

Pianificazione regionale dei rifiuti e discariche per inerti: il divieto di nuove volumetrie e l'autonomia della disciplina derogatoria

Cons. Stato, Sez. IV 8 settembre 2026, n. 6844 - Lopilato, pres.; Carrano, est. - Comune di Rivoli Veronese (avv.ti Cuonzo e Scappini) c. Provincia di Verona (avv. Sartori) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Pianificazione regionale - Discariche - Discariche per rifiuti inerti - Divieto di nuove volumetrie - Ampliamento di discariche esistenti - Deroghe di piano - Esclusione dalle deroghe - Interpretazione delle norme di piano - Rapporto tra regola e deroga.

(Omissis)

FATTO

1. – Con determinazione dirigenziale dell'11 marzo 2024 n. 821, la Provincia di Verona ha rilasciato a favore della società Ecoblu s.r.l. il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) di cui all'art. 27-bis del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), per l'ampliamento della discarica per rifiuti inerti ubicata in località Mirabei, nel Comune di Caprino Veronese al confine con il territorio comunale di Rivoli Veronese.

L'area in questione in origine era una cava, dalla cui coltivazione è risultata una depressione per colmare la quale - e così ricomporre la morfologia del sito – il progetto di riordino ambientale approvato dalla Provincia con determinazione 4 febbraio 2008 n. 804 ha previsto la realizzazione di una discarica per rifiuti inerti con codice CER 01.04.13 ("Rifiuti prodotti dalla lavorazione della pietra diversi da quelli di cui alla voce 01.04.07").

In particolare, nella discarica viene conferito fango filtro pressato proveniente dalla lavorazione di granito e di marmi.

Il progetto approvato nel 2008 ha previsto il riempimento della cava con una quantità di materiale pari a 1.093.054 mc, aumentati a 1.274.238 mc in forza di una variante approvata dalla Regione (delibera di Giunta regionale del 26 agosto 2014, n. 1575).

All'approvazione della variante hanno fatto seguito ulteriori provvedimenti della Provincia di Verona che hanno autorizzato sino al 31 dicembre 2023 l'esercizio dell'attività di discarica, compresi i lavori di ricomposizione finale e la fase di collaudo.

In parallelo, l'attività di escavazione è proseguita su alcuni lotti del sito, sino a che la Regione ha dichiarato la cava estinta (decreto 9 dicembre 2022, n. 472).

Il PAUR del 2024 ha autorizzato la società Ecoblu s.r.l. ad ampliare ulteriormente la discarica, così come da essa richiesto con istanza depositata il 12 settembre 2022, nel senso di consentirvi lo smaltimento di ulteriori 392.600 mc di materiale, per un totale di 1.666.838 mc.

In particolare, il progetto da ultimo approvato dalla Provincia interessa tutti i lotti in cui la discarica è suddivisa, ne prevede l'innalzamento delle quote finali di baulatura per circa dieci metri, senza alcuna estensione in senso planimetrico.

2. – Con distinti ricorsi, poi riuniti, i Comuni di Rivoli veronese (r.g.n. 540 del 2024) e di Caprino veronese (n.r.g. 543 del 2024) hanno impugnato il PAUR e gli atti ad esso presupposti, nonché la determinazione provinciale del 12 aprile 2024 n. 1167 di voltura alla Coop. Dasty.

3. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto i ricorsi, dopo aver riconosciuto la sussistenza sia della legittimazione che dell'interesse ad agire degli enti locali (cfr. punti 14.2a e 14.2b, pag. 19 della sentenza impugnata).

3.1. – In particolare, ha respinto la prima censura avverso il provvedimento di VIA, nella parte in cui si dà atto di un parere favorevole approvato all'unanimità nella conferenza di servizi decisoria del 16 febbraio 2024, laddove entrambi i Comuni avevano espresso parere negativo.

Sul punto, il T.a.r. ha innanzitutto evidenziato come il testo del provvedimento provinciale di VIA favorevole debba essere letto alla luce del contenuto del verbale della conferenza di servizi del 16 febbraio 2024, nel quale viene dato atto del dissenso ivi espresso dai rappresentanti dei Comuni di Rivoli e di Caprino, con la precisazione che tali osservazioni sono state valutate e controdedotte nell'ambito dell'istruttoria del comitato tecnico VIA, concludendo con l'attestazione per cui "Si da lettura del presente verbale che viene condiviso ad unanimità dai partecipanti alla videoconferenza" (punto 16.2b, pag. 20 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha ritenuto che "l'unanimità riguardava l'approvazione del verbale" e non invece le "manifestazioni di volontà espresse in quella sede che erano divergenti" ed in tal senso va inteso anche il provvedimento di VIA favorevole del 22 febbraio 2024, con conseguente esclusione della dedotta violazione dei diritti procedurali dei Comuni ricorrenti (punto 16.2b, pag. 21 della sentenza impugnata).

3.1.1. – In secondo luogo, ha respinto la censura di cui al ricorso n. 540/2024 secondo cui parte del sedime della discarica ricadrebbe nel territorio del Comune di Rivoli sulla base di una tavola del P.I., con la conseguenza di dover ritenere tale Comune legittimato a partecipare con diritto di voto.

Sul punto, il T.a.r. ha innanzitutto ritenuto non sufficientemente dimostrata l'ubicazione della discarica anche sul territorio del Comune di Rivoli e, inoltre, ha ritenuto non irragionevole la previsione del regolamento provinciale (art. 11, comma 23, reg. prov. VIA) di escludere dal diritto di voto gli enti locali non direttamente interessati (cfr. punto 16.2c, pag. 21 della sentenza impugnata), oltre a ravvisare la mancanza di una "prova di resistenza secondo cui, qualora il Comune di Rivoli avesse potuto esprimere il proprio voto, la conferenza di servizi del 16 febbraio 2024 si sarebbe espressa in senso negativo rispetto alla realizzazione dell'intervento" (punto 16.2.d, pag. 23 della sentenza impugnata).

3.1.2. – Ha respinto anche la seconda censura proposta con il primo motivo di entrambi i ricorsi, fondata sul presupposto secondo cui nella seduta del CTP VIA del 1° febbraio 2024 si sarebbe svolta la conferenza di servizi istruttoria prevista dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2016, alla quale non sarebbe stato invitato a partecipare il Comune di Rivoli nonostante la sua qualità di ente locale territoriale non direttamente interessato (art. 10, comma 2 e art. 3, comma 2, lett. b), legge regionale n. 4 del 2016, poi abrogata dall'art. 25, comma 1, lettera f), della l.r. 27 maggio 2024, n. 12, con decorrenza dal 15 giugno 2024).

A tal riguardo, il T.a.r. ha evidenziato che il CTP VIA si è riunito il 1° febbraio 2024, per deliberare sulla proposta di parere favorevole formulata dal gruppo istruttorio VIA, solo dopo aver chiuso l'istruttoria, ossia "in una fase, per così dire, "pre-decisoria", successiva a quella istruttoria in senso stretto considerata dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2016" (punto 16.3.b, pag. 24 della sentenza impugnata), mentre nella fase istruttoria sono state prese in esame le osservazioni critiche formulate dal Comune di Rivoli e dal Comune di Caprino (cfr. punto 16.3.c, pag. 24 della sentenza impugnata).

