

GLI INDIRIZZI REGIONALI POSSONO INASPRIRE LE BAT, MA IL BARICENTRO RESTA IL PROCEDIMENTO

DI PAOLA BRAMBILLA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV - 9 giugno 2026, n. 4648

In materia di tutela dell'ambiente, dotata di natura "trasversale", le Regioni hanno la facoltà di adottare forme di protezione giuridica più restrittive rispetto ai livelli minimi uniformi definiti dallo Stato o dalle Conclusioni europee sulle migliori tecniche disponibili (BAT), qualora ciò sia richiesto da situazioni particolari e criticità specifiche del territorio.

Ai sensi dell'art. 195, comma 5-bis, del d.lgs. n. 152/2006, nelle more della definizione dei criteri statali, la Regione può legittimamente dettare una disciplina tecnica di maggior dettaglio per il trattamento dei rifiuti, volta a innalzare gli standard di tutela e orientare l'esercizio delle funzioni amministrative provinciali in sede di riesame delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA). Tale potestà, espressione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, non configura una violazione della competenza legislativa esclusiva statale né dei principi di concorrenza e libertà di iniziativa economica, purché l'intervento sia proporzionato e motivato da effettive esigenze di salvaguardia della salute e dell'ecosistema locale.

1. Il caso e la decisione

La pronuncia definisce il ricorso collettivo con cui alcune imprese lombarde del compostaggio avevano impugnato la D.G.R. 20 luglio 2020, n. XI/3398, che detta gli indirizzi per l'applicazione delle Conclusioni sulle BAT per il trattamento dei rifiuti nei riesami delle AIA affidati alle Province, lamentando che la Giunta, anziché coordinare l'azione provinciale, avesse introdotto criteri più severi di quelli europei in difetto di attribuzione e in violazione della proporzionalità e della libertà d'impresa.¹

Il Consiglio di Stato, disattese le eccezioni regionali sull'ammissibilità e riconosciuta l'immediata lesività di un atto che introduce nel settore misure più restrittive, respinge l'appello muovendo da una ricostruzione del ruolo delle BAT pienamente condivisibile. Le Conclusioni europee costituiscono infatti la regola generale, dotata di efficacia conformativa, dalla quale l'autorità competente può discostarsi nei casi tipizzati dagli artt. 29-sexies e 29-septies del d.lgs. n. 152/2006, esercitando una discrezionalità tecnica che si deve però svolgere entro «un reticolo di norme fondato sulla diade regola-eccezione» e che esige, per ogni scostamento, rigorosa valutazione, motivazione forte e rispetto della proporzionalità.¹¹

Su questa premessa il Collegio fonda la legittimità dell'intervento regionale in primis (i) sul carattere trasversale della materia ambientale, e precisamente sull'art. 3-quinquies del TUA che consente forme di tutela più restrittive in presenza di situazioni particolari del territorio, quindi (ii) sull'art. 195, comma 5-bis, che abilita le Regioni a disciplinare le norme tecniche di gestione dei rifiuti in attesa di quelle statali. Conclude quindi che la delibera, autoqualificandosi come atto di indirizzo, orienta le Province senza privarle del potere di verificarne la coerenza con le specificità di ciascun impianto.

2. L'indirizzo e il procedimento

L'esito merita adesione, ma a una condizione che la motivazione lascia implicita ma che costituisce il vero punto di equilibrio tra l'uniformità delle BAT, definite in sede europea con margini di trasposizione assai ridotti, e la legittimazione regionale a elevare i livelli di tutela. La delibera si sottrae alle censure in quanto atto di indirizzo: la centralità dell'argomento sta nella considerazione che proprio in quanto tale l'atto non può generare prescrizioni destinate a trasferirsi automaticamente nelle autorizzazioni.

Lo confermano gli stessi fondamenti richiamati dal Collegio, che appaiono meno solidi di quanto la massima lasci intendere. Il comma 5-bis non subordina l'intervento regionale a situazioni particolari del territorio, requisito che appartiene all'art. 3-quinquies, ed è stato introdotto dal d.lgs. n. 116/2020 dopo l'adozione della delibera; oltretutto mal si attaglia a una materia nella quale il parametro è posto direttamente dalle Conclusioni europee, senza una lacuna statale da colmare.ⁱⁱⁱ

