

Pubblicato il 17/02/2021

**N. 00235/2021 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00566/2018 REG.RIC.**  
**N. 01265/2018 REG.RIC.**  
**N. 00146/2019 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 566 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Vidori Servizi Ambientali S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Pellegrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Acerboni in Venezia - Mestre, via Torino 125;

*contro*

Regione Veneto, in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Londei, Francesco Zanolucchi, Ezio Zanon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Venezia, Cannaregio 23;

*nei confronti*

Arpav – Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Arpav – Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto – Dipartimento Provinciale di Treviso, Provincia di Treviso non costituiti in giudizio;

Comune di Vidor, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Primo Michielan, Andrea Michielan, Francesca Michielan, Alessandro Michielan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso Studio Legale Michielan, in Mogliano Veneto (TV), Via G. Matteotti n. 20/1;

sul ricorso numero di registro generale 1265 del 2018, proposto da Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Pellegrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Acerboni in Venezia - Mestre, via Torino 125;

*contro*

Regione Veneto, in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Chiara Drago, Ezio Zanon, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Venezia, Cannaregio 23;

*nei confronti*

Arpav – Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Arpav – Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto – Dipartimento Provinciale di Venezia, Citta' Metropolitana di Venezia, Comune di Noale non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 146 del 2019, proposto da Waste Treatment Solution S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-

tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Anselmo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabio Anselmo in Ferrara, viale Cavour n. 51;

*contro*

Regione Veneto, in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Londei, Francesco Zanlucchi, Ezio Zanon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Venezia, Cannaregio 23;

*nei confronti*

A.R.P.A.V. - Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, in Pers. Legale Rappr. non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 566 del 2018:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Deliberazione della Giunta Regionale n. 119 del 07.02.2018 avente ad oggetto “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali. DCRV n. 30 del 29.04.2015, art. 17. Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti” pubblicata sul BUR n. 17 del 20.02.2018, ivi compreso l’“Allegato A” alla stessa DGR n. 119 del 07.02.2018 recante “Indirizzi tecnici in materia di miscelazione e gestione rifiuti”;
- per quanto occorrer possa, della nota della Regione Veneto del 11.04.2018 prot. 136043 avente ad oggetto “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti. Art. 17 della DCR n. 30 del 29.04.2015 – Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione di rifiuti – Notifica DGR n. 119 del 07 febbraio 2018, comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. 241/1990 e contestuale indizione della Conferenza di Servizi ai sensi dell'art. 14-bis”;

- per quanto occorrer possa, della circolare regionale prot. 518498 del 27.12.2016, avente ad oggetto “Piano regionale di gestione dei rifiuti. Allegato A alla DCR n. 30 del 29.04.2015 – Appendice 2 – Classificazione degli impianti di gestione dei rifiuti. Aspetti interpretativi”

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 14\2\2019 :

- del Decreto del Direttore di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 100 del 13.11.2018, notificato alla ricorrente in data 22.11.2018, avente ad oggetto “Autorizzazione Integrata Ambientale di cui al decreto n. 46 del 28.07.2010 e ss.mm.ii. Ditta VIDORI Servizi Ambientali S.p.A. Installazione di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi con sede legale e ubicazione installazione in via Tittoni 14, Vidori (TV). Modifica dell'AIA per adeguamento agli Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione di rifiuti di cui alla DGRV n. 119/2018”; nonché, per quanto occorrer possa ed in parte qua, del Decreto del Direttore di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 120 del 31.12.2018 avente ad oggetto “Proroga dei termini per l'adeguamento agli Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione di rifiuti di cui alla DGRV n. 119/2018”.

nonché, nuovamente, per quanto occorrer possa:

- della Deliberazione della Giunta Regionale n. 119 del 7.2.2018 avente ad oggetto “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali. DCRV n. 30 del 29.04.2015, art. 17. Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti” pubblicata sul BUR n. 17 del 20.02.2018, ivi compreso l’“Allegato A” alla stessa DGR n. 119 del 07.02.2018 recante “Indirizzi tecnici in materia di miscelazione e gestione rifiuti”..

quanto al ricorso n. 1265 del 2018:

per l'annullamento

- del Decreto del Direttore ad interim di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 50 del 20.07.2018, notificato in data 24.7.2018, avente ad oggetto “Ditta COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI S.r.l. Installazione di Via Mestrina,

46X, Noale (VE). Integrazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale di cui al decreto n. 45 del 15.12.2016 e ss.mm.ii. per l'introduzione di operazioni di miscelazione, anche in deroga al comma 1 dell'art. 187 del d.lgs. n. 152/2006” [doc. 1]

-per quanto occorrer possa, per l'annullamento in parte qua (per quanto di interesse per la ricorrente) ovvero, in subordine, in toto:

- della nota della Regione Veneto prot. 136254 del 11.4.2018 avente ad oggetto “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti. Art. 17 della DCR n. 30 del 29.04.2015. Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione di rifiuti. Notifica DGR n. 119 del 07 febbraio 2018, comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. 241/1990 e contestuale indizione della Conferenza di Servizi ai sensi dell'art. 14-bis” [doc. 2];

- della Deliberazione della Giunta Regionale n. 119 del 07.02.2018 avente ad oggetto “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali. DCRV n. 30 del 29.04.2015, art. 17. Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti” pubblicata sul BUR n. 17 del 20.02.2018, ivi compreso l’“Allegato A” alla stessa DGR n. 119 del 07.02.2018 recante “Indirizzi tecnici in materia di miscelazione e gestione rifiuti” [doc. 3];

- della circolare regionale prot. 518498 del 27.12.2016, avente ad oggetto “Piano regionale di gestione dei rifiuti. Allegato A alla DCR n. 30 del 29.04.2015 – Appendice 2 – Classificazione degli impianti di gestione dei rifiuti. Aspetti interpretativi” [doc. 4];

- di ogni altro atto connesso, o presupposto, anche non conosciuto dalla ricorrente..

quanto al ricorso n. 146 del 2019:

- del decreto Regione Veneto – Giunta Regionale – Direttore Di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 101 del 13/11/2018, avente ad oggetto “Modifica dell’Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata con DDR n. 59 del

30.01.2010 e ss.mm.ii. – Adeguamento delle operazioni di miscelazione di rifiuti agli indirizzi tecnici di cui alla DGRV n. 119/2018. Ditta WASTE TREATMENT SOLUTION S.r.l. con sede legale Amendola 12 – Poggio Renatico (FE). Impianto di stoccaggio di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, di pre-trattamento chimico-fisico di rifiuti speciali acquosi, ubicato in Viale dell'Artigianato n. 15 – 35026 Conselve (PD)”, notificato a mezzo PEC con nota di trasmissione prot. n. 474731 class. C.101 del 22/11/2018;

- della Deliberazione di Giunta Regionale n. 119 del 07.02.2018 avente ad oggetto “Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali. DCRV n. 30 del 29.04.2015, art. 17. Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti” pubblicata sul BUR n. 17 del 20.02.2018, ivi compreso l'Allegato A alla medesima DGR n. 119 del 07.02.2018 recante “INDIRIZZI TECNICI IN MATERIA DI MISCELAZIONE E GESTIONE RIFIUTI”;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Vidor e della Regione del Veneto;

isti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2020 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso n. 566/2018 la società Vitori Servizi Ambientali s.p.a. ha impugnato la D.G.R.V. n. 119 del 7 febbraio 2018, con la quale, in attuazione dell'articolo 17 della D.C.R.V. n. 30 del 29 aprile 2015 (Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali), la Giunta regionale ha adottato gli *“Indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione di rifiuti”*, dando avvio, con la

notifica della delibera alle imprese autorizzate allo svolgimento della suddetta attività, al riesame, ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4, lettera a) del D.Lgs. 152/06, delle autorizzazioni ambientali, limitatamente alle operazioni di miscelazione in deroga.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, la medesima ricorrente ha impugnato anche il Decreto del Direttore di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 100 del 13.11.2018, notificato in data 22.11.2018, con il quale, concludendo il procedimento, è stata modificata l'AIA in conformità con gli indirizzi tecnici approvati, nonché il Decreto del Direttore di Area Tutela e Sviluppo del Territorio n. 120 del 31.12.2018, con cui sono stati prorogati i termini per l'adeguamento alle nuove condizioni.

Con il ricorso n. 1265/2018 la società COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. ha impugnato il D.D.R. n. 50 del 20 luglio 2018 di integrazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'introduzione di operazioni di miscelazione anche in deroga ai sensi del comma 1 dell'art. 187 D.Lgs. 152/06, la nota della Regione Veneto prot. 136254 del 11.4.2018 di comunicazione di avvio del procedimento di integrazione dell'AIA, la D.G.R. n. 119 del 7 febbraio 2018 avente ad oggetto *“indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti”*, la Circolare regionale prot. 518498 del 27.12.2016 avente ad oggetto *“Piano regionale di gestione dei rifiuti. Allegato A alla D.C.R. n. 30 del 29.04.2015 – Appendice 2 – Classificazione degli impianti di gestione dei rifiuti – Aspetti interpretativi.”*.

Con il ricorso n. 146/2019 WASTE TREATMENT SOLUTION s.r.l. ha impugnato il D.D.R. n. 101 del 13/11/2018 di modifica dell'autorizzazione integrata ambientale per l'adeguamento alle operazioni di miscelazione di rifiuti agli indirizzi tecnici di cui alla D.G.R. n. 119/2018, limitatamente ai punti f) e g) e la D.G.R. n. 119/2018 del 7 febbraio 2018 avente ad oggetto *“indirizzi tecnici sulle attività di miscelazione e gestione rifiuti”*, limitatamente ai paragrafi 4.3 punto 6) e

4.3 punto 7). Ha anche proposto domanda di condanna della Regione al risarcimento del danno subito per effetto delle determinazioni illegittimamente assunte.

Le società ricorrenti svolgono attività di trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi e sono autorizzate allo svolgimento di attività di miscelazione anche in deroga, ricevendo anche piccole quantità di rifiuti di varie tipologie per avviarle allo smaltimento presso impianti nazionali ed esteri.

Lamentano che, con la delibera ed i decreti impugnati, la Regione Veneto avrebbe disciplinato l'attività di miscelazione in deroga, introducendo prescrizioni particolarmente gravose - non previste dalla legge o dalle BAT e non necessarie a garantire una gestione ambientalmente corretta dei rifiuti - che rischiano di compromettere la capacità operativa delle imprese.