3.2. – Inoltre, ha respinto il secondo motivo di entrambi i ricorsi, fondato su una duplice prospettazione in punto di fatto: a) nel Comune di Caprino Veronese sarebbe già attivo un impianto di gestione di rifiuti speciali, condotto dalla Campagnari Bruno s.r.l.; b) l'intervento in questione consisterebbe nella realizzazione di una nuova discarica sul sedime di una cava, la cui cessazione è stata disposta con provvedimento regionale del 9 dicembre 2022 n. 472 e che ora sarebbe ricompresa.

Pertanto, i Comuni ricorrenti hanno dedotto che, ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2000, la realizzazione di una nuova discarica non sarebbe autorizzabile senza il parere favorevole del Consiglio comunale di Caprino e nemmeno considerando l'intervento come l'ampliamento di una discarica esistente, in considerazione di quanto dispone l'art. 32, comma 4, lett. a), della legge regionale n. 3 del 2000, che considera "nuova discarica" anche l'ampliamento di una discarica esistente con incremento superiore al 5% della superficie occupata.

Sul punto, il T.a.r. ha ritenuto che l'impianto gestito dalla Campagnari Bruno s.r.l. non rientra tra le "discariche per rifiuti speciali o rifiuti urbani" (punto 17.2a, pag. 25 della sentenza impugnata), mentre il divieto posto da tale norma riguarda le "discariche per rifiuti speciali" e che tale divieto, espressamente, non riguarda le "discariche di seconda categoria tipo A, di cui alla deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984", tali essendo gli "impianti di stoccaggio definitivo nei quali possono essere smaltiti soltanto i rifiuti inerti di seguito elencati: - sfridi di materiali da costruzione e materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi; - materiali ceramici cotti; - vetri di tutti i tipi; - rocce e materiali litoidi da costruzione" (punto 17.3a, pag. 26 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha escluso che la discarica per rifiuti inerti oggetto del PAUR sia da annoverare tra le "discariche per rifiuti speciali" ricadenti nel divieto posto dall'art. 32, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2000, e ciò a prescindere dall'astratta qualificazione dei rifiuti inerti come "speciali" rispetto a quelli "urbani", in quanto generati nell'ambito di un'attività produttiva.

3.3. – Ha poi dichiarato inammissibile, per difetto di specificità, il terzo motivo di entrambi i ricorsi relativo alla motivazione sottesa al parere favorevole espresso dal CTP VIA il 1° febbraio 2024, nella parte in cui la Provincia non avrebbe preso in considerazione le osservazioni e i pareri negativi opposti dai Comuni al progetto in esame, in quanto "nel motivo non viene indicato quali concrete osservazioni il CTP VIA avrebbe omesso di esaminare" (punto 18.2, pag. 27 della sentenza impugnata), oltre ad evidenziare l'insussistenza di un onere di analitica confutazione delle osservazioni sui progetti di opere soggette a VIA, aventi natura di mero apporto collaborativo.

3.4. – Ha respinto il quarto motivo di entrambi i ricorsi, secondo cui la discarica in questione dovrebbe essere qualificata come discarica per rifiuti pericolosi anziché per rifiuti inerti, con la conseguenza che, in assenza dell'assenso espresso dal Consiglio comunale di Caprino, troverebbe applicazione il divieto posto dall'art. 32, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2000, venendo in rilievo il conferimento di fango filtro pressato proveniente dalla lavorazione del granito e marmi, e cioè rifiuti prodotti dal taglio e dalla segagione della pietra (classificato come rifiuto pericoloso con codice CER 010407*). A tal riguardo, il T.a.r. ha evidenziato che: a) non sussiste il presupposto di operatività del divieto, ossia la preesistenza sul territorio comunale di una discarica per rifiuti speciali o urbani, nella specie non configurabile in capo alla Campagnari Bruno s.r.l. (cfr. punto 19.2, pag. 28 della sentenza impugnata); b) i rifiuti prodotti dal taglio e dalla segagione della pietra, se privi di sostanze pericolose e quindi differenti da quelli classificati con il codice CER 01 04 07*, sono individuati dal codice di rifiuto non pericoloso 01 04 13, come appunto nella specie (cfr. punto 19.3 pag. 28 della sentenza impugnata).

3.5. – Ha respinto il quinto motivo di entrambi i ricorsi relativo alla violazione della distanza minima di centocinquanta metri prevista dall'art. 32, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 3 del 2000, tra la discarica e gli edifici nei quali si

svolge l'attività ricettiva della Bici Grill, ritenendo sul punto che tali distanze "si riferiscono all'apertura di nuove discariche", mentre nella specie la discarica è sorta prima che venissero realizzati gli edifici della Bici Grill a una distanza inferiore di centocinquanta metri (punto 20.1b, pag. 29 della sentenza impugnata).

Ha respinto anche la censura relativa alla violazione dei limiti alla modificazione di discariche in esercizio ubicate in aree di esclusione assoluta, ai sensi dell'art. 16, comma 3, della Normativa di piano (Elaborato A) del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali (di seguito, anche piano rifiuti o PRGRUS) di cui all'Allegato A della delibera di Giunta regionale n. 988 del 9 agosto 2022, recante l'aggiornamento del suddetto piano regionale di gestione dei rifiuti.

Sul punto, il T.a.r. ha ritenuto che "le tre condizioni nel secondo periodo (aumento della potenzialità complessiva di trattamento annua, l'aumento dei quantitativi di rifiuti pericolosi trattati e l'estensione dell'attività di trattamento rifiuti a ulteriori superfici rispetto a quelle precedentemente autorizzate ricadenti in area di esclusione assoluta) siano ostative alle modificazioni sostanziali indicate qualora tutte contestualmente presenti" (punto 20.2b, pag. 30 della sentenza impugnata); nel caso di specie, invece, il PAUR impugnato: a) considera una potenzialità di trattamento annua dei rifiuti inferiore a quella assentita in precedenza (da 163.813 tonnellate/anno a 150.000 tonnellate/anno); b) non prevede il conferimento di rifiuti pericolosi ma di rifiuti inerti; c) non prevede l'occupazione di ulteriori superfici ricadenti nella predetta fascia di centocinquanta metri (cfr. punto 20.2c, pag. 30 della sentenza impugnata).

3.6. – Ha respinto il sesto motivo di entrambi i ricorsi in ordine alla violazione dell'art. 8 dell'accordo transattivo e novativo stipulato tra Ecoblu s.r.l. ed il Comune di Caprino il 14 ottobre 2015, che impegnava la prima a realizzare a propria cura e spese l'intervento di ricomposizione ambientale dell'area di cava, in ottemperanza al progetto assentito dalla Regione con la d.G.R. 26 agosto 2014 n. 1575, deducendo sul punto che tale clausola convenzionale avrebbe imedito alla Ecoblu s.r.l. di rimodulare il sedime della discarica in modo differente rispetto a tale progetto.

A tal riguardo, il T.a.r. ha evidenziato che l'accordo non prevedeva la rinuncia della società Ecoblu s.r.l. a chiedere, in futuro, il rilascio di un provvedimento amministrativo dello stesso tenore del PAUR qui impugnato, mentre l'art. 8 della transazione, recante l'impegno della Ecoblu s.r.l. ad attuare il progetto di ricomposizione ambientale assentito con la d.G.R. 26 agosto 2014 n. 1575, va inteso come l'assunzione dell'impegno a utilizzare il sito esclusivamente come discarica (cfr. punto 21.2, pag. 31 della sentenza impugnata).

