTRI. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 4 giugno 2019

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

8 maggio 2019 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2008/98/CE – Recupero o smaltimento dei rifiuti – Istituzione di un sistema integrato di gestione dei rifiuti che garantisca l'autosufficienza nazionale – Realizzazione di impianti di incenerimento o incremento della capacità degli impianti esistenti – Qualifica degli impianti di incenerimento come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale” – Rispetto del principio della “gerarchia dei rifiuti” – Direttiva 2001/42/CE – Necessità di procedere ad una “valutazione ambientale”»

Nella causa C-305/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 28 febbraio 2018, pervenuta in cancelleria il 4 maggio 2018, nel procedimento

Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

con l'intervento di:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da C. Toader (relatrice), presidente di sezione, A. Rosas e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus e il Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, da F. Pernazza e A. Ciervo, avvocati;
- per la Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus e il Comitato Donne 29 Agosto, da C. Auriemma, avvocatessa;

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. Santoro, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, M. Noll-Ehlers e F. Thiran, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU 2001, L 197, pag. 30; in prosieguo: la «direttiva VAS»), nonché della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3; in prosieguo: la «direttiva “rifiuti”»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, le associazioni per la tutela dell'ambiente Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus e Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, e, dall'altro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e a., avente ad oggetto un ricorso volto all'annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016 – Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (GURI n. 233, del 5 ottobre 2016; in prosieguo: il «decreto del 10 agosto 2016»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva VAS

- 3 Ai sensi dei considerando 4 e da 15 a 18 della direttiva VAS:

«(4) La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

(...)

(15) Allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'iter decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico siano consultate durante la valutazione dei piani e dei programmi e che vengano fissate scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri.

(16) Nel caso in cui l'attuazione di un piano o di un programma elaborato in uno Stato membro possa avere effetti significativi sull'ambiente di altri Stati membri, si dovrebbe prevedere che gli Stati membri interessati procedano a consultazioni e che le autorità interessate ed il pubblico siano informate e possano esprimere il loro parere.

(17) Il rapporto ambientale e i pareri espressi dalle autorità interessate e dal pubblico, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere dovrebbero essere presi in considerazione durante la preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o prima di avviarne l'iter legislativo.

(18) Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché, quando è adottato un piano o programma, le autorità interessate ed il pubblico siano informate e siano messi a loro disposizione dati pertinenti».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Obiettivi», prevede quanto segue:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

5 L'articolo 2 di detta direttiva è formulato nei termini seguenti:

«Ai fini della presente direttiva:

- a) per “piani e programmi” s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dall'[Unione] europea, nonché le loro modifiche
 - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
 - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- b) per “valutazione ambientale” s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;

(...)».

6 Ai sensi dell'articolo 3 della direttiva VAS, intitolato «Ambito d'applicazione»:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

- a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE [del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40)], o
- b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 o 7 della direttiva 92/43/CEE.

(...)».

7 L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva VAS enuncia quanto segue:

«La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura

legislativa».

- 8 L'articolo 6 di tale direttiva, intitolato «Consultazioni», al suo paragrafo 2 così dispone:

«Le autorità (...) e il pubblico (...) devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa».

La direttiva «rifiuti»

- 9 Ai sensi dei considerando 6, 8, 28 e 31 della direttiva «rifiuti»:

«(6) L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti.

(...)

(8) È pertanto necessario procedere a una revisione della direttiva 2006/12/CE per precisare alcuni concetti basilari come le definizioni di rifiuto, recupero e smaltimento, per rafforzare le misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, per introdurre un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, non soltanto della fase in cui diventano rifiuti, e per concentrare l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi. Inoltre, si dovrebbe favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. Per esigenze di chiarezza e leggibilità, la direttiva 2006/12/CE dovrebbe essere abrogata e sostituita da una nuova direttiva.

(...)

(28) La presente direttiva dovrebbe aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una “società del riciclaggio”, cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. In particolare, il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente sollecita misure volte a garantire la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari. In linea con tale obiettivo e quale mezzo per agevolarne o migliorarne il potenziale di recupero, i rifiuti dovrebbero essere raccolti separatamente nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di recupero che diano il miglior risultato ambientale complessivo. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la separazione dei composti pericolosi dai flussi di rifiuti se necessario per conseguire una gestione compatibile con l'ambiente.