La società Cosmo contesta, altresì, la decisione della Regione di assoggettare ad autorizzazione espressa anche le miscelazioni non in deroga.

Chiedono, pertanto, l'annullamento dei suddetti atti.

La Regione Veneto si è costituita in tutti i giudizi chiedendo la reiezione dei ricorsi proposti. Nel giudizio n. 566/2018 si è costituito anche il Comune di Vidor, mentre nel ricorso n. 1265/2018 si è costituito il Comune di Noale.

La domanda di sospensione cautelare presentata in seno ai ricorsi è stata accolta.

Con memoria difensiva del 13 gennaio 2020 la ricorrente COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. ha rinunciato alla domanda subordinata di annullamento totale del decreto n. 50/2018 formulata nel ricorso n. 1265/2018.

Con atto depositato il 19 settembre 2020, ha dichiarato di rinunciare ai motivi di ricorso (contenuti alle pagine da 32 a 39) concernenti le prescrizioni in materia di miscelazione non in deroga del decreto n. 50/2018.

All'udienza del 22.10.2020 le cause sono state trattenute in decisione.

## DIRITTO



1. In via preliminare, il Collegio ritiene opportuno riunire i ricorsi sopra indicati, sussistendo i presupposti di cui all'articolo 70 cod. proc. amm. Tra le cause sussiste, infatti, un'evidente connessione parzialmente soggettiva ed oggettiva.
2. Ancora preliminarmente, deve essere dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. ai motivi concernenti la miscelazione non in deroga, formulati nel ricorso n. 1283/2017, oggetto di rinuncia, e riportati alle pagine da 32 a 39 del ricorso n. 1265/2018, nonché alle conseguenti domande di riunione dei ricorsi n. 283/17 e 1265/2018, di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ed alla domanda subordinata di annullamento integrale del decreto n. 50/2018.
3. Giova premettere che con i ricorsi oggetto di disamina e con il ricorso per motivi aggiunti sono formulate identiche censure con cui si contesta la invalidità radicale della D.G.R. 119/2018 e dei singoli provvedimenti applicativi e censure con cui si contesta la legittimità di singole prescrizioni della D.G.R. 119/2018, riprodotte nei provvedimenti integrativi o modificativi delle AIA, a loro volta, *in parte qua*, impugnati. Ragioni di sinteticità impongono di esaminare congiuntamente le censure di identico contenuto, indipendentemente dal mezzo di gravame che le contiene.
4. Per ragioni di ordine logico, il Collegio ritiene di principiare dai motivi n. II.4 del ricorso proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.5 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (tutti contenenti le medesime censure di “*Violazione dell'art. 29 octies, c. 4 D.lgs. n. 152/06. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria. Difetto di motivazione*”) e dai motivi n. II.5 del ricorso proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.6 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (tutti contenenti le medesime censure di “*Violazione di legge. Violazione del D.Lgs. n. 152/06. Violazione artt. 29 bis e ss. D.Lgs. n. 152/06. Violazione artt. 195 e 196 D.Lgs. n. 152/06. Violazione dell'art. 17 del Piano regionale*”).

*di gestione dei rifiuti - DCR n. 30/2015. Violazione art. 117 Cost. Incompetenza. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Carenza di motivazione*”) Non avendo, infatti, il ricorrente graduato l’ordine di esame dei motivi in relazione al proprio interesse, in assenza di legittime ragioni di assorbimento, occorre esaminare con priorità quelli volti a censurare vizi più radicali dei provvedimenti impugnati, secondo quanto sancito dall’Adunanza Plenaria nella sentenza n. 5 del 27 aprile 2015 (*“il giudice adito deve procedere, nell’ordine logico, preliminarmente all’esame di quelle domande o di quei motivi che evidenziano in astratto una più radicale illegittimità del provvedimento (o dei provvedimenti) impugnato(i), per passare poi, soltanto in caso di rigetto di tali censure, all’esame degli altri motivi che, pur idonei a determinare l’annullamento dell’atto gravato, evidenzino profili meno radicali d’illegittimità.”*).

5. Con il motivo II.4 del ricorso proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.5 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (*“Violazione dell’art. 29 octies, c. 4 D.lgs. n. 152/06. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria. Difetto di motivazione*”), la ricorrente censura i provvedimenti impugnati ritenendo insussistenti i presupposti previsti dall’articolo 29-octies, c. 4, D.Lgs. 152/06, per il riesame dell’AIA. Analoghe censure sono svolte dalla WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. al quarto motivo del ricorso n. 149/2019 (*“violazione di legge: art. 29 bis e 29 octies, 195 D.Lgs. 152/06 – procedimento di revisione ALA. Imposizione di vincoli non prescritti ex lege. Eccesso di potere per incompetenza – carenza di motivazione*”).

5.1 Il motivo non è fondato.

Il procedimento di riesame è stato avviato ai sensi dell’articolo 29-octies, D.Lgs. 152/06 al fine di adeguare l’autorizzazione ambientale agli indirizzi tecnici dettati con la D.G.R. 119/2018. La delibera ha dato attuazione all’articolo 17 del Piano Regionale dei Rifiuti che così dispone: *“La Giunta regionale, nel rispetto dell’articolo 187 del D.Lgs. 152/2006, emana nuovi indirizzi in materia di miscelazione tenuto conto*

*dell'evoluzione normativa e degli adeguamenti tecnologici e gestionali relativi alle migliori tecniche riconosciute”.*

Vero è che tale fattispecie non rientra tra quelle puntualmente disciplinate al comma 4 dell'art. 29-*octies* D.Lgs. 152/06. Tuttavia il Collegio ritiene che i presupposti del riesame dell'autorizzazione integrata ambientale ai sensi della suddetta disposizione non possano essere oggetto di interpretazione restrittiva, dovendo l'ermeneusi condursi tenendo conto del principio di correzione in via prioritaria alla fonte (principio di prevenzione) di cui la disposizione richiamata costituisce espressione. Ove, pertanto, si renda necessario rivedere le prescrizioni che non si sono rivelate sufficienti a garantire una corretta gestione dell'impianto o delle attività che vi si svolgono, la modifica dell'AIA deve poter essere imposta. D'altronde, l'art. 29-*octies*, ai primi due commi presenta una formulazione aperta (*“L'autorità competente riesamina periodicamente l'autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni”*), tenendo conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione, nonché *“di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio dell'installazione”*), mentre ai commi 3 e 4 sono individuate le ipotesi in cui il riesame è previsto come obbligatorio (*“4. Il riesame è inoltre disposto, sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando”*). Ciò in coerenza, peraltro, con l'articolo 21, paragrafo 5 della direttiva 2010/75/UE (al quale l'articolo 29-*octies* D.Lgs. 152/06 ha dato attuazione), che contiene un elenco non tassativo di ipotesi nelle quali l'autorità competente è tenuta a riesaminare le condizioni di autorizzazione (*“5. Le condizioni di autorizzazione sono riesaminate e, ove necessario, aggiornate almeno nei seguenti casi:...”*).

Nella specie, la Regione ha ritenuto di dover riesaminare le AIA, previamente individuando dei criteri generali nella D.G.R. 119/2018 per l'autorizzazione delle attività di miscelazione, tenuto conto delle problematiche emerse in punto di

tracciabilità dei rifiuti (ed, in particolare, di quelli pericolosi) e di corretta gestione degli stessi nel corso delle attività di controllo, in occasione di interlocuzioni con le autorità estere destinatarie delle miscele prodotte in Veneto e dalle risultanze dell'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nel Veneto.

Si tratta di problematiche in fatto non smentite dalle ricorrenti e che appaiono sufficienti a giustificare il ricorso al riesame delle autorizzazioni.

5. Con il motivo II.5 del ricorso proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.6 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (*“Violazione di legge. Violazione degli artt. 29 bis e ss., 195 e 196 del D.Lgs. 152/2006. Violazione dell’art. 17 della DCR n. 30/2015. Violazione dell’art. 117 Cost. Incompetenza. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Carenza di motivazione.”*) le ricorrenti contestano la sussistenza del potere della Regione di adottare disposizioni tecniche aventi portata generale, quali quelle contenute nella DGRV, poi inserite nel D.D.G. modificativo dell’AIA, ritenendo che esse siano di competenza esclusiva dello Stato ai sensi di quanto previsto dagli articoli 29-bis e 195, c. 2, lett. a) e u) D.lgs. 152/06.

Sussisterebbe anche una violazione dell’articolo 17 del Piano Regionale Rifiuti approvato con DCR 30/2015, atteso che esso autorizza la Giunta ad emanare nuovi indirizzi tecnici *“tenuto conto dell’evoluzione normativa e degli adeguamenti tecnologici e gestionali relativi alle migliori tecniche riconosciute”*, mentre nella specie, ad avviso della ricorrente, sarebbero stati introdotti criteri tecnici del tutto estranei al quadro tecnico, normativo e pianificatorio di riferimento (BAT, BREF, art. 187 D.lgs. 152/06, art. 17 DCR 30/2015).

Analoghe censure sono svolte dalla WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. al quarto motivo del ricorso n. 149/2019 (*“violazione di legge: art. 29 bis e 29 octies, 195 D.Lgs. 152/06 – procedimento di revisione AIA. Imposizione di vincoli non prescritti ex lege. Eccesso di potere per incompetenza – carenza di motivazione”*).

### 5.1 Le censure non sono fondate.

La tesi secondo cui la Regione, nel definire gli indirizzi tecnici in materia di miscelazione avrebbe invaso le competenze spettanti allo Stato ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lett. a) D.Lgs. 152/06 non può essere condivisa.

La suddetta disposizione afferma che appartiene alla competenza dello Stato *“l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo principi di unitarietà, compiutezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti”*. Nella delibera in esame, tuttavia, non sono individuati criteri e modalità di adozione di norme tecniche, ma *“indirizzi operativi e gestionali”* delle attività di miscelazione, con lo scopo di orientare gli operatori, nonché gli organi competenti e le autorità delegate al rilascio delle autorizzazioni delle attività di trattamento dei rifiuti, rispettivamente al corretto svolgimento delle operazioni di miscelazione ed alla individuazione delle condizioni di autorizzabilità delle stesse, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 187, comma 2, D.Lgs. 152/06.

La delibera, pertanto, è riconducibile al potere di coordinamento amministrativo delle funzioni autorizzatorie spettanti alle Regioni in materia di trattamento dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 196, comma 1, lett. e) e dell'articolo 187, comma 2, D.Lgs. 152/06.

