

Pubblicato il 25/07/2022

N. 06513/2022REG.PROV.COLL.

N. 08063/2021 REG.RIC.

N. 08224/2021 REG.RIC.

N. 08047/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 8063 del 2021, proposto dalla Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Francesco Zanlucchi e Franco Botteon dell'Avvocatura regionale e dall'avvocato Andrea Manzi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alberico II, n. 33,

contro

- il consorzio C.I.G.E.R.- Consorzio Impianti Gestione Rifiuti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e le società De Luca Servizi Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ecologica Tredi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Tintess S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ambiente Energia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

Ecotrasporti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Inerteco S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Marcon S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, A.D.A. - Azienda Depurazione Acque S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Execo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dagli avvocati Sergio Fedeli e Leonardo Zanco, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Premuda, n. 1/a;
- le società Nekta Ambiente S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ed Eco.Ra.V. S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituite in giudizio;

nei confronti

dell'ARPAV - Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della Provincia di Treviso, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della Provincia di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della Provincia di Vicenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco metropolitano *pro tempore*, della Provincia di Belluno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della Provincia di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, del Comune di Teolo, in persona del Sindaco *pro tempore*, del Comune di Maser, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

2) numero di registro generale 8224 del 2021, proposto dalla Vidori Servizi Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Pellegrini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via Giosué Borsi, n. 4,

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Francesco Zanlucchi e Giacomo Quarneti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33,

nei confronti

- della Waste Treatment Solution S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Anselmo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- dell'ARPAV - Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, della Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco metropolitano pro tempore, della Provincia di Treviso, in persona del Presidente della Giunta provinciale pro tempore, del Comune di Vidor, in persona del Sindaco pro tempore, del Comune di Noale, in persona del Sindaco pro tempore, della Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituiti in giudizio;

3) numero di registro generale 8047 del 2021, proposto dalla Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Luisa Londei, Francesco Zanlucchi ed Andrea Manzi con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alberico II, n. 33,

contro

la Vidori Servizi Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Pellegrini con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via Giosué Borsi, n. 4,

nei confronti

- della Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Pellegrini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via Giosué Borsi, n. 4;
- della Waste Treatment Solution S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Anselmo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del Comune di Vidor, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Primo Michielan, Andrea Michielan e Raffaella Turini, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Alberico II, n. 33;
- dell'ARPAV - Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, della Provincia di Treviso, in persona del Presidente della Giunta Provinciale pro tempore, della Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco metropolitano pro tempore, del Comune di Noale, in persona del Sindaco pro tempore, non costituiti in giudizio;

per la riforma

- quanto al ricorso n. 8063 del 2021:
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 218/2021, resa tra le parti, pubblicata il 16 febbraio 2021, pronunciata nei giudizi riuniti di primo grado n.r.g. 1163/2018, n.r.g. 1462/2018, n.r.g. 160/2019 e n.r.g. 161/2019;
- quanto al ricorso n. 8224 del 2021:
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 235/2021, resa tra le parti, pubblicata il 17 febbraio 2021, pronunciata nei giudizi riuniti di primo grado n.r.g. 566/2018, n.r.g. 1265/2018 e n.r.g. 146/2019;
- quanto al ricorso n. 8047 del 2021:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 235/2021, resa tra le parti, pubblicata il 17 febbraio 2021, pronunciata nei giudizi riuniti di primo grado n.r.g. 566/2018, n.r.g. 1265/2018 e n.r.g. 146/2019.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Waste Treatment Solution S.r.l., della Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l., del Comune di Vidor, della Vidori Servizi Ambientali S.r.l., della C.I.G.E.R. - Consorzio Impianti Gestione Rifiuti, della De Luca Servizi Ambiente S.r.l., della Ecologica Tredi S.r.l., della Tintess S.p.a., dell'Ambiente Energia S.r.l., dell'Ecotrasporti S.r.l., dell'Inerteco s.r.l., della Marcon s.r.l., dell'A.D.A. - Azienda Depurazione Acque s.r.l., dell'Execo S.r.l.;

Visti gli appelli incidentali presentati

- nel ricorso n.r.g. 8063 del 2021: dalla C.I.G.E.R. - Consorzio Impianti Gestione Rifiuti, dalla De Luca Servizi Ambiente S.r.l., dalla Ecologica Tredi S.r.l., dalla Tintess S.p.a., dall'Ambiente Energia S.r.l., dall'Ecotrasporti S.r.l., dall'Inerteco S.r.l., dalla Marcon S.r.l., dall'A.D.A. - Azienda Depurazione Acque S.r.l., dall'Execo S.r.l.;

- nel ricorso n.r.g. 8224 del 2021: dalla Waste Treatment Solution S.r.l. e dalla Regione Veneto;

- nel ricorso n.r.g. 8047 del 2021: dalla Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l. e dalla Waste Treatment Solution S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022, il consigliere Michele Pizzi e uditi per le parti l'avvocato Gianluca Calderara, su delega dell'avvocato Franco Botteon, l'avvocato Luisa Londei, l'avvocato Francesco Zanlucchi, l'avvocato Andrea Manzi, l'avvocato Vincenzo Pellegrino, anche su delega dell'avvocato Fabio Anselmo, e l'avvocato Andrea Michielan;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con un primo ricorso collettivo innanzi al T.a.r. per il Veneto (n.r.g. 1163/2018), il consorzio C.I.G.E.R. – Consorzio Impianti Gestioni Rifiuti, e le società De Luca Servizi Ambiente S.r.l., Ecologica Tredi S.r.l., Nektà Ambiente S.r.l., Tintess S.p.a., Ambiente Energia S.r.l., Eco.Ra.V. S.p.a., Ecotrasporti S.r.l., Inerteco S.r.l., Marcon S.r.l. e A.D.A. - Azienda Depurazione Acque C.r.l. [d’ora in avanti “consorzio Ciger ed altri”], gestori di impianti di stoccaggio e/o recupero e/o trattamento e/o smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e/o non pericolosi prodotti da terzi, in forza di relative autorizzazioni integrate ambientali rilasciate dalla Regione Veneto, tutte consorziate al consorzio C.I.G.E.R., impugnavano la deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 119 del 7 febbraio 2018 “*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 di rifiuti*”, in quanto tale delibera conterrebbe prescrizioni che “*imporrebbero alle ricorrenti numerosi ed onerosi adempimenti sia documentali sia impiantistici per la conduzione dei rispettivi impianti [...]*” (pag. 7 del ricorso).

1.1. Il ricorso di primo grado n.r.g. 1163/2018 era articolato nei seguenti sette motivi:

i) violazione dell’art. 17 della d.c.r. n. 30 del 29 aprile 2015 “*Piano regionale di gestione dei rifiuti*”, violazione degli articoli 29-*bis*, 29-*sexies*, 29-*septies*, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006, violazione dell’art. 117 della Costituzione, incompetenza, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto la gravata deliberazione della Giunta regionale n. 119/2018 violerebbe l’art. 17 della presupposta deliberazione del Consiglio regionale n. 30/2015 sotto un triplice profilo:

i.a) non conterrebbe meri indirizzi in tema di miscelazione dei rifiuti (come previsto dal suddetto articolo 17), ma un vero e proprio nuovo regime della miscelazione, peraltro non riconducibile all'art. 187 del decreto legislativo n. 152/2006;

i.b) eccederebbe i limiti concessi dal suddetto articolo 17, introducendo numerose disposizioni generali in materia di gestione dei rifiuti e non solo in materia di miscelazione;

i.c) sarebbe stato adottato in difetto di istruttoria e di motivazione, facendo un generico riferimento agli adeguamenti tecnologici e gestionali relativi alle migliori tecniche riconosciute.