3.7. – Ha respinto il settimo motivo di entrambi i ricorsi relativo alla violazione dell'art. 9, comma 4, della legge regionale n. 13 del 2018, che esclude la possibilità di rilasciare il titolo autorizzativo per l'attività di cava qualora il progetto di coltivazione preveda la realizzazione di discariche di rifiuti come modalità di ricomposizione ambientale successiva alla fase estrattiva.

Sul punto, il T.a.r. ha evidenziato che "nel caso di specie non viene in rilievo un'istanza per il rilascio del titolo che autorizza l'esercizio dell'attività di cava", bensì un'attività di discarica in essere sin dal 2008, che la società Ecoblu s.r.l. ha chiesto di poter proseguire oltre la scadenza del 31 dicembre 2023 fissata dalla Provincia successivamente all'introduzione della variante disposta con la d.G.R. 26 agosto 2014, n. 1575 (punto 22.2, pag. 31 della sentenza impugnata).

3.8. – Ha respinto l'ottavo motivo di entrambi i ricorsi sulla violazione del divieto di apertura di nuove volumetrie di discarica per rifiuti, compresi gli ampliamenti delle discariche esistenti (art. 15, comma 1, del piano regionale gestione rifiuti), stante l'espressa esclusione delle discariche per rifiuti inerti dal suddetto divieto (art. 15, comma 2).

3.9. – Ha respinto il nono motivo di entrambi i ricorsi sulla violazione del divieto di realizzazione di impianti nelle aree sottoposte a vincolo assoluto (art. 13 ed elaborato D del piano regionale gestione rifiuti), in relazione alla prima delle due censure ivi contenute, ritenendo che: a) l'Unione Montana Baldo-Garda, notiziata del procedimento di PAUR, non ha espresso alcun parere contrario al progetto di ampliamento della discarica; b) il Piano d'Area Baldo Garda, pur essendo stato adottato con la d.G.R. n. 827 del 2010, non è mai stato approvato, con la conseguenza che, dopo cinque anni, hanno perso efficacia le misure di salvaguardia in esso previste; c) l'inclusione del territorio comunale di Rivoli alla Zona Faunistica Alpina e l'appartenenza alla Regione Alpina Europea non costituiscono a priori elementi di incompatibilità con la realizzazione o l'ampliamento di discariche per rifiuti inerti; d) la discarica oggetto del PAUR non ricade all'interno di SIC, né è interessata da vincoli specifici della Rete natura 2000; e) la tutela paesaggistica dell'iconema "Anfiteatro morenico di Rivoli" non comporta il divieto di realizzare l'intervento assentito dal PAUR (punto 24.2b, pag. 35 della sentenza impugnata).

Ha respinto anche la seconda censura relativa alla asserita omessa considerazione delle implicazioni sul SIC/ZPS IT3210041 Monte Baldo Est, richiamando la relazione tecnica a supporto della dichiarazione di non necessità della VINCA (cfr. punto 24.3b, pag. 36 della sentenza impugnata).

3.10. – Infine, ha respinto il decimo motivo di entrambi i ricorsi relativo alla asserita mancata considerazione della c.d. opzione zero, ritenendo invece che tale opzione si fondi "su un'istruttoria completa e su un'argomentazione non illogica, ma coerente tra le premesse e le conclusioni" (punto 25.2b, pag. 37-38 della sentenza impugnata).

4. – Con distinti atti di appello, aventi identico contenuto, i Comuni hanno impugnato la sentenza.

5. – Con apposite memorie depositate nei rispettivi giudizi, si è costituita la Regione che ha riproposto l'eccezione di l'inammissibilità dei motivi (secondo, quinto, settimo e ottavo) del ricorso di primo grado, in ordine al difetto di giurisdizione e di interesse ad agire con riguardo all'impugnazione delle note interpretative (cfr. pag. 8-10 della memoria).

Nel merito, ha chiesto il rigetto dell'appello.

6. – Con apposite memorie si sono costituite anche le altre parti resistenti.
7. – Con distinti appelli incidentali, aventi identico contenuto, la Regione ha impugnato la sentenza nella parte in cui ha respinto le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi di primo grado per difetto di legittimazione ed interesse dei Comuni appellanti (cfr. pag. 3-12 dell'appello incidentale), nonché i capi di sentenza con cui sono state implicitamente respinte le eccezioni di difetto di giurisdizione in relazione all'impugnazione di note interpretative, prive di carattere provvedimento (cfr. pag. 12-14 dell'appello incidentale).
8. – All'udienza pubblica del 12 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Preliminarmente, il Collegio ritiene di dover riunire i due giudizi ai sensi dell'art. 96 c.p.a., trattandosi di due impugnazioni avverso la medesima sentenza.

2. – Gli appelli incidentali della Regione, da esaminarsi prioritariamente e congiuntamente, sono infondati.

2.1. – Con il primo motivo di appello incidentale (pag. 3-12), la Regione ha impugnato la sentenza nella parte in cui ha respinto le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi di primo grado per difetto di legittimazione ed interesse dei Comuni appellanti.

Con riferimento al primo profilo (legittimazione ad agire), ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere di un ente locale può ritenersi sussistente solamente qualora il provvedimento amministrativo adottato da una diversa amministrazione ed oggetto di impugnazione comporti una concreta lesione alle competenze di cui il Comune risulta essere titolare, ostacolando l'esercizio di quei poteri amministrativi che l'ordinamento attribuisce all'amministrazione comunale per la cura di specifici interessi pubblici particolari e concreti che essa, di volta in volta, è chiamata a perseguire, ed in vista dei quali il potere amministrativo le è attribuito dalla legge.

Pertanto, nella specie, non vi sarebbe tale lesione delle competenze comunali, non potendo nemmeno ritenersi che tale legittimazione ed interesse ad impugnare un provvedimento amministrativo sorga per il semplice fatto che il Comune rappresenti l'ente esponenziale di una determinata collettività di cittadini, in quanto nella specie i Comuni avrebbero "agito al solo al solo fine di tutelare un mero e astratto interesse alla legittimità dell'azione amministrativa" (pag. 9 dell'appello incidentale).

Con riferimento al secondo profilo (interesse ad agire), ha evidenziato la necessità che il provvedimento impugnato comporti dei pregiudizi concreti ed attuali al suo ambito territoriale e alla comunità dei cittadini che risiedono sul territorio comunale, il cui onere di allegazione e prova non sarebbe stato adempiuto da parte del Comune.

2.1.1. – Il motivo è infondato.

Innanzitutto, deve essere ribadita la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione e la necessità che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambe, non potendo affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato (cfr. Ad. plen. n. 22 del 2021).

In secondo luogo, va anche richiamata la giurisprudenza di questo Consiglio che ha riconosciuto la legittimazione e l'interesse ad agire in capo alle amministrazioni comunali in materia ambientale, quante volte la realizzazione di un'opera sul territorio di un comune limitrofo possa anche solo potenzialmente comportare un dato pregiudizio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1071), con la precisazione che non è richiesta a tal fine la produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità, reputandosi sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle vicinanze, e comunque non a distanza, dell'opera da realizzare (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 settembre 2011, n. 5193; Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1071).

Nel caso di specie, quanto al primo profilo, la sussistenza della legittimazione ad agire derivante dalla vicinitas dell'impianto oggetto di causa deve ritenersi pacifica, trattandosi di un impianto di rifiuti inerti ubicato in prossimità del confine tra i due Comuni appellanti.