(...)

(31) La gerarchia dei rifiuti stabilisce in generale un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti, tuttavia discostarsene può essere necessario per flussi di rifiuti specifici quando è giustificato da motivi, tra l'altro, di fattibilità tecnica, praticabilità economica e protezione dell'ambiente».

- 10 Il capo I di tale direttiva, intitolato «Oggetto, ambito di applicazione e definizioni», comprende gli articoli da 1 a 7 di quest'ultima. L'articolo 1 di detta direttiva è formulato nei seguenti termini:

«La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia».

- 11 L'articolo 4 della direttiva «rifiuti», intitolato «Gerarchia dei rifiuti», così dispone:

«1. La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
- e) smaltimento.

2. Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

Gli Stati membri garantiscono che l'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati.

Conformemente agli articoli 1 e 13, gli Stati membri tengono conto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente[,] di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali».

- 12 Il capo II di tale direttiva, rubricato «Requisiti generali», contiene, in particolare, l'articolo 13, intitolato «Protezione della salute umana e dell'ambiente», che prevede quanto segue:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;
- b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e
- c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse».

Diritto italiano

- 13 L'articolo 35 del decreto-legge del 12 settembre 2014, n. 133 (GURI n. 212 del 12 settembre 2014), convertito con modificazioni dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164 (supplemento ordinario alla GURI n. 262 dell'11 novembre 2014) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 133/2014»), al comma 1 dispone quanto segue:

«Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza,

consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

14 Sulla base di tale disposizione è stato adottato il decreto del 10 agosto 2016.

15 L'articolo 1 del decreto del 10 agosto 2016, intitolato «Oggetto», è formulato come segue:

«1. Ai sensi dell'art. 35, comma 1, del [decreto-legge n. 133/2014], il presente decreto ha ad oggetto:

- a) l'individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio al mese di novembre 2015;
- b) l'individuazione della capacità potenziale di trattamento nazionale, riferita agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati autorizzati e non in esercizio al mese di novembre 2015;
- c) l'individuazione, per macroaree e per regioni, degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare o da potenziare per coprire il fabbisogno residuo nazionale di trattamento dei medesimi rifiuti».

16 Gli articoli da 3 a 5 del decreto del 10 agosto 2016 riguardano tabelle che individuano tre categorie di impianti, ossia gli impianti di incenerimento in esercizio, con l'indicazione della capacità di trattamento autorizzata e della capacità di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati (tabella A), gli impianti di incenerimento autorizzati non in esercizio, con l'indicazione della capacità potenziale di trattamento e della localizzazione su base regionale (tabella B) e gli impianti da realizzare o da potenziare tenendo conto della programmazione regionale (tabella C). Per ciascuna di queste tre categorie, le rispettive tabelle indicano anche la capacità nazionale complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti in esercizio al mese di novembre 2015 (tabella A), la capacità potenziale nazionale di trattamento derivante dagli impianti autorizzati ma non in esercizio alla medesima data (tabella B) nonché le regioni in cui realizzare o potenziare gli impianti necessari a soddisfare il fabbisogno nazionale e le relative capacità (tabella C).

17 Ai sensi dell'articolo 6 del decreto del 10 agosto 2016, intitolato «Disposizioni finali»:

«1. (...) gli impianti individuati nelle Tabelle A, B e C costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale e realizzano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrato dei rifiuti, così come richiesto dall'art. 16 della [direttiva "rifiuti"]».

2. Al fine di garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e nel rispetto delle finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, (...) le minori capacità di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in ragione delle politiche di cui al comma 6, sono ridistribuite all'interno della stessa macroarea secondo i criteri generali e le procedure di individuazione esplicitati nell'allegato III».