Inoltre la gravata d.g.r. n. 119/2018, intervenendo nella delineazione dei termini, presupposti e condizioni per lo svolgimento dell'attività di miscelazione dei rifiuti e di gestione dei rifiuti stessi, eccederebbe la potestà regolamentare regionale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della *“tutela dell'ambiente”* ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s)*, della Costituzione, così come anche previsto dall'art. 195, comma 2, lett. *a)*, del decreto legislativo n. 152/2006, che rimanda alla competenza dello Stato *“l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo i principi di unitarietà, completezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti [...]”*;

ii) violazione degli articoli 177, 183 e 187 del decreto legislativo n. 152/2006, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità, difetto di motivazione, in quanto la gravata deliberazione di Giunta regionale n. 119/2018 sarebbe illegittima nella parte in cui:

ii.a) ai paragrafi 4.3.1 e 4.3.2 si farebbe riferimento a concetti (*“compatibilità”* dei rifiuti miscelati, *“reciproca inerzia”* dei rifiuti stessi e *“non reattività”*) privi di descrizione e di natura indeterminata, oltreché non previsti da nessuna norma e contraddittori con quanto previsto ai paragrafi 3.7 e 4.1(4)b del medesimo provvedimento, che

consentono la modifica delle caratteristiche chimico-fisiche conseguenti alla miscelazione;

ii.b) al paragrafo 4.3.3 si prevederebbero adempimenti documentali (tra cui anche la tenuta di un registro di miscelazione) non previsti da alcuna legge;

ii.c) al paragrafo 4.3.4 si porrebbero condizioni alla miscelazione indeterminate e non previste dall'art. 187, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 (il fatto che i rifiuti debbano essere *“originariamente indirizzati al medesimo destino”* e che la miscelazione debba *“facilitare le operazioni di gestione”* e garantire *“il livello minimo di prestazione richiesto da ciascun rifiuto originario”*);

ii.d) al paragrafo 4.3.6 – laddove si pone il divieto di diluizione degli inquinanti attraverso la miscelazione, al fine di ridurre la concentrazione di inquinanti al di sotto delle soglie che stabiliscono la pericolosità del rifiuto – si presupporrebbe *“erroneamente l'immodificabilità delle caratteristiche di pericolosità del rifiuto a seguito della miscelazione, tradendo una concezione semplicistica della chimica”* considerato che *“è possibile quindi che le caratteristiche di alcuni rifiuti miscelati neutralizzino le caratteristiche di pericolosità degli altri sempre oggetto della miscela, come effetto secondario della miscelazione stessa. Tale effetto collaterale potrebbe risultare utile alla riduzione della pericolosità dei rifiuti [...] Dunque la miscelazione può avere come effetto non cercato, ma di fatto ottenuto, quello di ridurre la pericolosità del rifiuto laddove essa non sia finalizzata alla mera diluizione [...]”* (pagine 17 e 18 del ricorso); inoltre il divieto che la miscela possegga HP (classi di pericolosità) nuove rispetto a quelle originariamente possedute dai rifiuti miscelati sarebbe illegittima nella misura in cui è idonea a vietare la miscelazione tutte le volte in cui la miscela perda la caratteristica di pericolosità dei rifiuti originali, inducendo il gestore *“a ricercare la pericolosità dei rifiuti”* (pag. 19 del ricorso);

ii.e) al paragrafo 4.3.7 si imporrebbe al gestore ed al soggetto che esegue la miscelazione di controllare il successivo trattamento operato da impianti terzi e la successiva destinazione finale del rifiuto, inoltre l'irrazionalità della prescrizione

sarebbe *“insista nel fatto che vietare la miscelazione quando essa comporta la diluizione significa precludere tout court la miscelazione introducendo così un vincolo illegittimo al gestore”* (pag. 21 del ricorso);

ii.f) ai paragrafi 4.3.10 e 4.3.11 si imporrebbe illegittimamente la gestione delle miscele per lotti, considerato che la suddivisione delle miscele in lotti non sarebbe prevista da alcuna disposizione normativa *“tenuto conto che tutti i rifiuti componenti la miscela sono già stati oggetto ciascuno di caratterizzazione mediante specifiche analisi chimiche eseguite al momento dell’ingresso in impianto”* (pag. 22 del ricorso), essendo quindi irragionevole la disposizione che prescrive la necessaria caratterizzazione della miscela, dovendosi inoltre, in tal caso, creare degli stoccaggi intermedi della miscela che rallenterebbero l’attività produttiva *“basta considerare che dovrebbero essere creati tanti stoccaggi della miscela quanti sono i lotti miscelati in attesa dell’esito delle analisi che, solitamente, tra prelievo ed attività di laboratorio, richiedono circa due settimane”* (pag. 22 del ricorso);

iii) violazione dell’art. 183 e dell’allegato D alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006, violazione dell’art. 28 della legge regionale n. 3/2000 e del d.m. n. 120 del 3 giugno 2014, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità, difetto di motivazione, in quanto la gravata d.g.r. n. 119/2018 sarebbe illegittima laddove al paragrafo 3.2. – nella parte in cui definisce la fase della c.d. *“omologa”* come il *“il processo che consente la corretta ed esaustiva individuazione delle caratteristiche del rifiuto al fine di sottoporlo a specifico trattamento”* – imporrebbe ai gestori dell’impianto un adempimento assai gravoso ed irragionevole, ovvero il dovere di verificare se il rifiuto abbia la tendenza alla cessione di contaminanti per lisciviazione o al loro rilascio con emissione *“in una qualunque fase del loro recupero o smaltimento”*, considerato poi che l’omologa a cadenza annuale risulterebbe antieconomica in caso di esigui e sporadici conferimenti di rifiuti; inoltre la gravata d.g.r. sarebbe illegittima laddove, ai punti a) e d) del paragrafo 3.2, pone la responsabilità dell’omologa in capo al tecnico responsabile (nominato dal legale rappresentante della ditta che intende ritirare il

rifiuto), in violazione delle funzioni attribuite al suddetto tecnico dall'art. 12 del d.m. 120 del 3 giugno 2014 e della normativa statale che pone la classificazione dei rifiuti in capo al produttore degli stessi;

iv) violazione del decreto legislativo n. 152/2006, definizione di lotto di rifiuti, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità, difetto di motivazione, in quanto la gravata d.g.r. n. 119/2018 sarebbe illegittima laddove, al paragrafo 3.4, farebbe riferimento ad una definizione di lotto su base quantitativa, limitando altresì la dimensione del lotto per le miscele a 1.000 metri cubi, in riduzione rispetto alla misura di 3.000 metri cubi prevista dalla circolare del Ministero dell'ambiente n. 5205 del 2005;

v) violazione degli articoli 183, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto la gravata d.g.r. n. 119/2018 sarebbe illegittima nella parte in cui, al paragrafo 3.5, delineerebbe una definizione di “*stoccaggio*” diversa da quella prevista dall'art. 183, comma 1, lett. aa), del decreto legislativo n. 152/2006, in particolare ove viene previsto che la composizione dei rifiuti non venga modificata e che le HP (classi di pericolosità) restino le medesime;

vi) violazione degli articoli 183, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto la gravata d.g.r. n. 119/2018 sarebbe illegittima nella parte in cui, al paragrafo 3.6, indicherebbe una definizione di “*accorpamento*” che “*non ha alcun fondamento nella normativa in materia ambientale nazionale o comunitaria*” (pag. 29 del ricorso);

vii) violazione degli articoli 183 e 187 del decreto legislativo n. 152/2006, degli allegati B e D alla parte IV del medesimo decreto legislativo, violazione della legge regionale n. 3/2000, in quanto la gravata d.g.r. n. 119 del 2018 sarebbe illegittima laddove:

vii.a) al paragrafo 3.7 imporrebbe ingiustificatamente di modificare il codice C.E.R. a seguito della miscelazione, senza considerare che “*i rifiuti miscelati ben potrebbero essere caratterizzati ab origine con il medesimo codice C.E.R.*” e senza sapere “*quali sarebbero i criteri*