La delibera, del resto, fonda la propria competenza sul solo potere di direttiva previsto dall'art. 8, comma 2, della l.r. n. 24/2006 e giustifica gli indirizzi con l'esigenza di assicurare «il massimo livello di omogeneità e di coordinamento» dei procedimenti, senza alcun riferimento a criticità territoriali specifiche. Anche il contenuto dell'atto regionale, d'altra parte, non è omogeneo, poiché accanto a indicazioni formulate in termini orientativi figurano prescrizioni di tenore imperativo eccedenti il perimetro europeo; ciò vale ad esempio per l'ammissibilità del compostaggio all'aperto per il solo verde, per il limite olfattometrico sempre obbligatorio là dove il BAT-AEL lo pone in alternativa a quello sull'ammoniaca, per la quota minima di strutturante o per l'anticipazione dei requisiti del regolamento (UE) 2019/1009 ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto.^{iv}

L'insegnamento che merita decisa adesione è dunque quello per cui l'indirizzo può suggerire il contenuto della deroga, ma non può sostituire la valutazione del caso concreto che la deroga presuppone. Proprio per questo non convince l'orientamento, espresso dal giudice di primo grado nei giudizi separati, secondo cui la Provincia, libera di discostarsi dalle previsioni regionali, potrebbe tuttavia recepirle anche senza specifica motivazione.^v Se la regola è la BAT e la prescrizione più severa l'eccezione, quest'ultima non può essere motivata per relationem a un atto generale che ignora le caratteristiche dell'impianto e le condizioni locali, ossia gli elementi sui quali l'art. 29-sexies fonda le condizioni dell'autorizzazione.

3. Fanghi, gessi e compost nella giurisprudenza lombarda

La lettura proposta trova conferma nelle pronunce che hanno messo alla prova la regolazione regionale della filiera dei fertilizzanti da rifiuti e che è legata da un fil rouge al tema del compostaggio e dei fanghi. Nel caso noto dei fanghi il Consiglio di Stato ha confermato l'annullamento della D.G.R. n. X/7076/2017 non per i valori limite che essa fissava, ma perché la deliberazione non era stata preceduta da un'istruttoria tecnico-scientifica idonea a escludere la contaminazione dei suoli, da cui la collocazione, dunque, del vizio, nel procedimento deliberativo prima ancora che nel riparto di competenze.^{vi}

Nell'altrettanto nota vicenda dei gessi di defecazione, all'opposto, il coefficiente di efficienza fissato dalle linee guida sui nitrati è stato ritenuto legittimo proprio perché coerente con i dati tecnici disponibili, oltre che sorretto da un procedimento aperto alle osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale.^{vii}

Istruttivo è anche il confronto con la recente pronuncia sul Complemento regionale per lo sviluppo rurale, che – sempre in questa logica di maggior rigore – esclude i fanghi da taluni impegni agro-climatico-ambientali; ebbene, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la deliberazione senza esigere una motivazione specifica, trattandosi di enunciazione di impegni volontari che per definizione vanno oltre i requisiti minimi.^{viii}

Dunque, quando la Regione incentiva comportamenti più virtuosi il margine di scelta è ampio, mentre dove essa orienta un potere autorizzatorio conformato dal diritto europeo la motivazione torna a essere l'asse della legittimità. Nella stessa direzione si muove la sentenza in commento, che, in materia di compostaggio, ha annullato un divieto provinciale di conferimento affermando che la

compatibilità del rifiuto con il trattamento va accertata in concreto e che ogni limitazione deve dare conto, con congrua motivazione, dei rischi per la salute e per l'ambiente.^{ix}

4. La partecipazione come presupposto della regolazione ambientale

Resta sullo sfondo della sentenza un profilo, sottovalutato ma centrale, che accomuna queste vicende e ne spiega meglio gli esiti: la partecipazione. Uno di passaggi più forti della pronuncia del Consiglio di Stato nella vicenda dei fanghi prescrive infatti, con finalità conformative della riedizione del potere, che la nuova delibera sia frutto di un procedimento «connotato da idonee forme di partecipazione dei Comuni lombardi, istituzionalmente portatori degli interessi pubblici locali», così riconoscendo come il coinvolgimento delle comunità locali, del pubblico interessato attraverso i suoi rappresentanti istituzionali, sia il percorso attraverso la quale l'amministrazione possa e debba conoscere quelle situazioni particolari del territorio che, sole, giustificano uno scostamento dagli standard uniformi. La D.G.R. n. XI/3398/2020 è invece l'esito di tavoli di lavoro riservati alle Province, ad ARPA, ai gestori e alle associazioni di categoria, dai quali sono rimasti esclusi i Comuni, le associazioni ambientaliste e il pubblico interessato, che sono i soggetti più impattati da questi impianti e dai correlati spandimenti.

Come si è osservato analizzando i procedimenti di adeguamento alle BAT, una partecipazione così circoscritta non è un difetto neutro, perché produce una programmazione poco focalizzata sulle reali criticità territoriali e decisioni opinabili, suscettibili di contestazione impianto per impianto.^x La vicenda in esame ne offre una piena conferma, giacché un atto concepito per garantire omogeneità procedimentale ha invece prodotto esiti divergenti nelle diverse province, con un contenzioso protrattosi per sei anni, mentre l'attesa degli indirizzi ha contribuito a dilatare i tempi dei riesami, aspetto questo che porta a violare il termine quadriennale per la conclusione previsto dal diritto europeo.