18 I tre allegati del decreto del 10 agosto 2016 indicano le modalità che hanno consentito di individuare le tre categorie indicate nelle tre tabelle A, B e C. Più precisamente, l'allegato I contiene gli elementi che individuano la capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati ma non in esercizio al mese di novembre 2015. L'allegato II espone le condizioni con cui è stato individuato il fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, con divisione del calcolo per ogni singola regione. L'allegato III precisa inoltre i «criteri generali», previsti al comma 1 dell'articolo 35 del decreto-legge n. 133/2014, utilizzati per individuare gli impianti da realizzare o potenziare per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 19 Dalla decisione di rinvio risulta che le associazioni VAS e Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare hanno presentato dinanzi al giudice del rinvio, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), un ricorso diretto all'annullamento del decreto del 10 agosto 2016, nell'ambito del quale esse hanno dedotto cinque motivi.
- 20 Tali motivi possono, in sostanza, essere suddivisi in due gruppi. Il primo comprende quelli vertenti sulla violazione del principio della «gerarchia dei rifiuti», di cui agli articoli 4 e 13 della direttiva «rifiuti», nella parte in cui il decreto del 10 agosto 2016 ha qualificato taluni impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale». Ebbene, secondo le ricorrenti nel procedimento principale, si dovrebbe ricorrere all'incenerimento dei rifiuti solo in ultima istanza, quando non è più possibile avvalersi delle tecniche di recupero o di riciclaggio. Il secondo gruppo di motivi riguarda la violazione della direttiva VAS, in quanto l'adozione di tale decreto non sarebbe stata preceduta da una valutazione ambientale dei suoi effetti.
- 21 Il giudice del rinvio osserva che nella fase istruttoria le parti convenute nel procedimento principale si sono limitate a fornire alcuni documenti e una relazione, senza integrarli con scritti o memorie. Ne conseguirebbe che, ai fini della loro difesa, esse si sarebbero limitate a sostenere la conformità della normativa nazionale al diritto dell'Unione.
- 22 Tale giudice del rinvio, da un lato, ritiene necessario che la Corte proceda ad un'interpretazione del principio della «gerarchia dei rifiuti», quale previsto dalla direttiva «rifiuti». Dall'altro, esso si chiede se l'autorità nazionale potesse incrementare le capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti senza effettuare una valutazione ambientale preventiva.
- 23 In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «(1) Dica la Corte di Giustizia UE se gli artt. 4 e 13 della [direttiva “rifiuti”], unitamente ai “considerando” 6, 8, 28 e 31 [della medesima direttiva], ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, [del decreto-legge n. 133/2014], e il [decreto del 10 agosto 2016] – laddove qualificano solo gli impianti di incenerimento ivi considerati secondo l'illustrazione degli Allegati e delle Tabelle di cui al [decreto del 10 agosto 2016] quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e che garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, dato che una simile qualificazione non è stata parimenti riconosciuta dal legislatore interno agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, pur essendo tali due modalità preminenti nella gerarchia dei rifiuti di cui alla richiamata [direttiva “rifiuti”].
- (2) In subordine, se non osta quanto sopra richiesto, dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 4 e 13 della [direttiva “rifiuti”] ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, [del decreto-legge n. 133/2014], e il [decreto del 10 agosto 2016] – laddove qualificano gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, allo scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica.
- (3) Dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della [direttiva VAS], anche in combinato disposto tra loro, ostino all'applicazione di una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, [del decreto-legge n. 133/2014], e il [decreto del 10 agosto 2016] – la quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa con proprio decreto rideterminare in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere nonché determinare il numero, la capacità e la localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo determinato, con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata [direttiva VAS]».

- 24 Con ordinanza del 3 luglio 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus e a. (C-305/18, non pubblicata, EU:C:2018:549), il presidente della Corte ha deciso di non accogliere la domanda del giudice del rinvio diretta ad ottenere il trattamento della causa con il procedimento accelerato previsto dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

- 25 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all'articolo 4 della direttiva «rifiuti» e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale».
- 26 I dubbi di tale giudice sembrano derivare dalla circostanza che nel decreto del 10 agosto 2016 non è stata adottata una qualificazione analoga con riguardo agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, mentre l'articolo 4 della direttiva in parola imporrebbe agli Stati membri di applicare, nella loro normativa e nella loro politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, una gerarchia delle operazioni di trattamento.
- 27 Occorre ricordare che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «rifiuti» dispone che «[l]a (...) gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e e) smaltimento».
- 28 Tale disposizione, che stabilisce la gerarchia dei rifiuti quale dev'essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti, non consente di concludere che si dovrebbe preferire un sistema che permetta ai produttori di rifiuti di provvedere personalmente al loro smaltimento. Lo smaltimento dei rifiuti, infatti, figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, punto 44).
- 29 Occorre aggiungere che la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione.
- 30 Così, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «rifiuti», nell'attuare il principio della «gerarchia dei rifiuti», gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.
- 31 Peraltro, secondo l'articolo 13 della direttiva «rifiuti», gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, in particolare senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna.
- 32 A tale riguardo, la Corte ha già dichiarato che, sebbene il citato articolo 13 non precisi il contenuto concreto delle misure che debbono essere adottate per assicurare che i rifiuti siano in tal modo gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, ciò non toglie che detto articolo vincoli gli Stati membri circa l'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (sentenza del 6 aprile 2017, Commissione/Slovenia, C-153/16, non pubblicata, EU:C:2017:275, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