Tale ultima disposizione, infatti, prevede che la miscelazione tra rifiuti aventi diverse caratteristiche di pericolosità e tra rifiuti pericolosi e non pericolosi – in linea di principio vietata - possa essere autorizzata nell'ambito delle autorizzazioni previste dagli articoli 208, 209 e 2011 e sulla base dei criteri dettati dal medesimo comma, tra i quali è richiamata la conformità dell'operazione alle migliori tecniche disponibili, alle quali la Regione, nel provvedimento in esame dichiara espressamente di ispirarsi (*“2. In deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti,*

*sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, a condizione che:*

- a) siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto;*
- b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211;*
- c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'articolo 183, comma 1, lettera nn)”).*

La delibera impugnata contiene prescrizioni di natura gestionale ed operativa destinate ad essere riprodotte e rimodulate nei singoli provvedimenti autorizzativi che, anche in assenza di un atto generale di indirizzo, ben potrebbero essere contenute nei singoli provvedimenti autorizzatori.

Conferma della riconducibilità alla suddetta funzione dell'atto di indirizzo impugnato si trae anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 12 aprile 2017 che, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo il comma 3-bis dell'art. 187, nella parte in cui esonerava dall'obbligo di dotarsi di specifica autorizzazione le imprese che intendessero svolgere attività di miscelazione non in deroga, ha espressamente ricondotto la funzione autorizzatoria delle attività di miscelazione dei rifiuti all'ambito delle competenze legislative e amministrative delle regioni, in virtù del suo collegamento alla materia tutela della salute (*“Nel caso di specie la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del 2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano il preambolo e, in particolare, gli artt. 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli artt. 177, 179, 182-bis, 191 e 208, comma 1). Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e*

*dall'art. 18, paragrafo 2, lettera b), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall'art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente*”).

Così argomentando, la Corte ha, altresì, affermato che la disposizione statale censurata era idonea a ledere le prerogative regionali nella materia *de qua*, poiché produceva l'effetto di rendere in parte inapplicabile un provvedimento analogo a quello oggetto del presente giudizio adottato dalla Regione Lombardia (Linee Guida in materia di operazioni di miscelazione, approvate con decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596 e con il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795).

La disciplina recata dalla DGR 119/18, pertanto, deve ritenersi legittimamente adottata dalla Regione Veneto, essendo riconducibile al potere di coordinamento dell'esercizio dei poteri autorizzatori spettanti alla Regione (e, su delega, alle province) previsti dall'art. 196, comma 1, lett. e) (*“autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi”*), dall'articolo 187, comma 2 e dell'art. 208, comma 11, D.Lgs. 152/06.

Non appare sufficiente a contraddire le predette conclusioni, il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2790/2017 che ha annullato le Linee Guida tecniche della Regione Lombardia per la progettazione e la gestione sostenibile delle discariche, non essendo la suddetta fattispecie assimilabile a quella in esame. La pronuncia, infatti, si fonda, da un lato, sull'assenza di un titolo competenziale della regione nella materia della progettazione delle discariche, dall'altro sulla sovrapposizione delle disposizioni regionali a quelle di fonte statale che già disciplinavano la materia, fissando *“livelli di tutela uniforme”* non derogabili dalle Regioni.

Nel caso di specie, non ricorre alcuna delle suddette condizioni, atteso che la competenza regionale è riconducibile, come si è detto, agli articoli 196, comma 1, lett. e) (*“autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti,*

*anche pericolosi*”), 187, comma 2 e 208, comma 11, D.Lgs. 152/06 e che non risulta siano stati adottati dallo Stato specifiche disposizioni tecniche in materia.

La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sui rapporti tra la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e le concorrenti competenze regionali in materie che pur restano coinvolte dalla gestione dei rifiuti, quali la salute e le condizioni di lavoro, affermando che: *“la disciplina dei rifiuti si colloca, per giurisprudenza di questa Corte, nell’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenze n. 62 del 2008).*

*Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell’ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...]», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005, altresì, sentenze n. 247 del 2006, n. 380 e n. 12 del 2007).”.* Nei rapporti tra competenza statale in materia ambientale e competenza in materia di salute, quindi la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

In assenza di norme tecniche statali, che individuino i livelli di tutela ambientale uniforme della materia della miscelazione, non possono, invece, ritenersi sussistenti vincoli derivanti dalla legislazione statale per l’esercizio delle funzioni regionali, salvo quelli desumibili dall’articolo 187, comma 2, D. Lgs. 152/06, che la Regione legittimamente ha il potere di declinare anche nell’esercizio dei poteri



di coordinamento amministrativo dell'esercizio della funzione autorizzatoria che le è riconosciuta.

E', pertanto, in relazione ai suddetti limiti che dovrà essere valutata, nel merito, la legittimità dell'esercizio della suddetta funzione.

6. Passando alle censure che attengono alle singole prescrizioni, appare opportuna una premessa di carattere generale.

Il potere esercitato dall'amministrazione nella materia *de qua* rinviene il proprio fondamento normativo negli articoli 187 e 208 D.Lgs. 152/06 ed è, pertanto, ai criteri indicati in tali disposizioni che è necessario far riferimento per valutare la legittimità dei provvedimenti oggetto di impugnazione.

L'articolo 187, D.lgs. 152/06, in linea di principio, vieta la miscelazione di rifiuti *"aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi"*.

La miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata, in deroga, ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, a condizione che:

*"a) siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto;*

*b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211;*

*c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'articolo 183, comma 1, lettera nn)."*

Nel definire le disposizioni tecniche in forza delle quali può essere autorizzata la miscelazione in deroga, pertanto, occorre che siano rispettati i suddetti criteri.

Si tratta, com'è evidente, di un'attività tecnico-discrezionale, connotata da ampi margini di discrezionalità, essendo le soluzioni potenzialmente rispondenti ai criteri sopra richiamati variamente declinabili.

Le scelte operate dall'amministrazione, pertanto, possono essere oggetto di scrutinio secondo i consolidati principi in materia di sindacato della

discrezionalità tecnica, alla stregua dei quali le suddette scelte possono essere censurate solo per palese irragionevolezza ed illogicità manifesta, ovvero per errore o travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria.

Soccorrono, peraltro, quanto al giudizio di adeguatezza sotto il profilo tecnico e finalistico delle soluzioni scelte dall'Amministrazione, i criteri enunciati nel par. 2.1 delle “*Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment*”, dedicato alla miscelazione (“*blending and mixing*”) richiamato nella DGR 119/18, alle quali, peraltro, per espresso richiamo normativo, le autorizzazioni alla miscelazione in deroga devono conformarsi.

A tal proposito, va sottolineato che dal documento, che definisce le finalità e le tecniche in base alle quali la miscelazione può essere consentita, possono trarsi i seguenti principi:

- La miscelazione costituisce una deroga al principio secondo cui i rifiuti non omogenei devono essere tenuti separati, poiché rende più complesse le operazioni di tracciamento e il corretto trattamento dei rifiuti (“*Wastes, once produced, are in principle kept separate from other wastes. The reason for this is that the treatment of homogeneous streams is generally easier than that of composite streams*”).
- La miscelazione deve essere funzionale alle esigenze del successivo trattamento cui è destinato il rifiuto e non deve essere un metodo volto a facilitare l'accettazione dei rifiuti. Il documento BREFWT 2018 afferma, infatti, i rifiuti possono essere miscelati, qualora tale operazione sia idonea a garantire una fornitura omogenea e stabile (“*Under certain conditions, however, different waste streams can be processed just as well, or sometimes even better, if they are composite*”... “*Due to the heterogeneous nature of waste, blending and mixing are required in most waste treatment operations in order to guarantee a homogeneous and stable feedstock of the wastes that will be finally processed*”).
- Occorre, tuttavia, che tale operazione possa essere effettuata senza aumento dei rischi per la salute, che avvenga senza che ne resti pregiudicato il tracciamento

dei rifiuti pericolosi, che non conduca a ad un trattamento della miscela deteriore rispetto a quello migliore disponibile per i singoli rifiuti che hanno dato origine alla miscela, o a operazioni ambientalmente non corrette (*“The mixing of wastes does not lead to a lower level of waste processing than the best possible level of waste management or to the application of non-environmentally sound waste management”*).

Alla stregua dei suddetti principi, si procede ad esaminare le censure.

7. Con il motivo II.1 del ricorso introduttivo ed il motivo II.1.8 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e con il motivo n. II.1 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (*“Violazione dell’art. 187 D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell’art. 184 c. 5 ter D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell’Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione del DM 27.09.2010. Violazione degli artt. 237bis – 237sexies, septies e octies D.Lgs 152/06. Violazione del DM 03.06.2014 n. 120. Violazione dell’art. 188 D.Lgs 152/06. Violazione dell’art. 17 del Piano Regione di Gestione dei Rifiuti approvato con DCR n. 30 del 29.04.2015. Violazione delle BAT in materia di incenerimento di rifiuti di cui al Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 29.01.2007. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità manifesta. Difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione dell’art. 3 e 41 della Costituzione.”*) sono impugnati i paragrafi 4.1. punto 7 e 4.1 punto 8 della DGR e le prescrizioni che le riproducono nei provvedimenti autorizzativi.

Il paragrafo 4.1 punto 7 prevede che *“prima dell’avvio all’impianto di destino, ogni singolo lotto di rifiuti derivante dalla miscelazione deve essere caratterizzato; la caratterizzazione è a carico del gestore dell’impianto che ha eseguito la miscelazione, configurandosi come nuovo produttore, tenuto conto che le miscele non sono rifiuti regolarmente generati (non essendo l’attività di miscelazione un ciclo produttivo costante), salvo che nell’ambito istruttorio non siano rappresentati gli elementi tecnici che consentano valutazioni diverse”*.

Il par. 4.3. punto 11 della DGR impone la gestione delle miscele per lotti (*“la gestione delle miscele prodotte deve avvenire per lotti, così come individuati e dimensionati nel PMC/PGO; ogni singolo lotto deve essere caratterizzato; tale caratterizzazione deve comprendere anche le specifiche analisi chimiche, salvo motivati e specifici casi; il produttore della miscela, ai sensi dell’art. 183 c. 1 lett. f) è qualificato come “produttore dei rifiuti” e, come tale, deve effettuare tutti i necessari accertamenti atti a caratterizzare i rifiuti prodotti e a garantirne il corretto avvio ai successivi impianti di destinazione”*). Affermano le ricorrenti che la delibera sembra prevedere l’obbligo di caratterizzazione dei singoli lotti di rifiuti miscelati in uscita mediante analisi chimiche. Tale previsione non troverebbe fondamento nella legge, costituirebbe un inutile aggravio, impedendo una gestione sostenibile degli impianti che operano soprattutto per piccole partite di rifiuto.