Quanto al secondo profilo, la sussistenza dell'interesse ad agire è diversificata in ragione delle distinte posizioni dei due Comuni appellanti.

In particolare, il Comune di Rivoli Veronese ha allegato, tra le altre cose, che l'ampliamento in elevazione della discarica imporrebbe una fascia di rispetto di 150 metri a partire dal perimetro della discarica, la quale fascia di rispetto ricadrebbe quasi interamente all'interno del territorio del Comune di Rivoli con conseguente imposizione di una zona assoluta di inedificabilità e lesione delle prerogative comunali di pianificazione territoriale (cfr. pag. 11-13 della memoria del 21 agosto 2025).

Inoltre, ha allegato, in maniera specifica e dettagliata: a) un probabile e consistente aumento del traffico veicolare pesante (cfr. pag. 14-15 della memoria del 21 agosto 2025); b) il pregiudizio derivante dal sollevamento di polveri a causa del forte vento (cfr. pag. 15-16 della memoria del 21 agosto 2025); c) il riconoscimento da parte della Regione del Veneto di un contributo economico al Comune appellante proprio per il disagio che ricevono i comuni confinanti a causa dell'impianto di gestione dei rifiuti (cfr. pag. 17 della memoria del 21 agosto 2025).

Si tratta di elementi certamente sufficienti ad integrare la sussistenza di un interesse ad agire.

Allo stesso modo, deve ritenersi sussistente l'interesse ad agire del Comune di Caprino Veronese, su cui è ubicata la discarica, avendo quest'ultimo allegato un pregiudizio derivante dall'impugnato PAUR consistente anche nella asserita alterazione dell'accordo del 14 ottobre 2015 di cui l'ente locale risulta essere parte (cfr. pag. 4 della memoria del 9 febbraio 2026).

Pertanto, alla luce di tali specifiche allegazioni in ordine ad un possibile pregiudizio derivante dal provvedimento impugnato, la censura deve essere respinta dal momento che i Comuni appellanti hanno agito non per far valere un mero interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, bensì per tutelare una propria posizione giuridica.

In senso contrario, non vale richiamare l'orientamento giurisprudenziale citato dalla Regione.

Quest'ultimo, infatti, attiene ad una fattispecie relativa all'impugnazione, da parte dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, della sentenza di primo grado nella parte in cui aveva annullato il provvedimento con cui la stazione appaltante, dopo aver revocato l'aggiudicazione provvisoria della gara d'appalto per il servizio di manutenzione impianti di sollevamento nel territorio di un Comune, aveva inviato all'Autorità di vigilanza una segnalazione a carico della società aggiudicataria al fine della successiva iscrizione nel Casellario informatico (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3567).

In tale fattispecie, il Consiglio di Stato ha ravvisato la sussistenza della legittimazione ed interesse ad agire in capo alla parte appellante (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) in ordine all'impugnazione del provvedimento della stazione appaltante.

Si tratta, quindi, di una fattispecie del tutto diversa dalla presente che, invece, è costituita dall'impugnazione di un provvedimento regionale in materia di autorizzazioni ambientali (PAUR) da parte dei due Comuni sul cui territorio è ubicato l'impianto di discarica.

Il motivo, quindi, deve essere respinto.

2.2. – Con il secondo motivo di appello incidentale (pag. 12-14), la Regione ha impugnato tutti i capi di sentenza con cui il primo giudice avrebbe implicitamente respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata con riferimento al secondo, quinto, settimo ed ottavo motivo del ricorso di primo grado, con i quali sono state impugnate quattro note interpretative regionali (prot. 120670, del 3 marzo 2023; prot. 23911 del 21 gennaio 2016; prot. 105574 del 23 febbraio 2023; prot. 25550 del 23 gennaio 2017).

2.2.1. – Il motivo è infondato.

A tal riguardo, occorre innanzitutto precisare che l'eccezione di difetto di giurisdizione deve essere correttamente riqualficata, ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a., in una eccezione di inammissibilità per difetto di interesse ad agire, in quanto risulta motivata esclusivamente sulla base della natura non provvedimentale delle note impugnate.

Ciò posto, l'eccezione, così riqualficata, è infondata, in quanto l'oggetto dell'impugnazione è costituito dal provvedimento finale recante il PAUR, mentre le suddette note endoprocedimentali vengono impugunate non in via autonoma, ma solo quali atti presupposti e nei limiti in cui tali note siano poi state richiamate nel contenuto dei provvedimenti aventi effetto lesivo.

In conclusione, quindi, gli appelli incidentali devono essere respinti.

3. – Gli appelli principali sono parzialmente fondati, nei limiti di seguito esposti.

4. – Con il primo motivo di appello (pag. 34-40), i Comuni hanno reiterato in chiave critica il secondo e quarto motivo di ricorso di primo grado, sostenendo che: 1) gli artt. 32 e 32-bis, l. r. n. 3 del 2000 conterrebbero un divieto di apertura di nuove discariche per rifiuti speciali o di ampliamento delle stesse allorché nel territorio comunale siano attive altre discariche per rifiuti speciali, salvo parere favorevole del Comune, che, nella specie, non sarebbe mai stato ottenuto, ma nemmeno richiesto; 2) a fianco all'area di progetto vi sarebbe la società Campagnari, che svolgerebbe anch'essa attività di lavorazione di rifiuti; 3) nella discarica in questione, come nella Campagnari, sarebbero conferiti rifiuti che dovrebbero classificarsi come speciali e, quindi, risulterebbe applicabile la suddetta normativa; 4) il progetto di Ecoblu s.r.l. potrebbe essere qualificato sia come apertura di nuova discarica e sia come ampliamento di una discarica esistente, ma sarebbe comunque una nuova discarica ai sensi degli artt. 32, co. 4 e 32 bis, l. r. n. 3 del 2000; 5) vi sarebbero le condizioni per applicare il divieto di cui agli artt. 32 e 32 bis, l. r. n. 3 del 2000, per cui il progetto di Ecoblu s.r.l. non avrebbe potuto essere approvato senza il parere comunale.

Sul punto, poi, hanno dedotto che i rifiuti inerti in questione (limi di marmo o fango filtro pressato, ossia fanghi derivanti dal lavaggio del marmo) sarebbero una sottocategoria di rifiuti speciali, per cui non sarebbero esclusi dal divieto di cui agli artt. 32 e 32-bis, l. r. n. 3 del 2000.

Inoltre, hanno dedotto che anche i rifiuti inerti con CER 010413 necessiterebbero della preventiva caratterizzazione per lo smaltimento in discarica, che sarebbe obbligatoria per i detentori di rifiuti con codici c.d. a specchio, ossia quei rifiuti la cui qualificazione in termini di pericolosità dipende dal raggiungimento o meno di una determinata soglia di concentrazione di sostanze pericolose.

Pertanto, hanno ritenuto che "la presenza di un rifiuto con codice a specchio, la classificazione da parte del PRGRUS dei limi di marmo come rifiuti speciali e l'assenza dei limi di marmo dall'elenco dei rifiuti conferibili nelle discariche di tipo A impedisce l'applicazione, al caso de quo, della condizione "esonerativa" dell'applicabilità dell'art. 32, co. 3, l. r. n.

3/2000” (pag. 38 dell’appello).

Inoltre, hanno svolto analoga considerazione anche con riferimento alla discarica Campagnari, la quale dovrebbe essere considerata come una discarica di rifiuti speciali.

