

**RICCARDO BERTI**

ISCRITTO ALL'ALBO DEGLI AVVOCATI DEL FORO DI VERONA A FAR DATA DAL 18.11.2013

DOMICILIAZIONE PROFESSIONALE:

CORSO PORTA NUOVA, 11 - 37122 – VERONA VR

EMAIL: RICCARDO.BERTI.VR@GMAIL.COM

TEL.: 045-8039090

Spett.le  
Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti  
c/o Studio Avv. Stefano Bigolaro  
Galleria G. Berchet, 8  
35131 Padova PD

---

A MEZZO EMAIL: BIGOLARO@STUDIODOMENICHELLI.IT

**OGGETTO: BANDO ENRICO GUICCIARDI**  
PARERE SU SENTENZA N. 863 DEL 18.06.2014 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO  
REGIONALE PER IL VENETO – SEZ. III

La società che gestisce il servizio di igiene urbana nel Comune di Verona ha proposto ricorso avanti al TAR Veneto avverso la deliberazione della Provincia di Verona di approvazione parziale del progetto da questa presentato e teso alla riunione sotto un'unica autorizzazione dei precedenti tre titoli autorizzativi in forza dei quali operava, ad ampliare la tipologia di rifiuti gestiti mediante l'introduzione di nuovi codici CER, nonché infine a modificare gli spazi interni e gli stoccaggi, aumentandoli da 1.727 a 2.542 tonnellate, innovando le tecnologie utilizzate per il trattamento dei rifiuti; la società ricorrente impugnava altresì la delibera con cui la commissione provinciale per la valutazione di impatto ambientale aveva formulato parere negativo riguardo all'introduzione di nuovi codici CER e l'aumento della capacità di stoccaggio dell'impianto, nonché ricorreva avverso l'atto con cui la Provincia di Verona aveva richiesto un parere all'Osservatorio rifiuti dell'Agenzia Regionale per la protezione ambientale in merito all'applicazione, nel caso in esame, dell'art. 16 co. 2 L.R. n. 10 del 2011.

La società esponeva di operare dal 1983 con un centro per il trattamento e il recupero dei rifiuti sito in Verona alla Via Avesani n. 31 e di aver presentato il progetto, esitato nella delibera impugnata, ancora in data 24 marzo 2010.

In un primo tempo l'amministrazione provinciale aveva espresso parere favorevole al progetto nella sua interezza, salvo poi ritenere che l'ampliamento richiesto, che insiste su un'area ricompresa nel Piano d'Area Quadrante Europa<sup>1</sup>, si poneva in contrasto con le norme tecniche del detto P.A.Q.E. le quali, all'art. 49, prevedono una serie di limitazioni e sostanzialmente vietano la realizzazione di nuovi impianti di trattamento rifiuti sui terreni oggetto del progetto presentato.

La società concessionaria del servizio di trattamento dei rifiuti ricorreva quindi al Tribunale Amministrativo per veder censurate le determinazioni della Provincia, lamentando in particolare il fatto che la normativa restrittiva di cui all'art. 49 del P.A.Q.E. trova applicazione solamente con riferimento ai "nuovi impianti" di smaltimento e non invece con riguardo ai semplici ampliamenti di impianti già esistenti.

Il TAR Veneto, con la pronuncia in esame, ha respinto la censura appena descritta, ritenendola non fondata<sup>2</sup> basandosi su di una distinzione di tipo sostanziale fra quello che deve considerarsi

---

<sup>1</sup> Specificazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento approvata con Delibera della Giunta Regionale n. 3432 del 29 luglio 1996 e successivamente modificata in più occasioni.

<sup>2</sup> Il TAR ha ritenuto poi in parte infondate e in parte inammissibili le ulteriori censure mosse agli atti impugnati dall'Ente.

un "nuovo impianto" e quello che deve invece essere ritenuto un mero ampliamento di un impianto esistente.