di “riattribuzione” della codifica e quali – secondo la Regione – sarebbero le deroghe ammissibili”, spettando invece al produttore di verificare “di volta in volta se a seguito della miscelazione sia necessario o no cambiare il codice C.E.R.” (pag. 30 del ricorso);

vii.b) ai paragrafi 3.7 e 4.1 – ove si afferma che la miscelazione “non può essere considerata un trattamento chimico-fisico” e che “le operazioni di riferimento sono: R12 e D13” - escluderebbe erroneamente la miscelazione dalle attività di recupero o smaltimento dei rifiuti in senso proprio, senza considerare che, tra le operazioni di smaltimento, la miscelazione stessa è prevista ai punti D8 e D9 dell’allegato B alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006, e che lo smaltimento è a sua volta un’operazione di trattamento dei rifiuti ai sensi dell’art. 183, comma 1, lett. s), del medesimo decreto legislativo;

vii.c) al paragrafo 4.3.12 pretenderebbe ingiustificatamente “che le miscele (rectius i lotti miscelati) prodotte dalle ricorrenti siano destinati sempre e comunque a trattamenti definitivi, cioè finali, escludendo quindi il passaggio ad impianti che svolgono attività da D13 a D15 e da R12 a R13”, con la conseguenza che “il gestore che effettua la miscelazione non potrebbe inviare il rifiuto miscelato ad impianti che eseguono la mera messa in riserva o altre miscelazioni ed, a sua volta, non potrebbe ricevere rifiuti provenienti da attività di miscelazione a meno che non sia autorizzato ad eseguire il trattamento, ma non la miscelazione” (pag. 32 del ricorso);

vii.d) ai paragrafi 3.7 e 4.1.8 – ove si afferma che “la miscelazione con materie prime, anche nel caso di miscelazione non in deroga, deve essere di volta in volta valutata in ragione della finalità specifica” e che “la miscelazione tra rifiuti e sostanze/materiali deve essere specificatamente autorizzata” – imporrebbe ingiustificatamente di porre limitazioni alla miscelazione dei rifiuti con non rifiuti, senza alcuna base normativa al riguardo;

vii.e) al paragrafo 3.7 – ove si prevede che “il produttore dei rifiuti è il gestore dell’impianto/installazione che genera il rifiuto miscelato” – consentirebbe, in violazione dell’art. 39 della legge regionale n. 3/2000, che anche i rifiuti provenienti da fuori

Regione e solamente miscelati in Veneto possano beneficiare della riduzione del tributo (c.d. ecotassa) nella misura del 20%.

2. Successivamente la Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l. – titolare di un impianto per il trattamento di rifiuti nel Comune di Noale ed in possesso di a.i.a. regionale n. 45 del 15 dicembre 2016 – con ricorso innanzi al T.a.r. per il Veneto (n.r.g. 1265/2018) ha impugnato il decreto della Giunta regionale n. 50 del 20 luglio 2018 – concernente il riesame dell’a.i.a. – chiedendone l’annullamento, unitamente agli atti presupposti, tra i quali anche la deliberazione della Giunta regionale n. 119 del 7 febbraio 2018.

2.1. Il ricorso n.r.g. 1265/2018 era articolato nei seguenti due motivi (il terzo motivo essendo stato successivamente rinunciato dalla ricorrente):

i) violazione degli articoli 188, 187, 184, comma 5-ter, 237-bis, *sexies*, *septies* e *octies* e dell’allegato D alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006, violazione del d.m. 27 settembre 2010 e del d.m. 3 giugno 2014, n. 120, violazione dell’art. 17 della d.c.r. n. 30 del 29 aprile 2015, violazione delle BAT sull’incenerimento di rifiuti di cui al d.m. 29 gennaio 2017, eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, deducendo la Cosmo Tecnologie Ambientali, oltre a doglianze relative al decreto a.i.a. impugnato, anche le medesime censure già dedotte dal consorzio Ciger ed altri nel sopra riportato ricorso n.r.g. 1163/2018 avverso la d.g.r. n. 119/2018, circa:

i.a) l’asserita illegittimità della prescrizione relativa alla necessaria gestione delle miscele per “*lotti*” ed alla necessaria caratterizzazione dei lotti delle miscele attraverso l’effettuazione di analisi chimiche sulla miscela stessa (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *ii.f)* del § 1.1.), asseritamente non richiesta da alcuna base normativa e non desumibile dal d.m. 27 settembre 2010;

i.b) l'asserita illegittimità delle prescrizioni concernenti i limiti alla diluizione delle miscele ed al mantenimento della classe di pericolosità HP (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *ii.d)* del §1.1.), in contrasto con le BAT previste per gli impianti di incenerimento dal d.m. 29 gennaio 2007, tenuto conto che la diluizione di un rifiuto dovrebbe ritenersi senz'altro ammessa “*restando inteso che (indipendentemente dal fatto che tale diluizione abbia o non abbia ridotto delle concentrazioni sotto le soglie) sussiste l'obbligo di riportare e codificare la miscela con tutte le classi di pericolo (HP) delle singole componenti di essa, cosicché in tal caso il CRE della miscela prodotta sarà sempre un CER pericoloso*” (pag. 16 del ricorso);

i.c) l'asserita irrazionalità della previsione che impone all'impianto che effettua la miscela di controllare che l'impianto di destino sia in grado, in concreto, di trattare i componenti di detti rifiuti in relazione al rispetto delle soglie di contaminanti in uscita dal medesimo impianto (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *ii.e)* del § 1.1.);

i.d) l'asserita erroneità della previsione che pone limiti alla miscelazione dei rifiuti con le materie prime e con materiali diversi dai rifiuti (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *vii.d)* del § 1.1.);

i.e) l'asserita illegittimità della prescrizione che impone la miscelazione tra rifiuti originariamente indirizzati al medesimo destino, impedendo la miscelazione di rifiuti che all'origine abbiano una diversa destinazione (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *ii.c)* del § 1.1.);

i.f) l'asserita illegittimità della prescrizione che definisce l'entità massima dimensione dei lotti di miscela (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato al punto *iv)* del § 1.1.);

i.g) l'asserita illegittimità dei punti 4.13 e 4.14 del decreto a.i.a. n. 50/2018 laddove, con riguardo ai rifiuti di natura litoide minerale, avrebbe posto generiche ed

indeterminate limitazioni facendo riferimento ai concetti indeterminati di “*contaminazione organica*” e di “*sostanza organica*”;

i.b) l’asserita illegittimità del punto 4.16 del decreto a.i.a. n. 50/2018, a causa della indeterminatezza dei presupposti in base ai quali sarebbe possibile modificare la destinazione a recupero del rifiuto piuttosto che a smaltimento;

ii) violazione dell’art. 187 e degli allegati B e C alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006, violazione della d.c.r. n. 30/2015, eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza e illogicità, deducendo la Cosmo Tecnologie Ambientali, oltre a doglianze relative al decreto a.i.a. impugnato, anche le medesime censure già dedotte dal consorzio Ciger ed altri nel sopra riportato ricorso n.r.g. 1163/2018 avverso la d.g.r. n. 119/2018, circa:

ii.a) l’asserita illegittimità della previsione che annovera la miscelazione soltanto tra le operazioni D13 e R12 e che impone di avviare le miscele soltanto ad impianti di destinazione “*definitivi*”, e quindi da D1 a D12 e da R1 a R11, essendo preclusi i passaggi intermedi (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato ai punti *vii.b)* e *vii.c)* del § 1.1.);

ii.b) l’asserita illegittimità della d.g.r. n. 119/2018 laddove, al punto 4.1.6, vieta la miscelazione tra rifiuti contaminati da sostanze che eccedono i limiti del regolamento CE n. 850/2004;