4.1. – Il motivo è infondato.

4.1.1. – Innanzitutto, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

La legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3, recante “Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti”, prevede che “Non possono essere approvati progetti di nuove discariche per rifiuti speciali, con esclusione delle discariche di seconda categoria tipo A, di cui alla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984, nel territorio dei comuni in cui sono in attività altre discariche per rifiuti speciali o rifiuti urbani, salvo espresso parere favorevole del comune” (art. 32, comma 3), con la precisazione che, a tal fine, si considera “nuova discarica” anche “l’ampliamento di una discarica esistente, qualora detto ampliamento comporti un incremento superiore al cinque per cento della superficie occupata dalla discarica, al netto delle aree di pertinenza e di servizio, o della quantità in volume di rifiuti smaltibili nella stessa” (art. 32, comma 4, lett. a).

L’art. 32-bis della medesima legge, di interpretazione autentica dell’art. 32, comma 4, lett. a), stabilisce che “ai soli fini dell’approvazione del progetto, l’ampliamento di una discarica di rifiuti speciali esistente, diversa da quelle di seconda categoria di tipo A di cui alla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984, deve considerarsi nuova discarica solo quando sussistano entrambe le seguenti condizioni:

a) la discarica esistente interessata dal progetto di ampliamento sia ubicata nel territorio di un comune in cui sono in attività altre di scariche per rifiuti speciali o rifiuti urbani; b) l’ampliamento comporti un incremento superiore al cinque per cento della superficie occupata dalla discarica, al netto delle aree di pertinenza e di servizio, o della qualità in volume dei rifiuti smaltibili nella stessa” (art. 32-bis, comma 1, lett. a).

Pertanto, alla luce della suddetta normativa regionale, il divieto di apertura di nuove discariche presuppone che nel medesimo Comune vi sia già un’altra discarica attiva per “rifiuti speciali o rifiuti urbani”, con esclusione delle discariche di “rifiuti inerti” relativi a “sfridi di materiali da costruzione e materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi”, “materiali ceramici cotti”, “vetri di tutti i tipi” e “rocce e materiali litoidi da costruzione” (c.d. discariche di seconda categoria di tipo A, di cui alla deliberazione del comitato interministeriale del 27 luglio 1984, punto 4.2.3.1 dell’allegato).

4.1.2. – Ciò posto, nel caso di specie risulta non oggetto di specifica contestazione l’accertamento compiuto dal primo giudice secondo cui la discarica Campagnari non è qualificabile come discarica “per rifiuti speciali o rifiuti urbani” ai sensi dell’art. 32, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2000, in quanto “tale impresa svolge le attività di estrazione di materiali inerti e lavorazioni materiali inerti in natura e risulta avere chiesto l’autorizzazione per impianto di recupero di rifiuti inerti non pericolosi mediante selezione, frantumazione e vagliatura (cfr., in entrambi i ricorsi, il doc. 7 della Provincia, pagina 20)” (pag. 25 della sentenza impugnata).

Ne deriva, quindi, l’insussistenza del presupposto per l’applicazione del divieto in questione.

4.1.3. – In secondo luogo, la parte appellante focalizza la propria censura sulla qualificazione dei rifiuti inerti nell’ambito della categoria di “rifiuti speciali”.

La censura è inconferente in quanto il primo giudice ha escluso l’operatività del divieto di ampliamento (art. 32, co. 3, l.r. n. 3 del 2000) non perché i rifiuti inerti non siano rifiuti speciali, ma perché i rifiuti inerti in questione rientrano espressamente nella categoria di esclusione (c.d. discariche di seconda categoria di tipo A, di cui alla deliberazione del comitato interministeriale del 27 luglio 1984, punto 4.2.3.1 dell’allegato).

Stessa considerazione vale anche per la discarica Campagnari già esistente.

4.1.4. – Sul punto, invece, la parte appellante si è limitata ad asserire genericamente ed apoditticamente che “non si può ragionevolmente sostenere che l’elenco di rifiuti conferibili nelle discariche di Tipo A comprenda anche i fanghi che Ecoblu conferisce in discarica” (pag. 36 dell’appello), senza null’altro aggiungere o specificare.

4.1.5. – Infine, anche la censura sulla necessità della caratterizzazione è del tutto inconferente non venendo in rilievo l’eventuale natura pericolosa del rifiuto ai fini dell’operatività del divieto di ampliamento.

In ogni caso, deve evidenziarsi come l’autorizzazione in esame abbia pacificamente ad oggetto il conferimento di rifiuti inerti non pericolosi (CER 01 04 13).

5. – Con il secondo motivo di appello (pag. 40-42), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il terzo motivo di ricorso di primo grado (difetto di motivazione sulle osservazioni dei Comuni), dichiarato inammissibile dal T.a.r. per difetto di specificità.

Sul punto, ha dedotto che il CTP VIA avrebbe demandato ad Ecoblu s.r.l. di rispondere alle osservazioni contrarie dei privati e ai pareri negativi dei Comuni, limitandosi a far proprie le valutazioni della proponente sugli stessi senza esplicitare, sia pure sinteticamente, perché avrebbe condiviso le tesi dei progettisti.

Pertanto, sarebbe errata la statuizione di primo grado nella parte in cui ha ravvisato la necessità di indicare esattamente quali concrete osservazioni il CTP avrebbe omesso di esaminare, in quanto non sarebbe stata esaminata con motivazione propria nessuna osservazione e nessun parere, non essendo ammissibile una motivazione per relationem ad atti imputabili al privato e non alla stessa amministrazione, consultabili dai privati.

5.1. – Il motivo di appello è infondato.

Invero, dall'esame del provvedimento impugnato emerge come vi siano numerose osservazioni e controdeduzioni, di cui solo alcune motivate per relationem, per cui deve essere confermata la statuizione di inammissibilità per difetto di specificità, in quanto non corrisponde al vero che non sarebbe stata esaminata con propria motivazione nessuna osservazione. In ogni caso, le osservazioni dei Comuni (punto B.2, pag. 55-56, parere negativo del Comune di Rivoli; punto B.2, pag. 57-58, parere negativo del Comune di Caprino) sono state espressamente riscontrate (riscontro alle 11 osservazioni del Comune di Rivoli: pag. 59-68; riscontro alle 5 osservazioni del Comune di Caprino: pag. 72-78).

6. – Con il terzo motivo di appello (pag. 42-48), ha reiterato in chiave critica il quinto motivo di ricorso di primo grado (violazione delle distanze), sostenendo che la fascia di rispetto di 150 metri dalle abitazioni costituirebbe un'area di esclusione assoluta per la realizzazione di impianti di rifiuti di qualsiasi tipologia e per qualsiasi destinazione urbanistica dell'area interessata (art. 13 del piano rifiuti e art. 32, l.r. n. 3/2000), oltre a precisare che l'ampliamento in questione costituirebbe una modifica sostanziale (art. 5, comma 1, lett. l-bis, cod. ambiente e art. 16 del piano rifiuti), come riconosciuto dal CTP VIA, da ritenersi quindi vietata; inoltre, non sarebbe corretto ritenere che i requisiti di cui all'art. 16, co. 3, del piano rifiuti debbano essere tutti contemporaneamente presenti, dovendo altrimenti applicarsi soltanto alle discariche di rifiuti pericolosi.