#### 7.1 Il motivo non è fondato.

L’obbligo del produttore della miscela di procedere alla caratterizzazione del prodotto finale della propria attività deriva dal combinato disposto degli articoli 183, comma 1, lett. f) e dall’allegato D alla Parte IV del D.Lgs. 152/06 (nella formulazione in vigore all’epoca dell’adozione dei provvedimenti impugnati). La prima disposizione include il soggetto che effettui operazioni di miscelazione nella definizione di produttore di rifiuti (art. 183, comma 1, lett. f): *“f) «produttore di rifiuti»: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)”*. La seconda attribuisce al produttore di rifiuti la responsabilità della caratterizzazione (*“1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell’8 giugno 2017”*). L’obbligo del produttore di provvedere

alla caratterizzazione è attualmente previsto all'articolo 184, comma 5, D.Lgs. 152/06.

La Regione, nelle proprie difese, ha chiarito che la caratterizzazione comprende le attività di classificazione del rifiuto (ovvero l'identificazione del rifiuto come pericoloso o non pericoloso e l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo possedute) e quelle di codifica, consistenti nell'attribuzione del codice dell'elenco dei rifiuti previsto dalla decisione della Commissione europea 2014/955/UE.

Rientra, inoltre, nella responsabilità del produttore l'identificazione del corretto destino del rifiuto e, a tal fine, possono essere necessarie verifiche ulteriori per stabilire se le caratteristiche della miscela siano compatibili con i successivi trattamenti o impianti di destinazione (tendenza alla cessione di sostanze, ecc...). Pertanto, le operazioni di caratterizzazione e quelle necessarie all'individuazione della destinazione del rifiuto, per essere correttamente espletate possono richiedere una verifica analitica del rifiuto (e quindi della miscela), laddove non ne sia nota con precisione l'origine e la composizione, il che potrebbe a più forte ragione verificarsi quando si tratti di miscele in cui i rifiuti commisti non derivino da un processo produttivo unico ed omogeneo.

Quanto chiarito dalla Regione trova conferma al par. 3.2.1 e all'allegato 4) degli Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti (2018/C 124/01), ove si prevede che analisi specifiche siano eseguite in tutti i casi in cui, sia ai fini della individuazione del ciclo produttivo di provenienza del rifiuto (ai fini dell'attribuzione del codice CER), sia ai fini dell'individuazione delle caratteristiche di pericolo, sia della presenza di specifici contaminanti in determinate concentrazioni, non sia possibile individuare le suddette informazioni dalla documentazione a corredo del rifiuto. Il paragrafo 4.2 dell'allegato 4 infatti afferma: *“In taluni casi le informazioni derivate ad esempio da una scheda di dati di sicurezza di un prodotto che diventa un rifiuto, da etichette conformi al sistema globale armonizzato, dalla conoscenza del processo di “generazione del rifiuto” e da*

*altre banche dati non sono sufficienti per consentire una valutazione delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti in questione. Dato che disporre di conoscenze sufficienti sulla composizione dei rifiuti è un presupposto per poter utilizzare l'approccio di calcolo descritto nel capitolo 3.2.2. (fase 4) può essere necessaria un'analisi chimica dei rifiuti in questione”.*

Conferma, inoltre, della possibilità che analisi chimiche possano essere necessarie per individuare le caratteristiche della miscela in funzione della sua idoneità alla corretta gestione nei successivi trattamenti (ad esempio, per il recupero), si rinviene anche nella disciplina dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica (D.M. 27/9/2010), ove la caratterizzazione analitica per lotti è prescritta nei casi in cui le informazioni sui rifiuti che l'hanno generata non consentano di avere precisa cognizione delle sostanze che la compongono e dei relativi rapporti quantitativi. Le miscele, infatti, alla stregua della suddetta disciplina (cfr. all. 1 D.M. 27/9/2010), sono considerate *“rifiuti non generati regolarmente”*.

Alla luce di quanto sopra, non può affermarsi che la previsione di un obbligo di effettuare le analisi chimiche della miscela a carico del produttore sia in contrasto con la normativa vigente o gli orientamenti tecnici, né che sia irragionevole laddove non sia possibile in altro modo individuare con certezza la composizione effettiva e le caratteristiche della miscela, in ragione della variabilità nella sua composizione dovuta all'eterogeneità dei processi da cui i rifiuti miscelati originano o dei rifiuti stessi.

I ricorrenti, infatti, non negano che quando la miscela provenga da processi produttivi non omogenei o costanti, o sia formata da rifiuti eterogenei, le singole partite di miscela che fuoriescono dall'impianto possano avere composizioni fortemente eterogenee e che ciò possa non consentire in ogni caso di individuare compiutamente le caratteristiche dei rifiuti che le compongono. Infatti, essi si limitano a citare alcuni esempi nei quali le analisi chimiche della miscela non sarebbero necessarie per la compiuta caratterizzazione - ossia quando i rifiuti che

le componenti sono codificati con voci di pericolo assoluto o di non pericolo assoluto (ovvero quando a tal fine sia irrilevante la concentrazione delle sostanze che ne determinano la pericolosità) – ovvero per l'individuazione dell'appropriato successivo trattamento (ad esempio, i rifiuti destinati all'incenerimento) e che, in tali casi, è sufficiente a garantire la correttezza del successivo trattamento, l'obbligo di accompagnare le miscele con tutte le caratteristiche di pericolo che possedevano in origine i rifiuti miscelati e di tutti i codici CER, nonché di garantire la compatibilità con il destino successivo dei rifiuti in origine miscelati.

Si tratta, tuttavia, di ipotesi valutabili, caso per caso, così come le stesse prescrizioni impugnate prevedono.

Esse, infatti, non impongono di effettuare la caratterizzazione della miscela in ogni caso, ma la prevedono come regola quando l'origine e l'eterogeneità dei rifiuti che le compongono, tenuto anche conto delle possibili interazioni in fase di commistione, non consentono di individuare in modo attendibile o esaustivo le caratteristiche dei rifiuti che le compongono, anche in funzione del loro avvio al corretto trattamento successivo.

L'obbligo, tuttavia, non sarà previsto nei singoli atti autorizzativi nel caso in cui sia garantita la possibilità di una caratterizzazione completa ed attendibile e di determinare le caratteristiche della miscela in modo sufficiente a consentire la corretta individuazione del successivo trattamento e destino.

La delibera afferma infatti che: *“la caratterizzazione è a carico del gestore dell'impianto che ha eseguito la miscelazione, configurandosi come nuovo produttore, tenuto conto che le miscele non sono rifiuti regolarmente generati (non essendo l'attività di miscelazione un ciclo produttivo costante), salvo che nell'ambito istruttorio non siano rappresentati gli elementi tecnici che consentono valutazioni diverse.”.*

7.1.1 Generica è la doglianza, formulata da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. nel medesimo mezzo nei

confronti della prescrizione di cui al par. 4.3. punto 11 della delibera 119/2018 (e di quelle corrispondenti contenute nei provvedimenti autorizzativi), nella parte in cui prevede che la gestione delle miscele deve avvenire per lotti *“così come individuati e dimensionati nel PMC/PGO”*. La società lamenta che la gestione attraverso i lotti e la predeterminazione delle dimensioni costituirebbe un fattore di rallentamento ed eccessivo irrigidimento dell'attività.

La previsione, tuttavia, come emerge dalle difese della Regione, è funzionale a garantire che la caratterizzazione della miscela possa essere realmente rappresentativa delle partite che vengono conferite agli impianti di destinazione, al fine di evitare che una *“miscelazione consecutiva, continua e reiterata, senza soluzione di continuità tra lotti caratterizzati e non, con rifiuti sempre differenti”* pregiudichi la possibilità di controllare che la miscela sia realmente idonea al successivo trattamento/destino, a causa di *“intracontaminazioni e diluizioni”* incontrollate.

Quanto rappresentato dalla difesa regionale trova conferma nella definizione di lotto di rifiuti contenuta nella delibera impugnata, quale *“insieme omogeneo per caratteristiche rappresentative, ottenuto da un processo di lavorazione definito dal produttore in relazione alle procedure operative dell'impianto. [...] In caso di caratterizzazione analitica, con riferimento ai termini e alle definizioni previsti dalla Norma UNI 10802, si intende per lotto: la quantità di rifiuto alla quale corrisponde una determinata caratterizzazione, eseguita su campione omogeneo e rappresentativo dell'intera massa di rifiuto”*.

A fronte delle spiegazioni fornite dalla Regione, i ricorrenti nulla osservano, se non ribadire la posizione secondo cui sarebbe sufficiente a garantire la corretta gestione delle miscele la c.d. sommatoria amministrativa.

Tale affermazione, tuttavia, non appare idonea ad evidenziare profili di manifesta illogicità o irragionevolezza della prescrizione, atteso che nulla viene detto per contestare la necessità di garantire un'attendibile determinazione delle caratteristiche dei rifiuti miscelati – tenuto conto anche delle interrelazioni che



tra essi vengono a determinarsi per effetto della commistione - rispetto al successivo destino.

Peraltro il dimensionamento del lotto nelle singole autorizzazioni è rimesso alla determinazione dell'impresa nel PMC, sì che la dimensione dei lotti possa essere definita in armonia con le esigenze operative delle imprese, il che consente di escludere una palese irragionevolezza della previsione.

7.1.2 Né un vincolo inderogabile può trarsi dai criteri di dimensionamento individuati al paragrafo 3.4 della delibera n. 119/2018, ai quali - come peraltro espressamente ammesso dalla difesa regionale - deve riconoscersi carattere solo orientativo.

Conseguentemente sono da respingere le censure articolate dai ricorrenti avverso la prescrizione contenuta nel paragrafo 3.4 della delibera n. 119/2018 nella parte in cui stabilisce che *“in generale il lotto non deve superare i 3.000 mc. Per le miscele, tuttavia, il lotto di norma non deve superare i 1.000 mc”* (motivo II.1.13 del ricorso e motivo II.1.19 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., motivo II.1.12 del ricorso di COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l.).