ii.c) l’asserita illegittimità del decreto di riesame dell’a.i.a., in quanto adottato a seguito di una conferenza di servizi semplificata in modalità asincrona ai sensi dell’art. 14-*bis* della legge n. 241/1990, anziché a seguito di una conferenza di servizi simultanea ed in modalità sincrona ai sensi degli articoli 14 e 14-*ter* della medesima legge n. 241/1990, in violazione degli articoli 29-*quater* e 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006;

ii.d) la violazione dell’art. 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto il riesame dell’a.i.a. “*può essere disposto dall’Autorità competente soltanto alle*

condizioni previste dal comma 4 dell'art. 29-octies cit.”, e la d.g.r. n. 119/2018 “*non può essere inquadrata in nessuna delle fattispecie generali di legge sopra citate*” (pag. 28 del ricorso), con conseguente illegittimità del decreto di riesame dell'a.i.a., non venendo in rilievo nessuna delle cinque condizioni contemplate nel menzionato comma 4 ai fini del riesame dell'a.i.a.;

ii.e) l'asserita violazione del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di gestione dei rifiuti, avendo la Regione Veneto arbitrariamente creato nuove modalità di gestione dei rifiuti in aggiunta alle prescrizioni contenute nelle BAT e nella disciplina statale in materia (così come dedotto nel ricorso n.r.g. 1163/2018, sopra riportato ai punti *i.a)*, *i.b)* e *i.c)* del § 1.1.).

3. Analoghi ricorsi – tutti contenenti sostanzialmente, in tutto o in parte, le medesime censure sopra riportate ed illustrate, per ragioni di economia processuale, con riferimento ai soli ricorsi n.r.g. 1163/2018 e n.r.g. 1265/2018 – venivano proposti, innanzi al T.a.r. per il Veneto, dalle seguenti società, titolari di impianti di gestione dei rifiuti, per l'annullamento della deliberazione di Giunta regionale del Veneto n. 119/2018 e dei conseguenti decreti di riesame/aggiornamento/integrazione delle a.i.a. già rilasciate alle medesime società ed oggetto di modifica a seguito delle novità riportate, in materia di gestione e miscelazione dei rifiuti, dalla menzionata d.g.r. n. 119/2018:

a) Vidori Servizi Ambientali S.p.a., destinataria del decreto regionale n. 100 del 13 novembre 2018 di modifica dell'a.i.a. (ricorso n.r.g. 566/2018, integrato da motivi aggiunti);

b) Ecologica Tredi S.r.l., destinataria del decreto regionale n. 87 del 13 novembre 2018 di modifica dell'a.i.a. (ricorso n.r.g. 1462/2018);

c) Waste Treatment Solution S.r.l., destinataria del decreto regionale n. 101 del 13 novembre 2018 di modifica dell'a.i.a. (ricorso n.r.g. 146/2019);

d) Execo S.r.l., destinataria del decreto regionale n. 91 del 13 novembre 2018 di modifica dell'a.i.a. (ricorso n.r.g. 160/2019);

e) Marcon S.r.l., destinataria del decreto regionale n. 94 del 13 novembre 2018 di modifica dell'a.i.a. (ricorso n.r.g. 161/2019).

4. In tutti i sette giudizi di primo grado si è costituita la Regione con articolate memorie, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

4.1. Nella sola causa n.r.g. 566/2018 si è costituito, altresì, il Comune di Vidor chiedendo il rigetto del ricorso proposto dalla Vidori Servizi Ambientali S.p.a.

5. Il T.a.r. per il Veneto, con una prima sentenza n. 218 del 2021, pronunciata sui ricorsi riuniti n.r.g. 1163/2018 (consorzio Ciger ed altri), n.r.g. 1462/2018 (Ecologica Tredi), n.r.g. 160/2019 (Execo) e n.r.g. 161/2019 (Marcon):

a) ha accolto gli analoghi motivi di ricorso (cfr. il motivo sopra illustrato al punto ii.d) del § 1.1) avverso la prescrizione contenuta al paragrafo 4.3.6 della d.g.r. 119/2018 (nonché avverso le disposizioni dei decreti di modifica delle a.i.a. che ne hanno riprodotto il contenuto), che così recita: *“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 le HP possedute da rifiuti in ingresso”*; al riguardo il T.a.r. ha affermato: *“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”* (pag. 23 della sentenza del T.a.r., § 7);

b) ha accolto gli analoghi motivi di ricorso (proposti solo dalle società Execo e Marcon) laddove era stato censurato *“il difetto di istruttoria per quelle prescrizioni imposte*

nell'ALA 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 [...]" (pag. 38 della sentenza del T.a.r., § 14);

c) ha respinto tutti gli altri motivi di ricorso;

d) ha compensato le spese di lite.

6. Il medesimo T.a.r., con la successiva sentenza n. 235 del 2021, pronunciata sui ricorsi riuniti n.r.g. 566/2018 (Vidori Servizi Ambientali), n.r.g. 1265/2018 (Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l.) e n.r.g. 146/2019 (Waste Treatment Solution):

a) ha accolto gli analoghi motivi di ricorso avverso il paragrafo 4.3.6 della d.g.r. n. 119/2018 ed avverso i decreti di modifica delle a.i.a. che ne hanno riprodotto il contenuto (§ 7.5 della sentenza del T.a.r. n. 235 del 2021);

b) ha accolto il motivo di ricorso (proposto solo dalla società Vidori Servizi Ambientali) laddove era stato censurato *“il difetto di istruttoria per quelle prescrizioni imposte nell'ALA 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 [...]*" (pag. 43 della sentenza del T.a.r., § 16);

c) ha respinto tutti gli altri motivi di ricorso;

d) ha compensato le spese di lite.

7. La sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 218 del 16 febbraio 2021 è stata impugnata dalla Regione Veneto con appello (n.r.g. 8063/2021) notificato il 14 settembre 2021 e depositato il 21 settembre 2021, nonché dal consorzio Ciger e dalle società Ecologica Tredi, Execo, Marcon, unitamente ad altre società consorziate meglio indicate in epigrafe, mediante un unico appello incidentale notificato il 12 novembre 2021 e depositato il 22 novembre 2021.

8. La sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 235 del 17 febbraio 2021 è stata impugnata:

a) dalla Regione Veneto con appello (n.r.g. 8047/2021) notificato il 14 settembre 2021 e depositato il 21 settembre 2021, nonché dalla Cosmo Tecnologie Ambientali

e dalla Waste Treatment Solution con separati appelli incidentali, entrambi notificati l'11 novembre 2021 e depositati rispettivamente l'11 ed il 29 novembre 2021;

b) dalla Vidori Servizi Ambientali con appello (n.r.g. 8224/2021) notificato il 17 settembre 2021 e depositato il 28 settembre 2021, nonché dalla Regione Veneto con appello incidentale notificato il 16 novembre 2021 e depositato il 26 novembre 2021.