Il Tribunale parte dal rilievo che non esiste una definizione normativa di quello che è un "nuovo impianto" e di quello che invece debba considerarsi un suo semplice ampliamento; in mancanza quindi di un appiglio nel dato legale o regolamentare, è necessario ricavare un criterio che risulti *"coerente con le finalità di tutela dell'ambito di protezione del suolo dato che le modifiche agli impianti esistenti possono essere talmente importanti da costituire un nuovo progetto, e per la loro natura, dimensione o ubicazione, possono risultare idonei a produrre un impatto sull'ambiente del tutto equivalente ad un nuovo impianto, e sarebbe contrario agli obiettivi del piano sottrarre dal suo campo di applicazione queste modifiche"*

Il dato ambientale diventa quindi, a detta del giudice veneto, il vero discrimine che permette di individuare quello che va considerato un "nuovo impianto".

Rileva ancora il Tribunale che, *"nella materia ambientale, per non frustrare il raggiungimento degli obiettivi di tutela, di norma le modifiche sostanziali ad un impianto sono equiparate ad un nuovo impianto."*

La Corte si rifà quindi prima all'ordinamento comunitario, ove *"si è ritenuto in via interpretativa che la procedura di valutazione di impatto ambientale dovesse essere svolta anche rispetto a modifiche di opere esistenti, nonostante l'allegato II della direttiva 85/337 CEE nel testo originario non si riferisse esplicitamente anche alle modifiche dei progetti ivi elencati (cfr. CGCE sentenza resa nella causa C - 72/95 del 24 ottobre 1996)"*, poi al Codice dell'Ambiente (D.Lgs n. 152 del 03.04.2006) il quale, all'art. 208, *"assoggetta alle procedure per nuovi impianti le varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata, e all'art. 5 definisce come modifica sostanziale di un progetto, di un'opera o di un impianto "la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente"*.

Dunque a mente del Codice dell'Ambiente le valutazioni ambientali necessarie per approntare un nuovo impianto sono le medesime previste per un ampliamento di impianto esistente. Il Codice

pone logicamente l'accento sulla tutela dell'ecosistema e, ai propri fini, non fa distinzioni essendo chiaro che sia la costruzione ex novo di uno stabilimento per il trattamento di rifiuti, sia l'ampliamento di uno stabilimento già esistente portano un grado comparabile di minaccia potenziale all'ambiente in cui si inseriscono. La delicata verifica dell'impatto ambientale deve quindi essere compiuta con le medesime modalità ed il medesimo grado di approfondimento in entrambe le situazioni.

A questo punto il Tribunale passa all'esame della legislazione regionale che ricorre, allo stesso modo, ad un criterio di carattere sostanzialistico *"quando, all'art. 23, comma 6, della L.R. 21 gennaio 2000, n. 3, assoggetta alla procedura prevista per nuovi impianti le varianti sostanziali in corso di esercizio che comportino modifiche per cui gli impianti non siano più conformi all'autorizzazione rilasciata, con la sola esclusione delle varianti che non riguardino il processo tecnologico e non comportino modifiche ai quantitativi di rifiuti recuperati o smaltiti."*

Ciò considerato il TAR ritiene corretto applicare un criterio sostanzialistico e teleologico per determinare cosa debba considerarsi un nuovo impianto, osservando che, in caso contrario, *"un qualsiasi impianto potrebbe, di modifica in modifica, espandersi senza limiti, vanificando la portata precettiva e le finalità di salvaguardia della norma del piano d'area."*

Il Tribunale applica quindi un criterio di principio senz'altro condivisibile alla luce della materia trattata e della delicatezza degli interessi coinvolti, ma, se dal punto di vista teleologico il ragionamento è coerente con la normativa, la Corte non traccia poi il discrimine fra quello che deve essere considerato un nuovo impianto e quello che invece può rientrare nella definizione di ampliamento.