Pertanto, ha ribadito che: a) il PAUR autorizzerebbe una nuova discarica ai sensi dell'art. 32, l. r. n. 3 del 2000 in ambito di inidoneità assoluta per la presenza, a meno di 150 m dai lotti 1 e 2, degli edifici Gasparini, con conseguente violazione dell'art. 16, co. 1, del piano rifiuti; b) si tratterebbe di una illegittima apertura di nuova discarica anche se il progetto in questione venisse considerato come modifica del progetto approvato dalla d.G.R. n. 1575 del 2014, sia perché la stessa delibera avrebbe vietato future modifiche sostanziali del progetto e sia perché l'art. 32, l. r. n. 3 del 2000 prevedrebbe che anche un ampliamento di una discarica già esistente, se comporta un "incremento superiore al 5% della superficie occupata dalla discarica", andrebbe qualificato come nuova discarica, come nella specie.

6.1. – Il motivo è infondato.

Come già detto, l'ampliamento in questione, avente natura di variante sostanziale, non è qualificabile come "nuova discarica" ai sensi degli artt. 32 e 32-bis, l.r. n. 3 del 2000, trattandosi di una discarica per inerti rientrante nella categoria di esclusione (seconda categoria di tipo A), con conseguente inapplicabilità della fascia di rispetto dei 150 metri per le nuove discariche.

Inoltre, dall'esame dell'analisi storica dell'evoluzione del sito nel periodo 2000-2022 (doc. 58 – SIA, pag. 85-88), emerge come le abitazioni ubicate all'interno della fascia di rispetto siano sorte solo tra il 2018 e il 2019, ossia in epoca successiva alla messa in esercizio della discarica.

In secondo luogo, per gli impianti già in esercizio alla data di entrata in vigore del piano rifiuti, l'art. 16, comma 3, del piano rifiuti, prevede il divieto di modifiche sostanziali degli impianti ubicati nelle aree di esclusione assoluta (c.d. fasce di rispetto) che comportino: a) un aumento della potenzialità complessiva di trattamento annua; b) un aumento dei quantitativi di rifiuti pericolosi trattati; c) una estensione delle superfici in area di esclusione assoluta rispetto a quelle precedentemente autorizzate.

Nel caso di specie, non sussiste nessuna delle tre condizioni previste dalla norma, a prescindere dalla loro cumulabilità o meno: a) non vi è un aumento della potenzialità complessiva di trattamento annua (essendovi anzi una riduzione da 163.813 t/anno a 150.000 t/anno); b) non vi è un aumento dei quantitativi di rifiuti pericolosi trattati, venendo in rilievo solo rifiuti inerti non pericolosi; c) non vi è un aumento della superficie, ma solo della altimetria e della volumetria dei rifiuti.

7. – Con il quarto motivo di appello (pag. 48-51), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il sesto motivo di ricorso di primo grado (violazione dell'accordo del 14 ottobre 2015), sostenendo che il T.a.r. avrebbe travisato il contenuto dell'art. 8 dell'accordo, omettendo di prendere in considerazione il disegno complessivo, inclusivo dell'intervento autorizzato con d.G.R. n. 1575 del 2014 ed ignorando, peraltro, una clausola dell'accordo che era stata predeterminata con provvedimento amministrativo (l'art. 8) e che impegnava Ecoblu s.r.l. al risanamento totale dell'area con il ripristino dell'altimetria originale; ne consegue, che la richiesta di PAUR sarebbe stata avanzata in violazione di quanto imposto dalla d.G.R. n. 1575 del 2014 e dell'impegno assunto verso il Comune di Caprino con l'accordo del 14 ottobre 2015, perché il progetto non prevederebbe più la ricomposizione finale dell'area a prato polifita con il ripristino dell'altimetria originaria, ma la creazione di una nuova discarica in ampliamento verticale su dei lotti.

7.1. – Il motivo è infondato.

L'accordo del 14 ottobre 2015 è un mero negozio transattivo sottoscritto nell'ambito di un contenzioso giudiziario relativo al pagamento del contributo ambientale di cui all'art. 37, l.r. n. 3 del 2000.

L'art. 8 del suddetto accordo stabilisce che "la società Ecoblu s.r.l. dichiara e d[à] atto che in ottemperanza" al progetto presentato il 27 agosto 2013, e approvato dalla Regione Veneto con d.G.R. n. 1575 del 26 agosto 2014, che recepisce il parere favorevole della Commissione Regionale VIA n. 465 del 2014, "provvederà a realizzare a propria cura e spese l'intervento di ricomposizione ambientale della cava" (doc. 49 – fasc. primo grado Comune di Rivoli).

A ben vedere, quindi, tale articolo si limita a ribadire quanto già previsto dalla d.G.R. n. 1575 del 2014, senza aggiungere ulteriori e nuovi obblighi rispetto a quelli già previsti.

Pertanto, il motivo di appello deve ritenersi infondato.

8. – Con il quinto motivo di appello (pag. 51-55), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il settimo motivo di ricorso di primo grado, sulla ricomposizione ambientale della cava (art. 9, l.r. n. 13 del 2018) sostenendo che il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere non applicabile tale normativa in quanto la discarica in questione sarebbe stata autorizzata come modalità di riordino ambientale della cava, per cui nella specie “non viene in rilievo una mera attività di discarica, bensì l’attività di discarica a ricomposizione ambientale di una ex cava” (pag. 52 dell’appello), con la conseguenza di ritenere applicabile il divieto di ricomposizione ambientale della cava finalizzato alla realizzazione di discariche di rifiuti (art. 9, co. 4, l.r. n. 13 del 2018), trattandosi nella specie di una “nuova discarica” e non di una continuazione della precedente; ha ribadito, inoltre, la violazione della d.G.R. n. 1575 del 2014 ed ha reiterato la censura di irragionevolezza del parere regionale prot. n. 12106 del 3 marzo 2023.

8.1. – Il motivo è infondato.

A tal riguardo, è sufficiente richiamare quanto già affermato dal T.a.r., che in questa sede si condivide, ossia che il divieto di ricomposizione ambientale mediante discarica riguarda il rilascio del titolo autorizzativo all’esercizio dell’attività di cava e non l’ampliamento di una discarica già esistente, sebbene con finalità di ricomposizione ambientale.

Ne consegue, pertanto, l’infondatezza dell’assunto su cui si regge il suddetto motivo di appello che va conseguentemente respinto.

9. – Con il sesto motivo di appello (pag. 55-57), la parte appellante ha reiterato in chiave critica l’ottavo motivo di ricorso di primo grado, sulla violazione del divieto di nuove volumetrie di discarica, compresi gli ampliamenti (art. 15, co. 1, del piano rifiuti), sostenendo che la deroga ivi prevista (comma 2) non riguarderebbe la discarica in questione, mentre il T.a.r. avrebbe errato nel “ritenere i rifiuti inerti una categoria distinta rispetto ai rifiuti pericolosi e non pericolosi, al fine di giustificare la non applicabilità dell’art. 15 NT PRGRUS alla fattispecie” (pag. 56 dell’appello); inoltre, ha ribadito il difetto di motivazione del parere CTP VIA nella parte in cui ha rinviato al SIA di Ecoblu s.r.l. che non conterrebbe alcuna motivazione circa l’art. 15 del piano rifiuti.

9.1. – Il motivo è fondato.