- 33 Nel caso di specie, il fatto che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» non significa che il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della «gerarchia dei rifiuti», quale previsto dalla direttiva «rifiuti».
- 34 Infatti, da un lato, come convengono le ricorrenti nel procedimento principale, detta qualificazione nazionale è applicabile solo a tali impianti.
- 35 Ebbene, il fatto che una normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «prioritari» non può significare che le relative operazioni di trattamento siano dotate delle medesime qualità e, di conseguenza, che dette operazioni si vedano attribuire un qualsiasi grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti.
- 36 Dall'altro lato, come sostiene il governo italiano, siffatta qualificazione mira a snellire e a facilitare lo svolgimento della procedura di autorizzazione al fine di ovviare alla mancanza di una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti, constatata nelle precedenti sentenze della Corte del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), del 14 giugno 2007, Commissione/Italia (C-82/06, non pubblicata, EU:C:2007:349), del 4 marzo 2010, Commissione/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115), del 15 ottobre 2014, Commissione/Italia (C-323/13, non pubblicata, EU:C:2014:2290), del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407) nonché del 16 luglio 2015, Commissione/Italia (C-653/13, non pubblicata, EU:C:2015:478).
- 37 A tale riguardo, come risulta dall'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.
- 38 Infine, sebbene spetti agli Stati membri scegliere la modalità più adeguata per rispettare il principio della «gerarchia dei rifiuti», essi devono tuttavia conformarsi alle altre disposizioni di tale direttiva che prevedono obblighi più specifici.
- 39 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all'articolo 4 della direttiva «rifiuti» e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

Sulla terza questione

- 40 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva VAS debba essere interpretata nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, che può avere effetti significativi sull'ambiente e che deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.
- 41 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale ha lo scopo di incrementare le capacità di funzionamento di 40 impianti di incenerimento dei rifiuti su 42 impianti esistenti e operativi nel territorio dello Stato membro in questione, nonché di creare nuovi impianti di tale tipo. Siffatta normativa nazionale attua le scelte strategiche di uno Stato membro in materia di recupero o di smaltimento dei rifiuti, quali il calcolo del fabbisogno residuo nazionale nella misura di 1 818 000 tonnellate/anno e la ripartizione di quest'ultimo in macroaree,

l'aumento dell'attività degli impianti esistenti fino all'esaurimento della rispettiva capacità autorizzata, nonché la localizzazione regionale dei nuovi impianti.

42 Occorre chiarire se una tale normativa rientri nell'ambito di applicazione della direttiva VAS.

43 A tale riguardo, l'articolo 3 della direttiva prevede che taluni piani o programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale.

44 L'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS definisce i «piani e programmi» cui essa fa riferimento come quelli che soddisfano due condizioni cumulative, vale a dire, da un lato, che essi siano elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e, dall'altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

45 La Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che devono essere considerati «previsti», ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva VAS, e pertanto soggetti a valutazione ambientale alle condizioni ivi fissate, i piani e i programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione (sentenza del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punto 37, nonché giurisprudenza ivi citata).

46 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il decreto del 10 agosto 2016 soddisfa tali due condizioni, essendo stato adottato dal presidente del Consiglio, sulla base dell'articolo 35 del decreto-legge n. 133/2014.

47 Occorre aggiungere che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, sono soggetti ad una valutazione ambientale sistematica i piani e i programmi elaborati per determinati settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1; in prosieguo: la direttiva «VIA»), che ha abrogato la direttiva 85/337.

48 A tale riguardo, in primo luogo, rientra tra i settori considerati da tale disposizione la gestione dei rifiuti, cosicché il primo di tali criteri è soddisfatto.