9. Nel giudizio d'appello n.r.g. 8063/2021 – avverso la sentenza del T.a.r. Veneto n. 218 del 2021 – la Regione Veneto ha articolato i seguenti due motivi di gravame:

i) illegittimità per violazione dell'art. 184, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 152/2006 e della disciplina comunitaria di riferimento, illogicità e contraddittorietà della motivazione, per aver erroneamente il T.a.r. annullato la previsione di cui al paragrafo n. 4.3, punto 6, della d.g.r. n. 119/2018 e le analoghe prescrizioni contenute nei decreti di modifica dell'a.i.a. che la riproducono (cfr. sopra il punto a) del § 5), avendo il primo giudice erroneamente ritenuto violato il principio di proporzionalità, visto che *“contrariamente a quanto sostenuto dal Tar Veneto, l'obbligo di una corretta classificazione del rifiuto pericoloso è sancito inderogabilmente dalla normativa comunitaria”* (pag. 8 dell'appello della Regione), essendo necessario ricorrere *“ad analisi di laboratorio in tutti quei casi in cui non siano note con certezza tutte le sostanze presenti nel rifiuto e le relative concentrazioni: pertanto, se da un lato non è necessario procedere ad analisi in presenza di un rifiuto di cui è nota con certezza la composizione (ad esempio un rifiuto proveniente da demolizione selettiva e costituito di solo cemento, oppure un medicinale scaduto la cui composizione è attestata in etichetta), dall'altro è evidente la necessità di procedere ad analisi per quei rifiuti che provengono da cicli produttivi che coinvolgono molteplici sostanze con caratteristiche di variabilità qualitativa e/o quantitativa”* (pag. 9 dell'appello della Regione), in ossequio al regolamento UE n. 1357/2014, alla decisione 2014/955/UE ed al paragrafo 3.2.2 della comunicazione della Commissione europea CE 2018/C 124/01 *“Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti”*, tenuto conto altresì che: *“Anche qualora l'obiettivo non fosse la classificazione di un rifiuto come pericoloso o non pericoloso o l'attribuzione ad un*

rifiuto pericoloso delle corrette caratteristiche di pericolo non va dimenticato che solo la conoscenza specifica delle caratteristiche fisiche e chimiche (non necessariamente di pericolosità, ma anche di cedibilità o altre caratteristiche che possono influire sul successivo trattamento) consente al produttore di identificare il destino del rifiuto (recupero o smaltimento) e i trattamenti specifici necessari alla sua corretta gestione [...]” (pag. 10 dell’appello della Regione); prosegue la Regione deducendo che: *“Quello che però non deve assolutamente accedere è che la diluizione costituisca il metodo per eliminare una o più HP per poter risolvere problematiche ambientali connesse alla gestione dei rifiuti pericoli, evitando di attuare trattamenti idonei alla efficace rimozione delle HP stesse.*

In altri termini – in linea con la normativa europea – è vietata quella diluizione che nei processi di miscelazione comporti la riduzione dei composti pericolosi al di sotto delle soglie di attribuzione delle HP e/o la eliminazione di contaminanti non trattabili presso l’impianto successivo.

La diluizione – intrinseca alla miscelazione – può essere autorizzata solo per contaminanti che sono trattati efficacemente nell’impianto successivo, ma comunque mai sotto le soglie che ne definiscono la pericolosità” (pag. 11 dell’appello della Regione), non potendosi quindi eseguire la c.d. *“sommatoria amministrativa”* delle HP, poiché *“nell’ambito delle modalità di caratterizzazione della miscela, l’attribuzione delle HP va eseguita sulla base delle HP effettivamente possedute da questa”*: ovvero il prodotto esitante dalla miscelazione *“deve avere tutte le HP possedute dai rifiuti originali, ma tali caratteristiche di pericolosità devono essere reali, evidenziate analiticamente e non <amministrative>”* (pag. 13 dell’appello della Regione);

ii) illegittimità della sentenza per illogicità ed erroneità della motivazione, laddove il T.a.r. ha accolto i motivi di ricorso – proposti dalle società Marcon S.r.l. ed Execo S.r.l. (cfr. sopra il punto *b*) del § 5) – limitatamente alla previsione che ha imposto l’adeguamento dell’impianto a data fissa anteriore al completamento dell’istruttoria, considerato che: *“[...] nessun difetto di istruttoria può ravvisarsi, atteso che il procedimento di revisione dell’ALA non è ancora stato concluso”* e che le prescrizioni sulla miscelazione *“si*

intendono esecutive, immediatamente applicabili, anche nelle more della presentazione delle ulteriori informazioni di cui al paragrafo 4.2. degli Indirizzi e dell'adeguamento del Piano di Monitoraggio e Controllo" (pag. 15 dell'appello della Regione).

10. Nel suddetto giudizio d'appello n.r.g. 8063/22021 si sono costituiti il consorzio Ciger, le società Ecologica Tredi S.r.l., Marcon S.r.l. ed Execo S.r.l. (unitamente alle altre società consorziate meglio indicate in epigrafe), chiedendo il rigetto del gravame della Regione Veneto e proponendo contestualmente appello incidentale avverso il § 2 della sentenza del T.a.r., con il quale hanno dedotto, quale unico motivo (cfr, pagine da 21 a 32 dell'appello incidentale), la violazione della competenza legislativa statale e la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e degli articoli 29-*bis*, 29-*sexies*, 29-*septies*, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006 (motivo sopra illustrato ai punti *i.a)*, *i.b)* e *i.c)* del § 1.1).

11. Nel giudizio d'appello n.r.g. 8047/2021 – avverso la sentenza del T.a.r. Veneto n. 235 del 2021 – la Regione Veneto ha articolato i medesimi due motivi di gravame sopra illustrati (cfr. i punti *i)* e *ii)* del § 9).

12. Nel medesimo giudizio d'appello n.r.g. 8047/2021 è intervenuto *ad adiuvandum* il Comune di Vidor, chiedendo l'accoglimento del gravame della Regione, e si sono costituite in giudizio le appellate società Vidori Servizio Ambientali S.r.l., Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l. e Waste Treatment Solutions.

12.1. Le società Cosmo Tecnologie Ambientali e Waste Treatment Solution hanno inoltre proposto due separati appelli incidentali.

12.2. La Cosmo Tecnologie Ambientali ha lamentato:

i) la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e degli articoli 29-*bis*, 29-*sexies*, 29-*septies*, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006 (motivo sopra illustrato ai punti *i.a)*, *i.b)* e *i.c)* del § 1.1);

ii) la violazione dell'art. 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006 in materia di riesame dell'a.i.a. (motivo sopra illustrato al punto *ii.d)* del § 2.1);

iii) ha riproposto i motivi di ricorso sulla asserita illegittimità della caratterizzazione dei lotti di miscela e della gestione delle miscele mediante lotti chiusi (motivi sopra illustrati ai punti *i.a)* e *i.f)* del § 2.1).

12.3. La Waste Treatment Solution ha dedotto:

i) violazione della competenza legislativa statale *in subiecta materia* (motivo sopra illustrato ai punti *i.a)*, *i.b)* e *i.c)* del § 1.1);

ii) violazione dell'art. 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2008 in materia di revisione dell'a.i.a. (motivo sopra illustrato al punto *ii.d)* del § 2.1).

13. La medesima sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 235 del 2021 è stata altresì impugnata dalla Vidori Servizi Ambientali s.r.l. con separato appello (n.r.g. 8224/2021), con il quale:

i) sono stati dedotti gli stessi motivi di gravame sopra illustrati con riguardo all'appello incidentale proposto dalla Cosmo Tecnologie Ambientali (cfr. punti *i)*, *ii)* e *iii)* del § 12.2);

ii) è stata dedotta la violazione dell'art. 88 c.p.a. per mancata indicazione, nel dispositivo della sentenza, dell'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati contenuto nella motivazione della sentenza stessa, in quanto il T.a.r. “*dopo aver accolto i motivi di ricorso e successivi motivi aggiunti rubricati sub II.1.15, annullando le prescrizioni contenute nella DGR n. 119/2018 e nel Decreto n. 100/2018 con le quali la Regione aveva imposto alla Vidori Servizi Ambientali l'immediata modifica delle condizioni operative dell'impianto comunicando i “gruppi di miscelazione” ed il conseguentemente aggiornamento del PMC dell'impianto, senza passare per una specifica istruttoria ed approvazione da parte della stessa Regione [...], non ne ha tratto le dovute conclusioni dichiarando nel dispositivo della sentenza l'annullamento (anche) delle prescrizioni di cui ai punti 6 e 11 del paragrafo 4.3 della DGR n. 119/2018 e, conseguentemente, dei punti 8.1.6 e 8.1.11 del parimenti gravato DDR n. 100/2018*” (pag. 21 dell'appello della Vidori Servizi Ambientali).

13.1. Nel giudizio d'appello n.r.g. 8224/2021 si è costituita la Waste Treatment Solution chiedendo l'accoglimento del gravame.