L’art. 15 del piano regionale di gestione dei rifiuti (c.d. PRGRUS o piano rifiuti) vieta “l’approvazione di nuove volumetrie di discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi, compresi gli ampliamenti delle discariche esistenti” (comma 1), prevedendo una serie di deroghe (comma 2), con la precisazione che “sono comunque escluse dalla deroga di cui al presente comma le discariche per rifiuti inerti” (art. 15, comma 2, lett. a).

Orbene, avuto riguardo al tenore letterale della suddetta normativa di piano, in base alla quale le discariche per rifiuti inerti “sono comunque escluse dalla deroga” di cui al comma 2, ne consegue che per tale tipologia di discariche vale il generale divieto di ampliamento (comma 1).

Con la sentenza impugnata, invece, il T.a.r. ha inteso l’esclusione dalla “deroga” alla stregua di una esclusione dal “divieto”, sulla base di quanto affermato dall’amministrazione resistente (così anche il parere CTP VIA in sede di controdeduzione alle osservazioni del Comune – pag. 65-66 – richiamando una nota regionale: doc. 13 – parere n. 25550 del 23 gennaio 2017, secondo cui “alle discariche per rifiuti inerti non possono essere applicate eventuali deroghe in quanto tipologia impiantistica non sottoposta al divieto”).

Inoltre, né il SIA e né il parere del CTP VIA si confrontano motivatamente con tale divieto di aumento di volumetria nella parte del quadro programmatico specificamente dedicata al rispetto del piano regionale rifiuti (cfr. doc. 58 – SIA, quadro programmatico, punto 3.3, pag. 78 ss.; cfr. doc. 6, parere CTP VIA, pag. 14-18).

A ben vedere, però, il dato testuale della norma depone nel senso che le discariche per inerti, non rientrando nella deroga, sono soggette al divieto di nuove volumetrie. Né risulta esservi una specifica disposizione volta ad escludere esplicitamente le discariche per inerti dal divieto di aumento di volumetrie di rifiuti in discarica.

9.2. – Più nel dettaglio, la normativa del piano rifiuti (art. 15) prevede quattro fattispecie derogatorie (comma 2) al generale divieto di nuove volumetrie di rifiuti in discarica (comma 1).

Si tratta, precisamente, dei seguenti casi (comma 2):

- a) smaltimento di rifiuti contenenti amianto, in discarica dedicata o in discarica già autorizzata per rifiuti non pericolosi alla data di approvazione del piano, dotata di cella monodedicata;
- b) ampliamenti di discariche esistenti finalizzati allo smaltimento di rifiuti provenienti da specifici progetti di bonifica e ripristino ambientale autorizzati sul territorio regionale, nonché interventi di bonifica e ripristino ambientale che comportino la messa in sicurezza permanente eventualmente attraverso l’apporto di materiali o rifiuti non putrescibili;
- c) per le sole discariche per rifiuti urbani non pericolosi, in caso di motivata necessità di dar corso ad aumenti volumetrici mirati a sopperire ad eventuali aumenti tariffari correlati all’adeguamento dei costi per la gestione post-operativa;
- d) smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi di rifiuti speciali di imprese singole o associate, derivanti direttamente dal proprio ciclo lavorativo di produzione di beni, o prodotti da un trattamento di rifiuti.

Per tali fattispecie, quindi, è consentito l’aumento della volumetria di rifiuti in discarica, in deroga al divieto generale.

Tuttavia, nell’ambito della deroga prevista per lo smaltimento di rifiuti contenenti amianto (comma 2, lett. a), la medesima disposizione precisa poi che “sono comunque escluse dalla deroga di cui al presente comma le discariche per rifiuti inerti” (comma 2, lett. a), ultima parte).

9.3. – La collocazione di tale esclusione dalla deroga nell’ambito della fattispecie relativa ai rifiuti contenenti amianto è

giustificata dalla considerazione per cui i rifiuti inerti derivanti da costruzioni o demolizioni edilizie sono una tipologia di rifiuti che possono anche contenere materiale in amianto.

Infatti, come evidenziato dallo stesso piano regionale dei rifiuti del Veneto (cfr. Elaborato C, “Focus di approfondimento n. 2: valorizzazione dei rifiuti da C&D e gestione dei rifiuti contenenti amianto (RCA)”, pag. 155 ss.), la percentuale più alta di produzione di rifiuti da amianto negli ultimi anni (oltre il 95%) è derivata proprio da “materiali da costruzione contenenti amianto” di cui al codice EER 170605 (cfr. Elaborato C del piano rifiuti, punto 4.4, pag. 165).

Pertanto, si è resa necessaria la precisazione per cui la deroga al divieto di nuove volumetrie in discarica vale solo per lo smaltimento di rifiuti contenenti amianto, ma non anche per le discariche di rifiuti inerti come quella di specie, che pacificamente non tratta materiali contenenti amianto.

9.4. – Inoltre, il divieto di nuove volumetrie in discarica sembra essere coerente anche con gli obiettivi generali del piano di ridurre lo smaltimento e favorire il recupero, anche con specifico riferimento ai rifiuti inerti (cfr., in tal senso, Elaborato C del piano rifiuti, punto 1.1., pag. 126: “si ritiene utile individuare azioni di incentivazione del recupero dei materiali inerti al fine di ridurre lo smaltimento in discarica e di valorizzazione dei prodotti ottenuti dal recupero”).

Inoltre, una conferma relativa alla inapplicabilità della deroga alle discariche per rifiuti inerti si rinviene proprio dallo stesso piano regionale dei rifiuti, il quale, nell’espone le modifiche apportate all’art. 15, comma 2, lett. d), del medesimo piano rifiuti da parte della legge regionale n. 45 del 2019, ha riepilogato le fattispecie derogatorie senza includervi quella relativa alle discariche per inerti (cfr. Elaborato C del piano rifiuti, punto 2.9.4 relativo al fabbisogno di discarica, pagina 142: “Si evidenzia che nell’arco di vigenza del piano è stata emanata la L.R. 45/19 che ha modificato la normativa del Piano approvato nel 2015. In particolare all’art. 15 era stato previsto il divieto di approvare nuove volumetrie di discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi, almeno fino al 31/12/2020, tranne per alcune casistiche in deroga al divieto generale (sinteticamente per le discariche in conto proprio, discarica di amianto, smaltimento di rifiuti da progetti di bonifica o attività di messa in sicurezza permanente di discariche, discariche per RU approvate prima del D. Lgs. 36/03 che necessitavano di ampliamenti per sopperire ad aumenti tariffari”).

9.5. – In senso contrario, non vale argomentare in ordine alla classificazione delle discariche di cui al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, recante attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, al fine di escludere la tipologia di discarica in questione dal divieto di nuove volumetrie.

Secondo la prospettazione di parte resistente, infatti, il suddetto divieto e le relative deroghe (art. 15 del piano rifiuti) dovrebbero essere interpretati alla luce della classificazione delle discariche di cui all’art. 4 (Classificazione delle discariche) del d.lgs. n. 36 del 2003, il quale distingue le seguenti tre categorie: a) discarica per rifiuti inerti; b) discarica per rifiuti non pericolosi; c) discarica per rifiuti pericolosi.

Pertanto, dal momento che il divieto del piano rifiuti riguarderebbe solo le “nuove volumetrie di discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi, compresi gli ampliamenti delle discariche esistenti” (art. 15, comma 1), se ne dovrebbe dedurre che resterebbero fuori da tale disposizione le discariche per rifiuti inerti, trattandosi di una tipologia di discarica (art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36 del 2003) distinta da quelle relative ai rifiuti pericolosi e non pericolosi (art. 4, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 36 del 2003).