49 In secondo luogo, gli impianti di smaltimento dei rifiuti mediante incenerimento e le loro modifiche o estensioni sono previsti ai punti 9, 10 e 24 dell'allegato I della direttiva VIA, nonché, quando non rientrano nelle categorie sopra menzionate, al punto 11, lettera b), dell'allegato II della direttiva VIA.

50 Per quanto attiene alla questione se una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, definisca il quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti, va ricordato che secondo una giurisprudenza costante la nozione di «piani e programmi» si riferisce a qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente (sentenze del 27 ottobre 2016, *D'Oultremont e a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49; del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punto 53, e del 7 giugno 2018, *Thybaut e a.*, C – 160/17, EU:C:2018:401, punto 54).

51 A tale riguardo, l'espressione «insieme significativo di criteri e di modalità» va intesa in maniera qualitativa. Occorre infatti evitare possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva VAS attuate con la frammentazione dei provvedimenti, la quale ridurrebbe l'effetto utile della direttiva stessa (sentenze del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punto 55, nonché del 7 giugno 2018, *Thybaut e a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punto 55).

52 Siffatta interpretazione della nozione di «piani e programmi», che include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti

significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punti 54 e 58).

- 53 Spetta al giudice del rinvio, alla luce della giurisprudenza citata ai punti da 50 a 52 della presente sentenza, verificare se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale definisca il quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti.
- 54 Volendo supporre che ciò avvenga, si deve constatare che tale normativa, il cui oggetto è richiamato al punto 41 della presente sentenza, può avere effetti significativi sull'ambiente, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 55 Inoltre, come suggerito dal medesimo giudice, l'incremento delle capacità di funzionamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti autorizza a dubitare della sufficienza delle valutazioni precedentemente effettuate ai fini dell'autorizzazione alla messa in funzione degli impianti di incenerimento esistenti.
- 56 Peraltro, il fatto che una valutazione ambientale ai sensi della direttiva VAS verrà realizzata successivamente, al momento della pianificazione a livello regionale, è irrilevante ai fini dell'applicabilità delle disposizioni relative a una tale valutazione. Infatti, una valutazione dell'impatto ambientale effettuata a norma della direttiva VIA non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva VAS allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici (sentenza del 7 giugno 2018, *Thybaut e a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punto 64).
- 57 Inoltre, e in ogni caso, non può essere accolta l'obiezione formulata dal governo italiano secondo la quale, dal momento che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale costituisce solo un quadro di riferimento, non sarebbe soddisfatta la seconda condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS. Infatti, la circostanza che una normativa nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione del quadro esistente costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e non osta alla sua inclusione nella nozione di «piani e programmi» (sentenza del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punto 60 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 58 Una siffatta interpretazione è avvalorata, da un lato, dai dettami risultanti dall'articolo 6 della direttiva VAS, letto alla luce dei considerando da 15 a 18 di quest'ultima, poiché tale direttiva è diretta non soltanto a contribuire alla tutela dell'ambiente, ma anche a consentire la partecipazione del pubblico all'iter decisionale. Dall'altro lato, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, «[l]a valutazione ambientale (...) deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa». Allo stesso modo, risulta dall'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva che la valutazione ambientale dovrebbe essere effettuata il più presto possibile, affinché i suoi risultati possano ancora incidere su eventuali decisioni. È proprio in questa fase, infatti, che le diverse opzioni possono essere analizzate e le scelte strategiche essere compiute [v., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2011, *Seaport (NI) e a.*, C-474/10, EU:C:2011:681, punto 45, nonché del 7 giugno 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punto 63].
- 59 Alla luce di tali elementi, dei quali spetta al giudice del rinvio valutare l'effettività e la portata in considerazione della normativa in questione, si deve considerare che una normativa nazionale che incrementi la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che realizzi nuovi impianti di tale natura, come quella di cui al procedimento principale, può rientrare nella nozione di «piani e programmi» ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva VAS e vada sottoposta ad una valutazione ambientale.
- 60 Ne consegue che occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione

di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

Sulle spese

- 61 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

- 1) **Il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.**
- 2) **L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.**

Toader

Rosas

Safjan

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 maggio 2019.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta
Sezione

A. Calot Escobar

C. Toader

* [Lingua processuale: l'italiano.](#)