A tal proposito il TAR si limita ad affermare che *"le modifiche implicano innovazioni del processo tecnologico, il trattamento di nuovi rifiuti mediante l'introduzione di nuovi codici CER, ed un aumento della capacità di stoccaggio di circa il 50%, e ciò corrisponde alle caratteristiche proprie delle modifiche sostanziali in base alle norme sopra richiamate, senza che siano riscontrabili profili di illogicità."*

La Corte sembra quindi considerare necessaria e sufficiente la compresenza di un aumento "quantitativo" significativo e di un aumento "qualitativo" dell'impianto per aversi quella modifica sostanziale che importa l'assoggettabilità del progetto ai vincoli previsti per i "nuovi impianti".

Il discrimine così tratteggiato dalla Corte non precisa però la soglia oltre la quale un mutamento qualitativo e/o quantitativo degli stabilimenti debba considerarsi sostanzialmente equiparabile a un nuovo impianto, né fornisce a ben vedere degli indici di indagine su cui fare affidamento. La pronuncia non facilita quindi il compito all'interprete che fosse chiamato a prevedere in quale fattispecie inquadrare una nuova progettazione in tema di centri per il trattamento e il recupero dei rifiuti.

Il dubbio che lascia la decisione del TAR Veneto è infatti in quale dimensione sia necessario confinare la fattispecie dell'ampliamento, dovendosi probabilmente parlare di "nuovo impianto" quando il progetto importi sia il trattamento di nuove tipologie di rifiuti sia un aumento significativo delle capacità dello stabilimento (potendo quest'ultimo elemento, se particolarmente incisivo in termini quantitativi, essere sufficiente di per sé solo ad escludere di poter parlare di mero ampliamento), anche se tale supposizione non può che essere malferma essendosi limitata la Corte a elencare senza priorità le caratteristiche che, sommate, le hanno fatto ritenere di essere di fronte ad una modifica "sostanziale" dell'impianto.

Curioso è poi esaminare come ha risolto la questione il TAR Marche quando, con la pronuncia n. 38 del 13.01.2012, ha affrontato una situazione affatto simile a quella che ci occupa.

In particolare, nel caso affidato al Tribunale marchigiano, la ricorrente aveva presentato un progetto per l'ampliamento della discarica con cui operava presso il Comune di Morrovalle, ampliamento che le era stato negato alla luce del divieto di apertura di nuovi siti previsto nel Piano Provinciale per la Gestione dei Rifiuti.

La ricorrente in particolare faceva leva sulla disposizione del detto Piano Provinciale che prevedeva di dare preferenza all'ampliamento di impianti già esistenti in luogo della realizzazione di nuove discariche.

Il TAR Marche ha in ogni caso potuto risolvere la controversia limitandosi al dato formale previsto dalla normativa, il menzionato Piano Provinciale per la gestione dei rifiuti ha infatti stabilito le possibilità di espansione di ogni singolo sito, disponendo per la discarica in oggetto la possibilità del solo completamento degli abbancamenti disponibili e precludendo in questo modo ogni possibilità di ampliamento.

Nel nostro caso una normativa del genere è del tutto assente, mentre sarebbe senz'altro opportuna una previsione normativa che disciplinasse e limitasse le potenzialità espansive di ogni singolo sito, alla luce dei rischi ambientali e sulla base di una valutazione politico-amministrativa in relazione alla convenienza di un'espansione di un impianto già esistente a fronte delle problematiche connesse con la realizzazione *ex novo* di un centro per il trattamento dei rifiuti.

Alla luce di quanto esposto si rileva come il punto centrale della riflessione sulla pronuncia esaminata e l'ago della bilancia nella decisione del TAR non possa che rinvenirsi nella peculiare materia in cui si inserisce, ossia quella della tutela ambientale, una disciplina che per essere trattata dal punto di vista del diritto non può prescindere da competenze e decisioni a monte prettamente tecniche, e che allo stesso modo non può fare a meno di pronunce direttamente fondate su principi quando la buona amministrazione viene a mancare, tutto ciò in ragione dei delicati e sostanziali interessi coinvolti.