La tesi non è condivisibile.

Infatti, anche tenendo presente la suddetta classificazione delle discariche, l’interpretazione della norma del piano rifiuti non conduce ad un esito diverso, alla luce del suo chiaro tenore letterale che fa espresso riferimento all’esclusione delle discariche per rifiuti inerti dalla “deroga” al divieto e non già dal “divieto” stesso.

Peraltro, se l’assunto di parte resistente fosse vero (“alle discariche per rifiuti inerti non possono essere applicate eventuali deroghe in quanto tipologia impiantistica non sottoposta al divieto”: parere n. 25550 del 23 gennaio 2017), allora la precisazione contenuta nella norma di piano sarebbe del tutto inutile, in quanto non ci sarebbe stato alcun bisogno di specificare l’esclusione della discarica per inerti dalla “deroga”, essendo tale tipologia di discarica già esclusa a monte dal divieto.

Invero, l’esclusione di una fattispecie da una deroga ha senso solo se a tale fattispecie si intende applicare la regola generale, mentre ritenere che l’esclusione dalla deroga si giustifichi in ragione della stessa esclusione dal divieto rappresenta una incongruenza logica, dal momento che se così fosse la norma avrebbe previsto direttamente l’esclusione dal “divieto” e non già dalla “deroga”.

Pertanto, deve ribadirsi che ove il piano rifiuti avesse inteso escludere la discarica per rifiuti inerti dal generale divieto di nuove volumetrie in discarica avrebbe dovuto prevederlo esplicitamente, mentre nel caso di specie non sussiste nessuna norma volta ad escludere le discariche per rifiuti inerti da tale divieto, essendosi solo una norma che le esclude dalla possibile applicazione della fattispecie derogatoria, confermando quindi l’applicabilità del divieto.

9.6. – Concludendo sul punto, quindi, dal momento che il progetto in esame prevede un aumento di volumetria mediante un ulteriore apporto di rifiuti pari 392.600 mc, deve ritenersi che il provvedimento impugnato sia illegittimo per violazione del divieto di nuove volumetrie di rifiuti, anche in ampliamento di discariche già esistenti, ai sensi dell’art. 15 del piano rifiuti.

Il motivo di appello, quindi, deve essere accolto.

10. – Con il settimo motivo di appello (pag. 57-59), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il nono motivo di

ricorso di primo grado, sulla violazione del divieto di discariche in aree sottoposte a vincolo assoluto (art. 13 ed Elaborato D del piano rifiuti), sostenendo che il PABG non sarebbe decaduto e, comunque, sarebbe stato di fatto recepito dal PTRC (d.c.r. n. 62 del 30 giugno 2020, che chiede di poter produrre).

10.1. – Il motivo è infondato in quanto il PABG è pacificamente non approvato, come ammesso dalla stessa parte appellante laddove si è limitata a riportare l'intenzione del Consiglio regionale di riassumere le proposte di provvedimento non perfezionato nella precedente legislatura (cfr. pag. 59 dell'appello); mentre deve ritenersi inammissibile per divieto dei nova in appello (art. 104 c.p.a.) la censura relativa al recepimento di fatto del PABG nel PTRC che si chiede di produrre.

11. – Con l'ottavo motivo di appello (pag. 59-61), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il nono (bis) motivo di ricorso di primo grado sulla VINCA, sostenendo che una piccola parte del sito protetto dalla c.d. direttiva habitat (SIC/ZPS IT3210041 Monte Baldo Est) coinciderebbe con l'area di discarica, poiché quest'ultima interesserebbe una piccola parte del territorio del Comune di Rivoli; in ogni caso, vista la vicinanza della discarica al sito protetto (50 metri), sarebbe stata omessa la relazione tecnica con i contenuti di cui all'allegato A della d.G.R. n. 1400 del 2017.

11.1. – Il motivo è infondato.

Innanzitutto, risulta non specificamente impugnato il capo di sentenza con cui il primo giudice ha ritenuto non sufficientemente dimostrata l'ubicazione della discarica anche sul territorio del Comune di Rivoli (cfr. punto 16.2c, pag. 21 della sentenza impugnata).

In secondo luogo, la relativa censura assume carattere generico ed indimostrato dal momento che l'allegato A della d.G.R. n. 1400 del 2017, asseritamente violato, non risulta prodotto in atti; in ogni caso, va ribadita la sussistenza di una ampia discrezionalità in ordine alla non necessità della VINCA, rispetto alla quale non sono stati dedotti specifici vizi di irragionevolezza.

12. – Con il nono motivo di appello (pag. 61-62), la parte appellante ha reiterato in chiave critica il decimo motivo di ricorso di primo grado sulla c.d. opzione zero, sostenendo che: a) non corrisponderebbe al vero che la discarica sia prossima ai siti di produzione dei rifiuti inerti e che vi sia un minor consumo di suolo e un contenimento delle emissioni atmosferiche dei mezzi circolanti, in quanto “non tutti i rifiuti conferiti in discarica provengono da siti prossimi alla stessa” (pag. 62 dell'appello); b) l'area percorsa dai mezzi si troverebbe nel centro dell'area del Monte Baldo, inserita in un SIC/ZPS e in un'area candidata a Patrimonio Unesco; c) mancherebbe nella motivazione della sentenza e del provvedimento impugnato un confronto tra il beneficio ad autorizzare la discarica ed il danno arrecato all'ambiente dall'innalzamento della discarica con una montagna di rifiuti; d) la sentenza sarebbe errata nella parte in cui mette a confronto la maggior percorrenza dei mezzi ritenendola più importante della tutela ambientale del sito, senza considerare che ciò non è rispondente alle motivazioni per le quali la legge ha imposto la valutazione delle opzioni alternative, compresa l'opzione zero.

12.1. – Il motivo è infondato.

Invero, con tale censura viene contestata una valutazione di merito in ordine alle soluzioni alternative, inclusa la c.d. opzione zero, le quali sono state anche oggetto di un approfondimento istruttorio da parte della Provincia a cui la Ecoblu s.r.l. ha fornito adeguata risposta (nota prot. 42544 del 14 agosto 2023).

Tali osservazioni predisposte dalla società, integralmente riportate nel parere CTP VIA impugnato (cfr. pag. 88-90), sono state fatte proprie dall'amministrazione (“si ritiene che i progettisti abbiano approfondito adeguatamente la richiesta di integrazione”).

Pertanto, non vi è un rinvio ad un atto esterno, ma una sostanziale condivisione delle valutazioni effettuate ed integralmente riportate, fermo restando l'insindacabilità nel merito delle scelte amministrative, in mancanza di profili di irragionevolezza non sussistenti nella specie.

13. – Infine, va osservato che le eccezioni riproposte in appello da parte della Regione nella propria memoria di costituzione devono ritenersi infondate in quanto meramente ripetitive delle medesime censure sollevate con l'appello incidentale a cui si rinvia.

14. – In conclusione, quindi, l'appello principale deve essere accolto limitatamente alla violazione del divieto di nuove volumetrie di discarica per inerti, compresi gli ampliamenti (art. 15, co. 1, NT del piano rifiuti), mentre l'appello incidentale deve essere respinto.

15. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio possono essere compensate stante la peculiarità e complessità della vicenda.

(Omissis)