13.2. Si è costituita in giudizio altresì la Regione Veneto, chiedendo il rigetto dell'appello principale della Vidori Servizi Ambientali e proponendo appello incidentale, con il quale ha articolato gli stessi motivi di gravame già dedotti avverso la medesima sentenza nel giudizio d'appello n.r.g. 8047/2011 (cfr. § 11).

14. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2022 le tre cause – chiamate congiuntamente – sono state trattenute in decisione.

15. In via preliminare deve essere disposta la riunione, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., degli appelli n.r.g. 8047/2021 e n.r.g. 8224/2021 in quanto proposti entrambi contro la stessa sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 235 del 2021.

16. Deve essere, altresì, disposta la riunione dell'appello n.r.g. 8063/2021 (avverso la sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 218 del 2021) con gli appelli riuniti n.r.g. 8047/2021 e n.r.g. 8224/2021, ai sensi degli articoli 38 e 70 c.p.a., stante l'evidente connessione soggettiva e oggettiva.

17. Ancora in via preliminare deve essere dichiarato il parziale passaggio in giudicato delle due sentenze del T.a.r., laddove hanno respinto le censure articolate in primo grado con statuizioni non impugnate.

18. Venendo ai motivi di gravame, occorre prioritariamente esaminare, per esigenze di natura logico-giuridica, la censura relativa all'asserita violazione della competenza legislativa statale e la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e degli articoli 29-*bis*, 29-*sexies*, 29-*septies*, 195 e 196 del decreto legislativo n. 152/2006 (motivo dedotto nell'appello principale della Vidori Servizi Ambientali, e negli appelli incidentali proposti dalle altre società e dal consorzio Ciger).

18.1. Il motivo è infondato e deve essere respinto.

18.2. Merita infatti condivisione l'avviso del T.a.r. che ha ricondotto i “*criteri*” adottati dalla Regione Veneto con la gravata d.g.r. n. 119 del 7 febbraio 2018, non già alle

“*norme tecniche*” in materia di gestione di rifiuti, che sono riservate allo Stato ai sensi dell’art. 195, comma 2, lett. *a*), del decreto legislativo n. 152/2006, bensì a meri criteri di indirizzo di cui gli uffici regionali devono tenere conto ai fini del rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di trattamento dei rifiuti, considerandoli espressione delle competenze in materia di autorizzazione attribuite alle Regioni dall’articolo 196, comma 1, lettera *e*), del medesimo d.lgs. n. 152/2006.

18.3. I precedenti richiamati dalle parti, a sostegno della asserita competenza statale, non sono conferenti con la presente controversia in quanto:

a) la sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 12 aprile 2017 non si è occupata del problema del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in quanto ha annullato il comma 3-*bis*, dell’articolo 187 del d.lgs. n. 152/2006, il quale sottraeva ad ogni autorizzazione le operazioni di miscelazione di rifiuti non vietate, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., in relazione alla direttiva 2008/98/CE, ed all’articolo 117, commi 2 e 3, Cost. (in quanto la miscelazione rientra nella nozione di “*trattamento*”, e quindi per disposizione eurounitaria deve essere necessariamente autorizzata), assorbendo l’ulteriore eccezione con cui la Regione Lombardia aveva censurato la norma statale, che le precludeva di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale ai sensi dell’articolo 3-*quiquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006;

b) la sentenza di questo Consiglio di Stato n. 2790 del 2017, come correttamente evidenziato dal T.a.r., non è invocabile nel presente caso perché concerne una fattispecie diversa (linee guida regionali per la progettazione e la gestione sostenibile delle discariche), in cui non veniva in rilievo la competenza regionale sopra richiamata, ed anzi non si rinveniva nell’articolo 196 del d.lgs. n. 152/2006 alcuna competenza a cui ricondurre quel provvedimento;

c) la sentenza del T.a.r. Lombardia n. 1569 del 2018, invocata a proprio favore dagli appellanti incidentali, pur effettivamente afferendo ad un provvedimento analogo a quello qui censurato, che nella specie è stato annullato proprio per la ritenuta

insussistenza di una competenza regionale a dettare criteri di indirizzo per la miscelazione dei rifiuti, ciononostante non vale a creare un precedente idoneo, in quanto l'appello proposto avverso tale sentenza non è mai stato deciso, essendo stato dichiarato estinto per perenzione.

18.4. Tutto ciò premesso, il punto centrale della questione controversa riguarda il quesito sul se sia possibile, in sede di autorizzazione *ex* articolo 208 del decreto legislativo n. 152/2006, introdurre prescrizioni del tipo di quelle prefigurate con i criteri di indirizzo impugnati nel presente giudizio.

18.5. La risposta non può che essere affermativa, atteso che l'articolo da ultimo citato, nel descrivere i contenuti dell'autorizzazione, riproducendo pedissequamente le retrostanti disposizioni eurounitarie, stabilisce che fra di essi deve esservi anche “*il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione*” [di trattamento dei rifiuti che si va ad autorizzare n.d.e.] (comma 11, lettera *e*), del menzionato articolo 208), il che implica necessariamente la possibilità che nell'autorizzazione siano inserite anche prescrizioni ed indicazioni specifiche per il caso di specie, afferenti alle modalità di espletamento delle varie operazioni di trattamento assentite, ivi compresa la miscelazione.

18.6. Inoltre, ad un esame più attento della stessa sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 2017, si deve osservare che la Corte, nel riaffermare che le operazioni di miscelazione non vietate a norma dell'articolo 187 devono comunque essere specificamente autorizzate, implicitamente ha riconosciuto all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione un potere di verifica e di conformazione delle dette operazioni, che non può non passare anche attraverso l'adozione di specifiche misure e prescrizioni.

18.7. In definitiva, il Collegio osserva che la differenza tra i “*criteri di indirizzo*” approvati dalla Regione, peraltro alquanto flessibili e suscettibili di diversa applicazione e adeguamento in relazione alle singole autorizzazioni in cui saranno

inseriti, e le “*norme tecniche*” statali di cui all’articolo 195, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 152/2006, non sia affatto meramente nominalistica (come assumono gli appellanti incidentali) ma sostanziale: le seconde, di regola emanate con decreto del Ministro dell’ambiente, afferiscono alle modalità generali di trattamento delle varie tipologie di rifiuti (speciali, pericolosi, non pericolosi etc.), a differenza dei criteri in esame che sono invece funzionali ad orientare il rilascio delle autorizzazioni al trattamento, ferma restando la possibilità che, in sede di autorizzazione, siano introdotte prescrizioni e misure più stringenti di quelle ricavabili in via generale dalle predette regole tecniche, in ossequio altresì al generale potere delle Regioni di assicurare livelli più elevati di tutela ambientale, ai sensi dell’articolo 3-*quinqies*, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006.

19. Si può ora passare all’esame dell’ulteriore censura, dedotta con l’appello principale della Vidori Servizi Ambientali e con gli appelli incidentali, concernente l’illegittimità dei decreti regionali di modifica delle autorizzazioni integrate ambientali per violazione dell’art. 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006.

19.1. Il motivo è fondato e merita accoglimento.

19.2. E’ infatti condivisibile l’avviso della Vidori Servizi Ambientali e degli appellanti incidentali secondo cui le ipotesi di riesame dell’a.i.a., contemplate dall’articolo 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006, sono tassative, non potendosi riconoscere all’autorità competente in materia ambientale un potere incondizionato di avviare il riesame in qualsiasi momento (ciò che potrebbe esporre il gestore dell’impianto a rischi di compromissione della propria attività), tenuto conto altresì che la mera entrata in vigore dei “*criteri di indirizzo*” approvati con la gravata delibera n. 119/2018 non ha integrato nessuna ipotesi di revisione ai sensi del comma 4 del citato articolo 29-*octies*.