Un indirizzo regionale che aspiri a innalzare la tutela dovrebbe dunque essere preceduto da forme di consultazione coerenti con la Convenzione di Aarhus e con l'art. 24 della direttiva 2010/75/UE, oggi rafforzato dalla direttiva (UE) 2024/1785, di imminente trasposizione, oltre che esplicitare le ragioni territoriali della maggiore severità, restando invece il riesame dell'AIA la sede nella quale la partecipazione può ancora colmare le lacune e nella quale la deroga alle BAT deve trovare la propria giustificazione. In questo senso, disciplina regionali che dispongano compressioni e semplificazioni ingiustificate dei momenti partecipativi sono illegittime per invasione della competenza statale quanto alla fissazione di standard incompressibili, anche a livello procedimentale: da qui le censure mosse dalla Corte Costituzionale all'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11, che aveva previsto per il riesame delle BAT un diverso modulo della conferenza di servizi semplificata e asincrona.

Letta nel suo contesto, la sentenza non legittima dunque un diritto regionale delle BAT, ma conferma che la Regione può orientarne l'applicazione con indirizzi anche più esigenti a condizione che restino tali, e che il fulcro applicativo di discipline di fondamento europeo resta il procedimento ambientale, nel quale l'autorità competente è tenuta a valutare ed autorizzare il singolo impianto, prestare ascolto al territorio e motivare adeguatamente ogni deviazione dalla regola.

ⁱ La delibera, che si compone di 316 pagine per lo più di allegati, dedica al compostaggio l'Allegato C e un Protocollo di accettazione e gestione dei rifiuti; il TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 29 luglio 2024, n. 2333, aveva respinto il ricorso collettivo e separato i motivi aggiunti proposti contro i singoli riesami provinciali.

ⁱⁱ Sul carattere vincolante delle BAT e sui tempi del riesame, Cons. Stato, Sez. IV, 22 agosto 2024, n. 7208, commentata da chi scrive in *Le BAT e il paradosso di Achille*, in questa Rivista, 2 novembre 2024; per una lettura critica dell'ampiezza del potere di fissare prescrizioni più rigorose, C. Galdenzi, F. Boezio, *Il ruolo delle BAT nell'ambito dell'AIA*, ivi, 2 gennaio 2024.

ⁱⁱⁱ Il comma 5-bis, inserito dall'art. 1, comma 23, lett. b), del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, consente alle Regioni di disciplinare gli aspetti di cui al comma 2, lett. a) e g), «nelle more dell'esercizio da parte dello Stato» delle relative competenze, con obbligo di successivo adeguamento.

^{iv} Allegato C, sub BAT 34-37, e Protocollo per il compostaggio, §§ 5 e 9. La fissazione di criteri *end of waste* è riservata dall'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006 ai decreti ministeriali o, in loro assenza, all'autorizzazione caso per caso.

^v TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 17 marzo 2025, n. 898, che ha comunque annullato le prescrizioni che ponevano a carico del gestore la verifica degli inquinanti organici persistenti; sul riesame della Provincia di Como, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 26 febbraio 2025, n. 679, pubblicata in questa Rivista.

^{vi} Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2019, n. 7965, su TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 20 luglio 2018, n. 1782; sul divieto per le Regioni di innalzare i valori soglia statali, Cons. Stato, Sez. IV, 28 agosto 2019, n. 5920, commentata in questa Rivista.

^{vii} Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2022, n. 2702; sulla competenza regionale in materia di correttivi, Corte cost., 27 ottobre 2022, n. 222, con nota di F. Peres, in questa Rivista, 3 gennaio 2023.

^{viii} Cons. Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2026, n. 819.

^{ix} Cons. Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 415. Sull'esigenza di una disciplina uniforme almeno su scala regionale, che preclude a Province e Comuni di irrigidire le regole sullo spandimento dei fanghi, TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 8 agosto 2022, n. 1893, con nota di L. Butti, in questa Rivista, 30 settembre 2022.

^x P. Brambilla, La Corte Costituzionale boccia le semplificazioni regionali della conferenza di servizi per il riesame dell'AIA. la sindrome del bianconiglio in questa Rivista, 28 gennaio 2022; sul peso dell'apporto degli enti territoriali nelle decisioni in materia di AIA, Id., *Diniego di rinnovo dell'aia e principio di precauzione: nulla è per sempre*, in questa Rivista, 1° giugno 2025.