7.2 Con il medesimo mezzo, al punto II.1.9 del ricorso introduttivo e con il motivo di cui al punto II.1.16 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. la ricorrente impugna, altresì, il paragrafo 3.2 della DGR 119/2018 laddove afferma che la frequenza della c.d. omologa deve seguire la medesima frequenza con cui è eseguita la caratterizzazione del rifiuto da parte del produttore. I ricorrenti affermano che tale previsione sia affetta dei medesimi vizi di irragionevolezza sollevati con riguardo alla previsione dell'obbligo di caratterizzazione analitica dei singoli lotti di miscela.

Anche tale doglianza è da rigettare alla luce di quanto si è detto circa la strumentalità degli obblighi di caratterizzazione rispetto ad una corretta gestione

del rifiuto qualora esso generi da un processo non definito e non si sia in possesso di adeguate informazioni sulla composizione esatta dei rifiuti miscelati. L'omologa è, infatti, il processo eseguito dall'impianto ricevente volto alla *“corretta ed esaustiva individuazione delle caratteristiche del rifiuto al fine di sottoporlo ad uno specifico trattamento”*.

È, pertanto, logico e coerente con le finalità di un controllo di tal fatta, che la frequenza dell'omologa sia correlata a mutamenti significativi del processo produttivo del rifiuto che l'impianto di trattamento riceve.

La delibera è chiara nell'individuare le ragioni di tale previsione (*“la frequenza dell'omologa dipende essenzialmente dalla costanza del ciclo produttivo che origina il rifiuto e pertanto corrisponde almeno alla medesima frequenza prevista per la caratterizzazione del produttore”*) e contiene una clausola di flessibilità che consente di derogare alla regola generale - procedendo, quindi, all'omologa ogni dodici mesi - nel caso di conferimenti di rifiuti provenienti *“da impianti di stoccaggio (R13 – D-15, art. 183, comma 1, lett. aa) ove i rifiuti sono detenuti a seguito di conferimento in modo continuativo da singoli produttori a condizione che sia sempre possibile risalire al produttore iniziale”*, nonché in ogni altro caso in cui risultino *“comprovate e documentate eccezioni”*.

7.3 Infondate sono, altresì, le doglianze mosse avverso la previsione di cui al punto 4.2 della DGR e della relativa disposizione richiamata nel provvedimento modificativo dell'AIA (punto 4) al punto II.1.8 del ricorso introduttivo ed al punto II.1.4 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. nella parte in cui è richiesta alla ditta l'indicazione della potenzialità espressa in tonnellate giorno e anno delle operazioni di miscelazione. Il motivo pecca di eccessiva genericità, non essendo specificato per quale ragione tale richiesta sarebbe sproporzionata, ma è comunque da ritenersi infondato, atteso che tra le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 208, comma 11, lettera b) D.Lgs. 152/06 vi è quella relativa ai tipi e quantitativi massimi di rifiuti trattati in relazione a ciascun tipo di operazione (*“b) per ciascun tipo di operazione*

*autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato').*

7.4 E' infondata la doglianza formulata al punto II.1.9 del ricorso introduttivo e al punto II.1.16 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. con cui è impugnata la previsione di cui al punto 3.2 della DGR 119/2018 nella parte in cui attribuisce al responsabile tecnico dell'impianto la responsabilità dell'omologa. La ricorrente lamenta che, contrariamente a quanto previsto dalla disposizione impugnata, la responsabilità di una corretta caratterizzazione del rifiuto spetta al produttore ai sensi dell'articolo 188 D.Lgs. 152/06.

Viene espressamente riconosciuto dalla Regione che la previsione non intende derogare alla disciplina di rango primario che attribuisce la responsabilità della caratterizzazione al produttore ed, infatti, la previsione, nell'individuare il Responsabile Tecnico dell'impianto quale soggetto responsabile dell'omologa, specifica che debba trattarsi del responsabile tecnico *“in possesso di delega di funzioni”*.

7.5 Con il motivo articolato al punto II.1.10 del ricorso introduttivo e al punto II.1.1 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., con il motivo n. II.1.8 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. e con i motivi 1) e 2) del ricorso proposto da WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. le ricorrenti impugnano il paragrafo 4.3. punto 6 della DGR 119/2018 e le prescrizioni dei decreti di modifica dell'AIA che lo recepiscono che afferma: *“non è ammissibile la diluizione degli inquinanti, attraverso la miscelazione o l'accorpamento tra rifiuti o la miscelazione con altri materiali al fine di ridurre la concentrazione di inquinanti al di sotto delle soglie che ne stabiliscono la pericolosità; pertanto la miscela in uscita deve mantenere (analiticamente) le HP*

*possedute da rifiuti in ingresso; per contro, alla luce dei punti 1 e 2, la miscela non può possedere HP nuove rispetto a quelle originariamente possedute dai rifiuti miscelati”.*

Ad avviso dei ricorrenti, la prescrizione:

- Traversa il concetto di miscelazione in deroga, poiché l'art. 184, c. 5 D.Lgs. 152/06 si limita a prevedere un divieto di declassificazione sul piano giuridico dei rifiuti miscelati, in modo da determinarne il trattamento come rifiuto non pericoloso, ma non impone anche che la miscela concretamente mantenga le concentrazioni di sostanze inquinanti necessarie a superare le soglie di rilevanza.
- E' irrealizzabile nella pratica perché l'effetto diluitorio è un effetto naturale della miscelazione e quindi sarebbe concretamente possibile soltanto effettuare una miscelazione non in deroga;
- Rende inutile la miscelazione che ha come scopo rendere più agevole il trattamento successivo dei rifiuti, come avviene ad esempio nel caso di incenerimento, ove le BAT (D.M. 29/1/2007) al par E.2.8.4 e F.1.1.3 prevedono la miscelazione come strumento per migliorare le prestazioni degli impianti;
- L'art. 184, c. 5 D.Lgs. 152/06 è soddisfatto attraverso il sistema attualmente previsto dall'AIA che prevede che i rifiuti che vanno a comporre la miscela siano tutti, per CER e caratteristiche analitiche (comprese le classi di pericolo), singolarmente conferibili all'impianto di destinazione; la miscelazione è preceduta da prova di miscelazione che conferma la compatibilità dei singoli rifiuti tra loro; la miscela viaggia accompagnata dalle classi di pericolo dei rifiuti originari.

La Regione afferma che:

- Il sistema della sommatoria (solo) amministrativa (con possibilità di diluire le concentrazioni di inquinanti) non ha dato buona prova di sé ingenerando problemi in sede di controllo e confusione in sede di accettazione dei carichi, essendosi verificati casi in cui, nonostante fossero state indicate, nella documentazione a corredo della miscela, tutte le caratteristiche di pericolo dei

rifiuti che la componevano, impianti di destinazione non autorizzati a trattarle siano stati indotti ad accettare la miscela, in ragione della concentrazione inferiore alle soglie di rilevanza delle sostanze pericolose. Il sistema della sommatoria amministrativa, consentendo di conferire agli impianti di destinazione anche miscele non idonee ad essere ivi trattate, si porrebbe, quindi, in contrasto:

- con le finalità di una corretta caratterizzazione della miscela, che deve evidenziare tutte le componenti necessarie a individuare correttamente l'impianto di destinazione idoneo a riceverla;
- con la natura della miscelazione, che non è un trattamento del rifiuto idoneo a modificarne la composizione chimico fisica in modo da neutralizzarne le componenti di pericolo, ma una semplice operazione di accorpamento che ha finalità di migliorare il successivo trattamento. Tale operazione non deve essere effettuata in modo da eludere le disposizioni che individuano le caratteristiche del rifiuto conferibile in un determinato impianto e che definiscono le modalità appropriate di trattamento del rifiuto.
- con le indicazioni tecniche sulla classificazione dei rifiuti dettate dalla Commissione europea ove afferma (par. 3.2.2 Com. 2018/C 124/01 *“Inoltre si deve rilevare esplicitamente che l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva quadro sui rifiuti non consente la diluizione o la miscelazione dei rifiuti per abbassare le concentrazioni iniziali di sostanze pericolose”*).

Al contrario, il divieto di diluizione al di sotto delle soglie di concentrazione che determinano le caratteristiche di pericolo, previsto dal paragrafo 4.3 punto 6 della D.G.R. 119/2018:

- Si pone in linea con le BAT in materia di trattamento dei rifiuti, laddove affermano che la miscelazione è un *“requisito tecnico per i trattamenti di rifiuti, al fine di garantire una materia omogenea e stabile e non è una tecnica per facilitare l'accettazione dei rifiuti”*.

- Non impedisce il trattamento della miscela in modo da renderla conforme all'impianto. Ciò si desume dalla prescrizione 4.1 punto 4 b e prescrizione n. 7 del par. 4.3 della DGRV 119/18 che vieta la diluizione dei contaminanti non trattabili dall'impianto di destinazione e dalla prescrizione 4.1 punto 4 a della DGRV 119/18 che prevede che l'impianto di destino deve essere autorizzato a ricevere i singoli CER che compongono la miscela, così consentendo di diluire le sostanze oggetto di trattamento presso l'impianto di destino per migliorarne le prestazioni.

Il motivo è fondato, nei termini che seguono.

La prescrizione, nell'imporre in ogni caso il mantenimento nella miscela, in forma analitica, di tutte le HP possedute dai rifiuti che l'hanno originata, non è imposta dall'art. 184, comma 5-ter, D.Lgs. 152/06, né dalla disciplina tecnica relativa alle modalità di caratterizzazione dei rifiuti richiamata dalla Regione (*"Comunicazione della Commissione europea relativa agli 'Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti' (2018/C 124/01)"*). L'art. 184, comma 5-ter, infatti, nel disciplinare la classificazione dei rifiuti (ovvero la qualificazione degli stessi, *"secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi"*, cfr. comma 1) prevede che *"La declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto."*. La norma non tratta della composizione chimica dei rifiuti, ma della loro classificazione, ai fini dell'individuazione del corretto regime giuridico da applicare. E', in tale contesto che afferma che la diluizione non è uno strumento idoneo a modificare il regime giuridico del rifiuto pericoloso.

Similmente il paragrafo 2.1.4 del documento BREFWT 2018 sul trattamento dei rifiuti, afferma che la miscelazione non è una tecnica preordinata a facilitare l'accettabilità del rifiuto, attraverso la diluizione, ma a migliorare sul piano

tecnico il successivo trattamento “*this issue should not be confused with dilution, i.e. blending and mixing are processes carried out because it is a technical requirement from the WT facility to guarantee a homogeneous and stable feedstock and not techniques to facilitate acceptance of waste*”). Inoltre afferma che la miscelazione non deve ridurre il livello di trattamento del rifiuto, né condurre ad un trattamento non ambientalmente corretto (“*The mixing of wastes does not lead to a lower level of waste processing than the best possible level of waste management or to the application of non-environmentally sound waste management.*”) e che deve essere garantita la tracciabilità dei rifiuti pericolosi (“*In the case of mixing, the traceability of hazardous wastes is guaranteed*”).