19.3. Più specificamente, non convincono le motivazioni con le quali il primo giudice ha affermato tale potere in capo all’autorità competente, e in particolare:

a) il riferimento a presunte “*irregolarità*” emerse nella prassi di gestione dei rifiuti, in disparte il suo carattere di motivazione postuma dei provvedimenti di riesame impugnati, non rileva se non nei limiti in cui tali irregolarità si siano tradotte in situazioni suscettibili di consentire od imporre il riesame a norma del suindicato articolo 29-*octies* (ovvero, e *a fortiori*, di adottare provvedimenti di revoca delle autorizzazioni rilasciate);

b) non è condivisibile l’affermazione secondo cui l’articolo 21, comma 5, della direttiva 2010/75/UE contenga un’elencazione meramente esemplificativa dei casi di revisione delle a.i.a., trattandosi di disposizione che impone agli Stati membri un contenuto minimo delle norme in tema di riesame, ossia i casi nei quali la legislazione nazionale deve necessariamente prevedere il riesame dell’a.i.a., senza escluderne altri, con la precisazione che tale norma non esclude affatto – anzi in qualche modo postula – che il riesame dell’a.i.a. possa o debba avvenire solo in ipotesi tassativamente individuate.

19.4. Né gli ulteriori argomenti addotti dalla Regione Veneto nella propria memoria possono condurre ad una diversa conclusione, considerato che:

a) l’unico precedente richiamato in termini (T.a.r. per il Veneto, sent. 124 del 2020) è oggetto di appello (n.r.g. 8395/2020) tuttora pendente presso questa Sezione;

b) l’affermazione per cui all’autorità competente dovrebbe essere consentito di avviare un procedimento di riesame laddove abbia “*constatato che le modalità generali di conduzione di talune attività devono essere modificate*” si risolve in una mera petizione di principio, in quanto è stato il legislatore a stabilire a monte i casi in cui può esservi tale necessità di modifica, non discendendo questa da una valutazione soggettiva e opinabile dell’autorità competente.

19.5. La natura tassativa delle ipotesi di riesame dell’a.i.a., prima della scadenza decennale dell’autorizzazione, si evince altresì dalle seguenti considerazioni:

a) l'art. 29-*octies*, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006 afferma che l'a.i.a. è riesaminata “*periodicamente*” (mutuando la stessa espressione contenuta nel paragrafo 1 dell'art. 21 della direttiva 2010/75/UE), ma ciò non significa che l'autorità competente possa riesaminare l'a.i.a. in ogni tempo, dovendo tale avverbio essere coordinato con quanto previsto dal successivo comma 3, lett. b), del medesimo articolo 29-*octies*, che impone il riesame quando sono trascorsi dieci anni dal rilascio dell'a.i.a., con la conseguenza che l'avverbio “*periodicamente*” è finalizzato soltanto ad impedire che l'autorizzazione integrata ambientale possa avere efficacia temporale indeterminata;

b) l'analisi letterale dell'art. 29-*octies*, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006 consente di comprendere che i due termini “*riesame*” e “*rinnovo*” sono sostanzialmente sovrapponibili, dal momento che il predetto comma 3 recita: “*Il riesame con valenza [...] di rinnovo dell'autorizzazione [...]*”, dovendo quindi l'interprete giungere alla conclusione che il riesame dell'a.i.a. altro non è che il rinnovo della medesima a.i.a.;

c) i casi di riesame/rinnovo dell'a.i.a. sono sempre tassativi e discendono non solo dalla scadenza del termine decennale, ma anche dalle altre ipotesi tassative elencate al comma 3, lett. a), ed al comma 4, lettere a), b), c), d) ed e), del decreto legislativo n. 152/2006 (che traspongono le ipotesi tassative previste dai paragrafi 3, 4 e 5 dell'articolo 21 della direttiva 2010/75/UE);

d) ulteriori ipotesi - chiaramente tassative - di riesame/rinnovo dell'a.i.a. sono previste in caso di modifica all'impianto (articolo 29-*nonies* del d.lgs. n. 152/2006), nonché qualora vi sia una motivata istanza del Sindaco in caso di circostanze sopravvenute che minacciano la salute pubblica (articolo 29-*quater*, comma 7, d.lgs. n. 152/2006).

19.6. In definitiva, in virtù della applicazione del principio *tempus regit actum* ciascuna a.i.a. non può che essere soggetta alle regole e prescrizioni adottate al momento della

sua adozione, e i “*criteri di indirizzo*” in esame potranno venire in rilievo solo in occasione del primo rinnovo o riesame, da compiersi nei casi tassativi di cui all’articolo 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006, successivo alla loro entrata in vigore; d’altra parte il riesame immediato dell’a.i.a. non è previsto dalla norma neanche nel caso di sopravvenuta modifica delle regole tecniche statali di cui all’articolo 195, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 152/2006, sicché a maggior ragione ciò deve valere anche per i criteri di indirizzo, i quali non potranno che operare *de futuro*.

19.7. Pertanto, in accoglimento degli analoghi motivi di gravame proposti dalla Vidori Servizi Ambientali e dalle ditte private appellanti incidentali, devono essere annullati:

- i) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 50 del 20 luglio 2018, impugnato dalla Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l.;
- ii) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 87 del 13 novembre 2018, impugnato dalla Ecologica Tredi S.r.l.;
- iii) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 91 del 13 novembre 2018, impugnato dalla Execo S.r.l.;
- iv) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 94 del 13 novembre 2018, impugnato dalla Marcon S.r.l.;
- v) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 100 del 13 novembre 2018, impugnato dalla Vidori Servizi Ambientali S.p.a.;
- vi) il decreto della Giunta regionale del Veneto n. 101 del 13 novembre 2018, impugnato dalla Waste Treatment Solution S.r.l.

20. A seguito dell’annullamento dei suddetti decreti di modifica delle a.i.a., sono divenute improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse le censure di primo grado relative all’illegittimità del termine di sessanta giorni per l’adeguamento alle

nuove prescrizioni (termine contenuto nei suddetti decreti di modifica annullati), prima del completamento dell'istruttoria.

20.1. Le sentenze del T.a.r. n. 218 del 2021 e n. 235 del 2021 devono quindi essere annullate senza rinvio nella parte in cui hanno accolto i motivi di ricorso di primo grado divenuti improcedibili (§ 14 della sentenza del T.a.r. n. 218 del 2021 e § 16 della sentenza del T.a.r. n. 235 del 2021).

20.2. Il parziale annullamento senza rinvio delle due gravate sentenze di primo grado – nei termini sopra indicati – rende improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse i motivi di gravame concernenti i punti delle sentenze oggetto di annullamento, e in particolare:

a) il secondo motivo dell'appello principale della Regione Veneto (appello n.r.g. 8047/2021);

b) il secondo motivo dell'appello principale della Regione Veneto (appello n.r.g. 8063/2021);

c) il secondo motivo dell'appello incidentale della Regione Veneto (appello n.r.g. 8224/2021).

21. Infondati e da respingere sono invece gli ulteriori ed analoghi motivi d'appello – proposti sia dalla Vidori Servizi Ambientali, sia dalla Cosmo Tecnologie Ambientali (sopra illustrati al punto *iii*) del § 12.2 ed al punto *i*) del § 13) – circa l'asserita illegittimità della caratterizzazione dei lotti di miscela e della gestione delle miscele mediante lotti chiusi.

21.1. Al riguardo si ritiene sufficiente rilevare, ad ulteriore supporto di quanto già condivisibilmente argomentato dal T.a.r., che la mera circostanza che la caratterizzazione obbligatoria della miscela non sia imposta da una specifica norma di legge non significa di per sé che la relativa previsione, prevista nella gravata d.g.r. n. 119/2018, sia illegittima.