Le previsioni riportate, in sostanza, non dettano prescrizioni sulla composizione della miscela, ma sul trattamento del rifiuto, che deve essere conforme alla sua composizione effettiva, evitando che attraverso la diluizione, un rifiuto pericoloso sia trattato come rifiuto non pericoloso.

Tale risultato è senza dubbio perseguibile anche attraverso il sistema elaborato dalla regione negli orientamenti tecnici e trasfuso nei provvedimenti modificativi delle AIA, posto che l’evidenza analitica delle caratteristiche di pericolo dichiarate esclude che possano esservi dubbi sulla qualificabilità del rifiuto come pericoloso e sulle caratteristiche di pericolo possedute.

Ciò che le ricorrenti contestano è che tale sistema sia anche proporzionato, atteso che – esse affermano – con il sistema attualmente vigente della c.d. sommatoria amministrativa (consistente nell’indicare tutte le caratteristiche di pericolo dei rifiuti che hanno dato origine alla miscela, indipendentemente dalla concentrazione delle stesse al suo interno) l’impianto ricevente è messo a conoscenza di tutte le caratteristiche di pericolo che la miscela possiede ed è, pertanto, in condizione di valutare se il rifiuto sia o meno processabile nell’impianto.

Tale assunto, tuttavia, non ha trovato conferma nella sua attuazione pratica. La regione ha documentato, attraverso l’esposizione di un caso concreto ed il

richiamo alla relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, che la classificazione solo “amministrativa” delle miscele non sempre è in grado di garantire l’avvio della miscela ad un trattamento ambientalmente corretto.

Essa, determinando un possibile iato tra composizione analitica della miscela e HP attribuite può incidere negativamente sulla tracciabilità delle caratteristiche di pericolo della miscela e, conseguentemente, sulla scelta del corretto trattamento del rifiuto.

Ciò può avvenire, ad esempio, quando il produttore del rifiuto originario non abbia provveduto ad una corretta classificazione dei rifiuti destinati a comporre la miscela, omettendo di indicare una delle caratteristiche di pericolo possedute. In tal caso, la successiva miscelazione del rifiuto con altri, diluendo la concentrazione della sostanza da cui deriva la caratteristica di pericolo, farebbe venir meno ogni traccia della HP del rifiuto, senza che la sostanza sia stata effettivamente eliminata, con il conseguente rischio che la miscela sia sottoposta ad un trattamento scorretto.

Può, inoltre, darsi il caso in cui l’impianto ricevente, constatando la difformità tra le HP attribuite in via “*amministrativa*” e le concentrazioni sottosoglia delle sostanze presenti nella miscela, sia indotto a trattarla alla stregua di un rifiuto non pericoloso o privo di una determinata caratteristica di pericolo.

Tale sistema, pertanto, rischia di compromettere i principi che presiedono all’attività di miscelazione che, come si è detto, deve mirare ad agevolare e migliorare il successivo trattamento del rifiuto, senza ridurre il livello di tutela ambientale e lo standard di trattamento.

Tuttavia, occorre chiedersi se il sistema che la regione ha elaborato risponda anche ad un principio di proporzionalità

Il c.d. *test* di proporzionalità impone di verificare che la misura adottata sia necessaria ed idonea al perseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti e



che, tra le opzioni alternative eventualmente esistenti, tutte parimenti idonee a perseguirli, sia scelta quella meno gravosa per il destinatario.

La prescrizione impugnata, come si è detto, ha l'obiettivo di garantire una corretta caratterizzazione del rifiuto al fine di evitare trattamenti successivi della miscela ambientalmente non corretti. Più precisamente, ciò che si intende evitare è che rifiuti pericolosi, attraverso la diluizione dei contaminanti, siano trattati come rifiuti non pericolosi, con il connesso pericolo di contaminazione delle matrici ambientali, per la sicurezza dei successivi processi produttivi ai quali le miscele siano eventualmente destinati e, in definitiva, per la salute delle persone.

Vanno, però, tenute in considerazione anche le finalità operative connesse all'attività di miscelazione, che le BAT in materia e la stessa delibera impugnata individuano nell'approvvigionamento dell'impianto di destinazione di una fornitura costante ed omogenea di rifiuto, volta a soddisfare le necessità tecniche delle operazioni di recupero o di smaltimento che in esso si svolgono.

Ed, infatti, la delibera prevede che *“i criteri di miscelazione, le modalità di caratterizzazione dei rifiuti componenti la miscela e delle miscele stesse devono essere valutati, sulla base del destino finale (incenerimento, discarica, pretrattamento preliminare alla discarica, recupero, ecc.), considerando le pertinenti normative di settore e/o i criteri di ammissibilità per gli specifici impianti di destino finale”*.

Pertanto, alla stregua dei suddetti principi, la miscelazione in deroga può essere autorizzata ove si provi che essa è funzionale ad un migliore successivo trattamento. Ciò avviene mediante la valutazione delle caratteristiche degli impianti di destinazione, come dimostra il paragrafo 4.2 della delibera, nella parte in cui prevede che, in sede istruttoria, siano valutati i criteri di miscelazione, la tipologia dell'impianto di destino e lo specifico trattamento cui s'intende sottoporre la miscela.

La stessa delibera stabilisce, inoltre, che la diluizione intrinseca nella miscelazione – pur non potendo determinare un trattamento del rifiuto pericoloso come non

pericoloso - può essere un trattamento utile a migliorare il trattamento successivo (cfr. punto 4.1, punto 4 b. *“è ammessa la miscelazione che consente, attraverso la diluizione, di ricondurre i contaminanti che saranno oggetto di trattamento presso il successivo impianto alle concentrazioni idonee ai processi in esso previsti”*).

In tali ipotesi, ove l'abbattimento della concentrazione di contaminanti mediante diluizione sia utile al successivo trattamento e sia ragionevolmente garantita l'ammissibilità della miscela allo specifico destino, sarebbe privo di senso logico, ed anzi contraddittorio, imporre il mantenimento della concentrazione dei contaminanti oltre le soglie che determinano la caratteristica di pericolo del rifiuto. E', parimenti, illogico imporre di evitare la diluizione sottosoglia nei casi in cui il trattamento successivo dia certezze in ordine all'assenza di rischio di trattamento non ambientalmente corretto della miscela stessa.

Pertanto, la previsione secondo cui sarebbe sempre, a prescindere dalla successiva destinazione della miscela, necessario mantenere le concentrazioni di contaminanti sopra le soglie che ne determinano la caratteristica di pericolo deve essere annullata, essendo, irragionevole nei casi in cui, ad una verifica caso per caso, risultino elementi concreti per ragionevolmente ritenere che tale adempimento non sia necessario a garantire l'ammissibilità ed il corretto trattamento del rifiuto nell'ambito degli impianti di destino.

8. È infondato il motivo di cui al punto II.1.11 del ricorso principale e ai motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., con il motivo n. II.1.10 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI con cui è impugnata la previsione di cui al paragrafo 3.6 della D.G.R. 119/2018 e le prescrizioni che la riproducono all'interno dei provvedimenti autorizzativi, nella parte in cui subordina la possibilità di miscelare rifiuti con materie prime ad una valutazione delle finalità specifiche della stessa miscelazione.

La prescrizione rispecchia i criteri ai quali deve essere ispirata l'attività di miscelazione in deroga indicati dall'articolo 187 D.Lgs. 152/06 e dalle BAT.

Queste ultime, in particolare, affermano che la miscelazione è un *“requisito tecnico per i trattamenti di rifiuti, al fine di garantire una materia omogenea e stabile e non è una tecnica per facilitare l'accettazione dei rifiuti”* e, prevede, infatti, che essa possa essere autorizzata laddove consenta un migliore successivo trattamento del rifiuto. Rientrano, pertanto, nelle verifiche che l'autorità è tenuta a compiere in sede di esercizio della funzione autorizzativa, sia le finalità della miscelazione rispetto al trattamento negli impianti di destinazione, che le modalità con cui la miscelazione è effettuata, al fine di valutare i vantaggi e l'assenza di controindicazioni avuto riguardo ai principi in materia di trattamento dei rifiuti. La miscelazione di rifiuti con materie prime, piuttosto che con altri rifiuti, è anch'essa sottoposta ad autorizzazione e quindi a valutazione, quanto alle sue finalità, atteso che, attraverso tale operazione, vi è il rischio che aumenti la quantità di rifiuti complessivamente prodotta, con effetti negativi sul rispetto dei principi in materia di gestione dei rifiuti (ed in particolare la priorità circa la prevenzione nella loro produzione) e le finalità sottese alla disciplina vigente in materia.

9. Con il motivo articolato al punto II.1.7 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., con il motivo n. II.1.9 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l., e con i motivi 1) e 2) lett. a) del ricorso proposto da WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. è, altresì, impugnata la previsione di cui al punto 4.7 della DGR n. 119/2018 (riprodotta nelle prescrizioni riportate nei provvedimenti modificativi delle AIA), con la quale si prevede: *“non è ammissibile la diluizione degli inquinanti che non sono oggetto di trattamento presso i successivi impianti di smaltimento o recupero, attraverso la miscelazione o l'accorpamento tra rifiuti o la miscelazione con altri materiali, al fine di ridurre la concentrazione di inquinanti al di sotto delle soglie previste per il destino dei rifiuti/prodotti/scarichi che esitano dal processo di trattamento presso i medesimi impianti”*. Afferma il ricorrente che la prescrizione è illegittima in quanto

presupporrebbe l'obbligo per il produttore della miscela di verificare non solo se l'impianto di destino sia autorizzato a ricevere i rifiuti che compongono la miscela e il codice CER della miscela, ma che l'impianto sia in grado di trattare in concreto i componenti di detti rifiuti in relazione al rispetto delle soglie di contaminanti *"in uscita"* dal medesimo impianto.

La censura non coglie il senso della prescrizione, che, come ha chiarito la difesa regionale, non è quello di imporre al produttore della miscela di verificare il grado di efficienza dell'impianto di destinazione, ma di vietare la diluizione dei contaminanti che non possono essere trattati nel successivo impianto, così da sottrarli al trattamento di trasformazione o rimozione cui sono destinati. L'intento della prescrizione, afferma la difesa regionale, si correla alla necessità che la miscelazione – com'è affermato al par. 2.1.4. del BrefWT 2018 – sia effettuata consapevolmente per preparare i rifiuti ad un miglior trattamento nell'impianto di destino, in correlazione alla tecnologia disponibile nell'impianto di destinazione, controllabile in sede di accordi commerciali e che non si risolva, invece, in una tecnica per facilitare l'accettazione di un certo rifiuto.

Sotto tale profilo, la prescrizione appare coerente con i principi espressi in materia al par. 2.1.4. del BrefWT 2018, ove si afferma che la miscelazione non deve portare ad un livello inferiore di trattamento dei rifiuti rispetto al miglior livello possibile di gestione dei rifiuti o all'applicazione di una gestione dei rifiuti non corretta sotto il profilo ambientale. La Regione ha chiaramente spiegato – e l'affermazione è rimasta priva di replica – che *"Per garantire il rispetto di tale principio è necessario che l'impianto successivo cui è inviata la miscela sia in grado di trattare gli inquinanti presenti nei singoli rifiuti che compongono la miscela, altrimenti si verificherebbe un accumulo di tali inquinanti in ambiente (o nei cicli produttivi nel caso i rifiuti siano oggetto di recupero con cessazione di qualifica di rifiuto). La diluizione che avviene in sede di miscelazione, infatti, riduce le concentrazioni, ma ovviamente non il flusso di massa complessivo, in quanto l'inquinante è semplicemente diluito in una massa più grande"*. E'

richiesto, quindi, che l'impresa che effettua la miscelazione abbia già chiaro l'impianto cui la miscela è destinata ed effettui le operazioni di miscelazione in modo tale da non diluire i contaminanti che non sono ammessi presso quello stabilimento.

10. Pure infondate sono le censure formulate al punto II.1.12 del ricorso principale, al punto II.1.18 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., al punto II.1.11 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l., e ai motivi 1) e 2) del ricorso proposto da WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. con cui sono contestate la previsione di cui al par. 4.3. punto 4 della DGR 119/2018 e le corrispondenti previsioni dei provvedimenti autorizzativi, nella parte in cui prescrivono che la miscelazione debba essere effettuata tra rifiuti originariamente indirizzati al medesimo destino. Le ricorrenti affermano che non esiste alcuna disposizione di legge che stabilisca un siffatto limite.

La Regione ha spiegato che tale prescrizione costituisce diretta conseguenza del principio, espresso nelle BAT, secondo cui la miscelazione non deve ridurre il livello di trattamento che sarebbe richiesto per i singoli rifiuti che la compongono. Al par. 2.1.4 del documento BrefWT 2018 si afferma che tale principio *“significa, ad esempio, che, se un'operazione di recupero è lo standard minimo di trattamento, non è ammessa la miscelazione di rifiuti con altri rifiuti per avviare la miscela ad una qualsiasi forma di smaltimento”*.

La miscela tra rifiuti originariamente destinati allo smaltimento e rifiuti destinati al recupero, comporta inevitabilmente che siano avviati a smaltimento anche rifiuti che avrebbero potuto essere recuperati, o viceversa, che siano recuperati, in assenza di idoneo trattamento, anche rifiuti destinati ad essere smaltiti, in spregio alla gerarchia nella gestione dei rifiuti prevista all'articolo 179 D.Lgs. 152/06, ovvero ad una gestione corretta dei rifiuti sotto il profilo ambientale.

La previsione, pertanto, non è manifestamente irragionevole e non è efficacemente contrastata dalle censure della ricorrente.

11. Con il motivo II.2.1 del ricorso principale ed il motivo II.2.1 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e con il motivo n. II.2 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. è contestata la previsione di cui al paragrafo 3.7 della DGR 119/2018 nella parte in cui prevede che la miscelazione di rifiuti sia annoverata nelle operazioni D13 (*“Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12”*) o R12 (*“Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11”*) dell'allegato A alla Parte quarta del D.Lgs. 152/06.

Sostengono le ricorrenti che tale previsione sia ingiustificata, potendo la diluizione insita nella miscelazione essere qualificata come operazione di trattamento fisico-chimico rientrante nelle operazioni classificate D9 (*“trattamento chimico-fisico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o miscugli eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12 (ad esempio evaporazione, essiccazione, calcinazione, ecc...)”*).

Sarebbero le stesse BAT a confermare che la miscelazione rientra tra i trattamenti chimico-fisici.

La censura non è fondata alla luce delle spiegazioni fornite dalla difesa regionale che trovano conferma nel documento BREF e nel regolamento europeo 1021/2019.

La D.G.R., infatti, definisce la *“miscelazione”* come il *“trattamento di gestione dei rifiuti che consiste nella commistione di rifiuti aventi codici CER diversi oppure diverse caratteristiche di pericolosità, finalizzata all’ottimizzazione del trasporto presso altri impianti/installazioni”*.

Così intesa la miscelazione non è assimilabile ad un trattamento fisico-chimico.

Tale può definirsi il trattamento che è in grado di modificare in modo consapevole e governato le caratteristiche del rifiuto per finalità di successivo

trattamento.

Tanto emerge dalle stesse BAT citate dalle parti ricorrenti, che al paragrafo 5.3.2.2, menzionano la miscelazione tra i trattamenti fisici finalisticamente orientati alla creazione di determinati *outputs*.

Mentre, alla stregua dei principi generali in materia di miscelazione, dettati dal par. 2.1.4 del medesimo documento, emerge che la diluizione non è, di per sé sola, un trattamento idoneo a modificare le caratteristiche del rifiuto in modo da renderlo idoneo al successivo trattamento. Infatti, al par. 2.1.4., il documento BREF distingue la miscelazione – autorizzabile ove sia volta a rendere i rifiuti, più omogenei o stabili, al fine di un più efficace successivo trattamento (*“blending and mixing are processes carried out because it is a technical requirement from the WT facility to guarantee a homogeneous and stable feedstock and not techniques to facilitate acceptance of waste”*) – dalla diluizione della miscela, che è vietata laddove sia effettuata con l’unico obiettivo di facilitare l’accettazione del rifiuto al successivo trattamento.

D’altro canto, che l’operazione D9 sottenda un trattamento chimico-fisico idoneo a modificare le caratteristiche del rifiuto emerge anche dall’articolo 7, paragrafo 2, e dall’allegato V, parte 1, del Reg. 1021/2019 (*“relativo agli inquinanti organici persistenti”*), che ammette il trattamento fisico-chimico (operazione D9) per i rifiuti contaminati da inquinanti organici persistenti, proprio in quanto idoneo a determinare la eliminazione dei contaminanti stessi.

Pertanto la circostanza che l’operazione D9 faccia riferimento a *“composti o miscugli”* non implica necessariamente che ogni tipo di miscelazione possa essere considerata trattamento fisico-chimico, qualora essa non comporti una consapevole e governata trasformazione delle caratteristiche del rifiuto in modo da renderlo adatto al successivo trattamento.

Appare, pertanto, coerente con la definizione di miscelazione assunta dalla delibera la qualificazione della miscelazione come operazione *“D13*

*Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12”, o “R12 Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11”.*

12. Con il motivo sub II.2.2. del ricorso principale e sub II.2.2. del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., con il motivo n. II.2.2 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. le ricorrenti impugnano la delibera n. 119/2018 anche con riguardo alla prescrizione di cui al paragrafo 4.3. punto 12, nella parte in cui consente di inviare le miscele solo ad impianti di destinazione definitivi, restando *“esclusi passaggi intermedi di smaltimento con operazioni classificate da D13 a D15 dell’Allegato B alla Parte IV del d.lgs. 152/06 e classificate da R12 a R12 dell’Allegato C del medesimo decreto (fatti salvi gli stoccaggi funzionali); possibili necessità dovranno essere preventivamente autorizzate su motivata istanza dei soggetti interessati”.*

Affermano le ricorrenti che tale limitazione sarebbe priva di giustificazione tecnica, normativa ed ambientale ed irragionevole sotto il profilo dell’efficienza gestionale, atteso che vi sono ipotesi in cui la stessa miscelazione avviene in diverse fasi.

La Regione nelle proprie difese precisa che il divieto non è assoluto, essendo prevista la possibilità di concedere deroghe ove sia data contezza delle ragioni tecniche o gestionali di tale scelta e che, comunque, tale previsione è dovuta alla necessità di contenere i rischi per la tracciabilità dei rifiuti, per il corretto trattamento dei rifiuti pericolosi e la corretta esecuzione delle operazioni di trattamento.

Con la suddetta precisazione, ovvero che le deroghe possano essere concesse sulla base di spiegazioni di natura tecnica o gestionale, o che evidenzino la natura non fraudolenta dei vari passaggi delle miscele, la previsione non si palesa manifestamente irragionevole, atteso che, da un lato, la miscelazione in deroga è, nella considerazione del legislatore, un’attività rischiosa sotto il profilo del corretto trattamento dei rifiuti, in linea generale vietata e ammessa sulla base di



specifica autorizzazione, sottoposta a precise prescrizioni, e, dall'altro, appare evidente che i suddetti rischi sono suscettibili di aggravamento nel caso di ripetute operazioni di miscelazione, come emerge anche dal documento della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

13. Con il motivo II.3 del ricorso introduttivo e n. II.3 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., con il motivo n. II.3 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. è impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 187, c. 2, D.Lgs. 152/06, nonché del Regolamento CE n. 850/2004 ed eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità manifesta la prescrizione di cui al paragrafo 4.1. punto 6 della DGR 119/2018 che così dispone: *“non sono ammesse miscelazioni tra rifiuti contaminati da amianto, da sostanze che eccedono i limiti di cui al Reg. 850/2004 e rifiuti sanitari a rischio infettivo con altri rifiuti non appartenenti a dette tipologie; la miscelazione di rifiuti all'interno della medesima tipologia è soggetta a specifica valutazione istruttoria in ordine alle dotazioni impiantistiche.”*

Affermano le ricorrenti che la previsione sia illegittima, in quanto finirebbe per vanificare le finalità del regolamento n. 850/2004, che è quella di pervenire all'eliminazione permanente degli inquinanti organici persistenti dai rifiuti, risultato che potrebbe essere efficacemente conseguito attraverso la miscelazione degli rifiuti contenenti alcuni degli inquinanti indicati dal Regolamento n. 850/2004 con altri rifiuti che ne aumentino il potere calorifico e la loro eliminazione mediante operazioni di incenerimento (D10) o di riutilizzazione come combustibile per produrre energia (R1).

Il motivo non è fondato. La previsione non appare palesemente irragionevole, né sproporzionata alla luce delle previsioni del regolamento n. 850/2004 (abrogato e sostituito dal Regolamento n. 1021/2019), il quale, all'articolo 7, al comma 1, prevede che chi produce o detiene rifiuti contenenti le sostanze da esso regolate

*“prende tutte le misure ragionevoli per evitare, ove possibile, la contaminazione dei rifiuti da parte di sostanze elencate nell'allegato IV”.*

Inoltre, al comma 2, prevede che il recupero o lo smaltimento dei rifiuti contenenti le suddette sostanze avvenga con tempestività, in modo da garantire che il contenuto degli inquinanti organici persistenti sia distrutto o trasformato irreversibilmente, affinché i rifiuti residui e i rilasci non presentino alcuna caratteristica degli inquinanti organici persistenti.

La norma rinvia all'allegato V per l'individuazione delle modalità di recupero e di smaltimento consentite. Il suddetto allegato non contempla la miscelazione tra le operazioni ammissibili ed anzi prevede che le operazioni di pretrattamento autorizzate consistano esclusivamente nella separazione delle parti contaminate per l'immediata loro distruzione secondo uno dei trattamenti ammessi. Tra essi, inoltre, rientra anche il trattamento fisico-chimico, da interpretarsi come operazione *“tale da assicurare la distruzione o la trasformazione irreversibile degli inquinanti organici persistenti”*, in conformità a quanto prevede l'articolo 7, comma 2, del regolamento.

14. Le argomentazioni sottese all'accoglimento delle censure svolte dalle ricorrenti avverso la prescrizione contenuta al paragrafo 4.3, punto 6 della D.G.R. n. 119/2018 e di quelle che la riproducono nei provvedimenti attuativi e quelle sottese al rigetto delle altre, conducono al parziale accoglimento, in parte qua, (limitatamente alla prescrizione di cui al punto f) del D.D.R. 101/2018) del motivo n. 3 del ricorso proposto da WASTE TREATMENT SOLUTION s.r.l., con cui le prescrizioni di cui ai punti f) e g) D.D.R. 101/2018 sono impugnate perché ritenute viziate da eccesso di potere per mancata valutazione degli interessi in gioco, sproporzione, non inerenza, imposizione di attività limitative della libera iniziativa economica.

15. Restano da esaminare le censure formulate esclusivamente avverso i provvedimenti di modifica delle AIA con i motivi n. II.6 del ricorso proposto da

VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.4 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (tutti contenenti le medesime censure di “Violazione e falsa applicazione degli artt. 29 quater e 29 octies D.Lgs. 152/06 e degli art. 14 e ss. L. 241/90”), nonché con il motivo II.1.15 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. (con il quale sono contestate le previsioni di cui al paragrafo 3 e 4 del D.D.R. n. 100/2018 nella parte in cui la Regione ha chiesto la comunicazione dei gruppi di miscelazione dei rifiuti che intende trattare, *“individuando le finalità dell’attività di miscelazione, con particolare, riferimento alle tipologie impiantistiche destinarie delle miscele e i rifiuti coinvolti, in termini di CER, caratteristiche merceologiche e chimico-fisiche”* e la conseguente previsione dell’aggiornamento/integrazione del PMC).

16. Con il motivo II.1.15 del ricorso per motivi aggiunti, VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. contesta le previsioni di cui al paragrafo 3 e 4 del D.D.R. n. 100/2018 nella parte in cui la Regione ha chiesto la comunicazione dei gruppi di miscelazione dei rifiuti che intende trattare, *“individuando le finalità dell’attività di miscelazione, con particolare, riferimento alle tipologie impiantistiche destinarie delle miscele e i rifiuti coinvolti, in termini di CER, caratteristiche merceologiche e chimico-fisiche”* e la conseguente previsione dell’aggiornamento/integrazione del PMC.

Afferma la ricorrente che la predeterminazione dei gruppi di miscelazione impedisce l’organizzazione dell’attività di miscelazione, che può variare in base ai rifiuti che di volta in volta vengono conferiti presso la piattaforma di miscelazione. Non risponderebbe ad alcuna esigenza di tutela ambientale imporre all’impianto una ricetta predeterminata e non modificabile di gruppi di miscelazione, potendo verificarsi il caso in cui i rifiuti conferiti, pur non appartenendo ai gruppi di miscelazione autorizzati, sono tuttavia utilmente miscelabili. Inoltre contesta il rinvio dell’individuazione dei gruppi di miscelazione ad un momento successivo a quello in cui l’AIA è già stata

modificata, in assenza di istruttoria. Il provvedimento, inoltre, sarebbe illegittimo anche nella parte in cui pretende di applicare le nuove previsioni del paragrafo 4.3 della DGR 119/2018 prima della valutazione dei gruppi di miscelazione e delle finalità dell'intervento, quindi in assenza di un'analisi in concreto.

Il motivo è parzialmente fondato. Non è fondata la censura che concerne la richiesta, da parte della Regione di conoscere i gruppi di miscelazione e le finalità della stessa in ragione delle esigenze tecniche degli impianti di destinazione. La previsione non è palesemente irragionevole tenuto conto delle finalità della miscelazione per come emergono dalle BAT pubblicate in materia.

Si è già rilevato come, alla stregua dei suddetti indirizzi tecnici, la miscelazione in deroga costituisca una tipologia di trattamento dei rifiuti in linea di principio vietata, ma autorizzabile laddove ne venga dimostrata l'utilità per il successivo trattamento, la sua idoneità a garantire un livello di trattamento dei rifiuti non inferiore a quello previsto per i singoli rifiuti che hanno dato origine alla miscela (anche sotto il profilo del rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti) e l'assenza di pregiudizi ambientali. Le richieste istruttorie formulate dalla Regione, pertanto, non appaiono irragionevoli, poiché si pongono in linea con le suddette finalità.

La doglianza coglie, tuttavia, nel segno laddove censura il difetto di istruttoria e l'irragionevolezza delle prescrizioni imposte nell'AIA con effetto immediato e che, tuttavia, dipendono da una valutazione in concreto dei gruppi di miscelazione e delle finalità di tale trattamento in funzione degli impianti di destinazione, come, per quanto si è innanzi riferito, le previsioni contenute nel provvedimento autorizzativo che riproducono le prescrizioni di cui ai punti 6 e 11 del paragrafo 4.3 della DGR 119/18 (ovvero i punti 8.1.6 e 8.1.11 del D.D.R. n. 100/2018).

La Regione ha affermato, nelle proprie difese, che non potrebbe ravvisarsi un difetto di istruttoria atteso che il procedimento di revisione dell'AIA non sarebbe

ancora concluso. Tuttavia tale affermazione non trova corrispondenza nel provvedimento che impone all'impresa di adeguare l'impianto entro 60 giorni dalla ricezione della notifica del provvedimento e, nel medesimo termine, le impone di inviare l'aggiornamento del PMC con riguardo alle modalità di miscelazione che intende eseguire. In tal modo si impone una modifica delle condizioni operative dell'impianto prima che si sia valutato quali di esse ed in quali termini le prescrizioni siano applicabili nel caso di specie.

17. Con il motivo n. II.6 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. e n. II.4 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l. (“Violazione e falsa applicazione degli artt. 29 quater e 29 octies D.Lgs. 152/06 e degli art. 14 e ss. L. 241/90”). Affermano le ricorrenti che illegittimamente la Regione avrebbe proceduto, per la modifica delle AIA, con conferenza semplificata e asincrona, piuttosto che con conferenza simultanea. La Regione ha spiegato che tale procedimento sarà utilizzato per la modifica definitiva delle AIA, mentre i provvedimenti impugnati hanno dato luogo esclusivamente al recepimento nei decreti AIA delle prescrizioni contenute nella D.G.R. 119/2018, nel corso della cui approvazione è stato garantito il più ampio contraddittorio tra tutte le amministrazioni interessate. Il motivo non è fondato, essendo formulato in termini di violazione meramente formale, senza l'individuazione di specifiche carenze nel confronto tra le amministrazioni partecipanti dovute alla scelta di convocare la conferenza con modalità asincrona, piuttosto che sincrona, tenuto conto, peraltro, della circostanza che la suddetta conferenza è stata svolta al solo fine di recepire nei provvedimenti autorizzativi le prescrizioni contenute nella D.G.R. 119/2018 sulla quale si era già svolto ampio confronto.

18. In conclusione, i ricorsi riuniti sono parzialmente fondati ed, in particolare, sono fondati, nei termini innanzi esposti:

- il motivo articolato al punto II.1.10 del ricorso introduttivo e al punto II.1.1 del ricorso per motivi aggiunti proposti da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l., il motivo n. II.1.8 del ricorso proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l., *in parte qua* i motivi 1), 2) e 3 del ricorso proposto da WASTE TREATMENT SOLUTIONS s.r.l. con cui è impugnato il paragrafo 4.3. punto 6 della DGR 119/2018 e le prescrizioni dei decreti di modifica dell'AIA che lo recepiscono;

- il motivo articolato al punto II.1.15 del ricorso per motivi aggiunti proposto da VIDORI SERVIZI AMBIENTALI s.r.l. limitatamente alla previsione che impone l'adeguamento dell'impianto a data fissa anteriore al completamento dell'istruttoria.

19. In considerazione della novità e della complessità delle questioni affrontate, ricorrono giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), riuniti i ricorsi in epigrafe indicati, definitivamente pronunciando, li accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla la prescrizione di cui al paragrafo 4.3, n. 6 della D.R.G. 119/2018 e le corrispondenti prescrizioni n. 8.1.6 del D.D.R. n. 100/2018 del 13 novembre 2018, n. 2.1 lett. f) del D.D.R. n. 101/2018 del 13 novembre 2018 e n. 4.6 del D.D.R. n. 50/2018 del 20 luglio 2018, nonché la prescrizione n. 3 del D.D.R. 100/2018.

Dichiara improcedibili i motivi formulati riportati alle pagine da 32 a 39 del ricorso n. 1265/2018 proposto da COSMO TECNOLOGIE AMBIENTALI s.r.l.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Mariagiovanna Amorizzo**

**IL PRESIDENTE**  
**Alberto Pasi**

IL SEGRETARIO