21.2. Inoltre il fatto che i componenti originari della miscela siano noti non fa venire meno – salvo motivati e specifici casi – la necessità di conoscere la composizione chimica della miscela stessa, tenuto conto che i componenti originari miscelati ben possono dare origine a diverse sostanze chimiche, a prescindere da quanto previsto dal d.m. 27 settembre 2010 per i rifiuti da destinare a discarica.

21.3. Né le mere difficoltà organizzative esposte dalle società appellanti valgono a rendere illegittima la disposizione regionale che prevede la gestione della miscela in “*lotti chiusi*”.

22. Da quanto esposto discende, altresì, l’infondatezza del motivo di gravame – che deve quindi essere respinto - articolato dalla Vidori Servizi Ambientali circa l’asserita violazione dell’art. 88 c.p.a. (sopra illustrato al punto *ii*) del § 13), tenuto conto che la sentenza del T.a.r. n. 235 del 2021 – a differenza di quanto affermato dall’appellante – non doveva affatto indicare nel dispositivo l’annullamento del punto 4.3.11 della d.g.r. n. 119/2018 (e del conseguente punto 8.1.11 del decreto regionale n. 50/2018), per l’evidente ragione che il primo giudice aveva respinto i motivi di ricorso concernenti l’asserita illegittimità delle prescrizioni regionali che prevedevano la gestione delle miscele per lotti e la caratterizzazione di ogni singolo lotto di miscela.

23. Da ultimo occorre esaminare il primo motivo dell’appello della Regione Veneto (dedotto dalla Regione sia nei due appelli principali n.r.g. 8047/2021 e n.r.g. 8063/2021, sia nell’appello incidentale n.r.g. 8224/2021).

23.1. Il motivo è fondato e merita accoglimento.

23.2. Il paragrafo 4.3, punto 6), della d.g.r. n. 119/2018 ha previsto che: “*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 le HP [classi*

di pericolo n.d.e.] *possedute dai 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*”.

23.3. Tale disposizione regionale risulta pienamente ragionevole e si pone in linea con il divieto previsto dall’art. 184, comma 5-ter, del d.lgs. n. 152/2006, che così recita: “*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*”, considerato che:

- a) il paragrafo 4.3, punto 6), della gravata d.g.r. impedisce che la miscela possa essere maggiormente o diversamente pericolosa rispetto ai rifiuti originari (con nuove HP);
- b) il paragrafo 4.3, punto 6), della gravata d.g.r. impedisce che – qualora i rifiuti originari abbiano diverse classi di rischio (a causa della presenza di diversi componenti inquinanti) – si possa raggiungere l’obiettivo, attraverso la diluizione di parte degli inquinanti, di eliminare – al termine della miscelazione - una o più classi di rischio per uno o più degli inquinanti originari (anche qualora la classe di rischio – in ipotesi – rimanga sussistente per uno solo degli inquinanti originari): così, ad esempio, se i rifiuti originari hanno diversi componenti inquinanti (X, Y e Z), cui corrispondono tre diverse classi di rischio (rispettivamente HP1, HP2 e HP3), la miscela deve mantenere il carattere di pericolosità per X, Y e Z (non si può quindi diluire X e Y al di sotto della soglia di pericolosità). In altre parole non è sufficiente che la miscela rimanga pericolosa solo per il componente inquinante Z (in ipotesi non diluito), ma deve restare pericolosa anche per i componenti inquinanti X e Y;
- c) non corrisponde al vero che la disposizione regionale vieti *sic et simpliciter* la diluizione degli inquinanti: ciò che viene vietato è solamente la diluizione di uno o più inquinanti al di sotto della soglia di concentrazione che ne determina la pericolosità;

d) la disposizione di cui al punto 4.1, numero 4), lett. b), della gravata d.g.r. ammette la diluizione dei contaminanti “*alle concentrazioni idonee ai processi in esso previsti* [al successivo impianto di trattamento n.d.e.]” ma non consente alcun abbattimento delle concentrazioni degli inquinanti sotto la soglia di pericolo;

e) la sommatoria c.d. “amministrativa” delle HP (ovvero l’indicazione di tutte le HP dei composti originari) non è comunque idonea di per sé a prevenire elusioni da parte degli operatori privati, nulla dicendo rispetto alla questione relativa alla successiva diluizione degli inquinanti originari.

23.4. Il primo motivo d’appello della Regione deve, pertanto, essere accolto per quanto sopra esposto e, per l’effetto, in parziale riforma delle sentenze del T.a.r. n. 218 del 2021 e n. 235 del 2021, devono essere respinti i relativi motivi di ricorso articolati in primo grado dalle società ricorrenti.

24. In definitiva:

a) gli appelli (principali ed incidentale) della Regione Veneto devono essere in parte accolti (con riguardo al primo motivo) ed in parte dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse (con riferimento al secondo motivo);

b) l’appello principale della Vidori Servizi Ambientali e gli appelli incidentali proposti dalle altre ditte private devono essere in parte accolti (con riguardo al solo motivo concernente la violazione dell’articolo 29-*octies* del decreto legislativo 152/2006) ed in parte respinti (per tutti i restanti motivi);

c) per l’effetto, in parziale riforma delle sentenze del T.a.r. per il Veneto n. 218 del 2021 e n. 235 del 2021, che per il resto sono confermate:

c.1) devono essere parzialmente respinti i ricorsi di primo grado (limitatamente ai motivi con i quali è stato impugnato il paragrafo 4.3, punto 6, della d.g.r. n. 119/2018);

c.2) devono essere parzialmente accolti i ricorsi di primo grado (limitatamente ai motivi con i quali è stata dedotta la violazione dell’art. 29-*octies* del decreto legislativo

n. 152/2006) e, per l'effetto, devono essere annullati i gravati decreti della Giunta regionale del Veneto n. 50 del 20 luglio 2018, n. 87 del 13 novembre 2018, n. 91 del 13 novembre 2018, n. 94 del 13 novembre 2018, n. 100 del 13 novembre 2018 e n. 101 del 13 novembre 2018;

c.3) devono essere annullati senza rinvio il § 14 della sentenza del T.a.r. n. 218 del 2021 ed il § 16 della sentenza del T.a.r. n. 235 del 2021.

25. Data la complessità della controversia e la parziale reciproca soccombenza, le spese di lite del doppio grado di giudizio devono essere integralmente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

- riunisce gli appelli n.r.g. 8047/2021, n.r.g. 8063/2021 e n.r.g. 8224/2021;
- accoglie in parte i due appelli principali (n.r.g. 8047/2021 e n.r.g. 8063/2021) e l'appello incidentale (n.r.g. 8224/2021) della Regione Veneto ed in parte li dichiara improcedibili, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- accoglie in parte l'appello principale della Vitori Servizi Ambientali S.r.l. (n.r.g. 8224/2021) e gli appelli incidentali proposti dalla Cosmo Tecnologie Ambientali S.r.l., dalla Waste Treatment Solution S.r.l., dal consorzio Ciger, dalla De Luca Servizi Ambiente S.r.l., dalla Ecologica Tredi S.r.l., dalla Tintess S.p.a., dalla Ambiente Energia S.r.l., dalla Ecotrasporti S.r.l., dalla Inerteco S.r.l., dalla Marcon s.r.l., dalla A.D.A. s.r.l. e dalla Execo s.r.l. (n.r.g. 8047/2021 e n.r.g. 8063/2021), ed in parte li respinge, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- in parziale riforma delle sentenze del T.a.r. per il Veneto n. 218 del 2021 e n. 235 del 2021, che per il resto sono confermate;
- respinge parzialmente i ricorsi di primo grado, ai sensi di cui in motivazione;

- accoglie parzialmente i ricorsi di primo grado, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, ed annulla i decreti regionali di modifica delle a.i.a.;
- annulla senza rinvio il § 14 della sentenza del T.a.r. n. 218 del 2021 ed il § 16 della sentenza del T.a.r. n. 235 del 2021;
- compensa tra le parti le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Michele Pizzi

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO