



**REPUBBLICA ITALIANA**

**N.5534/08 Reg. Sent.**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**N. 444 Reg. Gen.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, Sezione Quarta, ha **ANNO 2008**  
pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nell'Udienza Pubblica del 4 novembre 2008

Visto il ricorso 444/2008 proposto da:

*CARTIERA DELL'ADDA S.p.a.*

rappresentata e difesa da:

*Claudia Pasqualini Salsa*

con domicilio eletto in MILANO

*p.zza San Nazaro in Brolo, n. 15*

presso

*lo studio dell'avv. stesso*

**contro**

*REGIONE LOMBARDIA*

*DIREZIONE GENERALE QUALITA' DELL'AMBIENTE*

*DIREZIONE GENERALE TERRITORIO E URBANISTICA*

*DIREZIONE GENERALE RETI E SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA' E SVILUPPO SOSTENIBILE*

rappresentata e difesa da:

*Viviana Fidani*

con domicilio eletto in MILANO

*Via Fabio Filzi, n. 22*

presso

*gli Uffici dell'Avvocatura regionale*

**per l'annullamento**

- del decreto n. 11101 del 4 ottobre 2007 – atto n. 1178 – Direzione Generale Qualità dell'Ambiente Regione Lombardia, emesso dal Dirigente Struttura Prevenzione Inquinamento Atmosferico e Impianti, avente ad oggetto: “Autorizzazione integrata ambientale (IPPC) ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, rilasciata a Cartiera dell'Adda

s.p.a. con sede legale a Olona Dubino (SO) in via Spluna n. 101 per l'impianto di Calolziocorte (LC) in via Cavour, n. 63", notificato il 12 dicembre 2007, nella parte in cui ha respinto la richiesta di ampliamento della capacità di recupero dei fanghi;

- di tutti gli atti preparatori, presupposti, consequenziali e comunque connessi e, patitamente, della comunicazione prot. T1.2007.0034617 del 29 novembre 2007.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di:

*REGIONE LOMBARDIA*

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Viste le memorie presentate sia dalla ricorrente che dall'Amministrazione resistente;

Visti gli atti della causa;

Designato relatore alla pubblica udienza del 4 novembre 2008 il Ref. Mara Bertagnolli e uditi i procuratori delle parti, come da verbale;

**FATTO**

La Cartiera dell'Adda s.p.a. è un'azienda che opera nella produzione di carta e cartone destinati al settore dell'imballaggio, mediante "recupero" ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. 22/97 (oggi art. 214 d. lgs. 152/2006), messa in riserva (R13) e recupero di materia (R3) con riferimento a rifiuti di carta, cartone, cartoncino per un quantitativo di recupero pari a 80.000 T/anno, nonché fanghi di industria cartaria per un quantitativo di recupero pari a 2.000 T/anno.

Nelle more del procedimento preordinato al rilascio, mediante procedura semplificata, dell'Autorizzazione Ambientale Integrata (A.I.A.), la richiedente Cartiera dell'Adda inoltrava un'istanza volta ad ottenere l'aggiornamento dell'autorizzazione mediante "l'aggiornamento del quantitativo di fanghi", al fine di poter aumentare il quantitativo trattato da 2.000 a 30.000 t/anno.

Nonostante il parere favorevole a tale aggiornamento espresso dalla Conferenza di servizi, la Regione ha, invece, escluso di poter ricomprendere tale modifica all'interno dell'A.I.A..

Ritenendo che l'autorizzazione rilascia sia illegittima, nella parte in cui ha rigettato la richiesta di ampliamento della medesima, la Cartiera dell'Adda s.p.a. ha impugnato tale provvedimento, ancorché limitatamente a tale specifica parte, affidando il ricorso alle seguenti doglianze:

1. violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del d. lgs. 152/2006, in relazione all'allegato III, parte II d. lgs. 152/2006. Secondo la ricorrente, alla luce della norma richiamata, il solo fatto di effettuare anche attività di recupero del "macero" non comporterebbe l'esistenza di impianti o di attività che ricadano sotto le previsioni di cui all'Allegato III, parte II del d. lgs.

152/2006 e, quindi, non imporrebbe l'assoggettamento della modifica alla valutazione di impatto ambientale;

2. violazione e falsa applicazione del D.M. 5 febbraio 1998 come modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n. 186 – eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e contraddittorietà. Nonostante l'iter del procedimento avesse conosciuto un corretto svolgimento fino all'espressione del parere favorevole della Conferenza di Servizi che ha ritenuto non sostanziale ai sensi dell'AIA la modifica richiesta, la Regione, oltre ad avere inopinatamente ritenuto assoggettabile la richiesta a VIA, avrebbe immotivatamente ed apoditticamente disatteso la sintesi dei processi valutativi effettuati dalle diverse Amministrazioni rappresentata dal parere della Conferenza di servizi;

3. violazione e falsa applicazione dell'art. 10 d. lgs. 59/2005 – violazione e falsa applicazione del D.M. 5 febbraio 1998, come modificato dal D.M. 5 aprile 2006 n. 186 – violazione dell'art. 41 Cost..La Regione, al contrario della Conferenza di servizi, avrebbe illegittimamente qualificato la modifica richiesta come “sostanziale” e quindi assoggettabile alla particolare disciplina procedimentale prevista dalla citata norma. Impropriamente, inoltre, avrebbe ritenuto che il mero ampliamento quantitativo della capacità di recupero, senza che fossero venuti meno i parametri autorizzativi, avrebbe determinato l'impossibilità di applicare la procedura semplificata per il rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale, ancorché già in corso;

4. eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, non potendosi ritenere, secondo la ricorrente, che il mero richiamo alla norma integri un'adeguata motivazione “per relationem”.

In vista della pubblica udienza la ricorrente ha altresì depositato una memoria nella quale, evidenziato come l'art. 20 comma 1 del nuovo testo del d. lgs. 152/06 assoggetti effettivamente a “verifica di assoggettabilità” alla valutazione di impatto ambientale anche attività di produzione e lavorazione di cellulosa, fabbricazione di carta e cartoni, essa sostiene però che tale verifica sarebbe già avvenuta nell'ambito della Conferenza di servizi del 14 settembre 2007, nel verbale della quale si legge che “l'aumento del recupero dei fanghi non è sostanziale ai sensi dell'AIA e non essendo soggetto a procedure autorizzatorie preventive sarà autorizzato con la presente autorizzazione”, rendendo superfluo ogni ulteriore aggravamento del procedimento.

Essa ha, quindi, ribadito il pieno rispetto, a proprio parere, della normativa disciplinante la fattispecie, chiedendo altresì un risarcimento del danno, che si sostiene colposamente

cagionato dalla Regione in ragione della pretesa chiarezza della disciplina vigente, per una cifra pari ad Euro 1.999.449,83.

La Regione, costituitasi in giudizio, ha anch'essa presentato una memoria nella quale ha sostenuto l'assoggettabilità a VIA delle modifiche sostanziali apportate all'impianto in questione per effetto del superamento dei limiti di legge, sottolineando in particolare come l'erronea conclusione cui era pervenuta la Conferenza di Servizi fosse stata determinata dalla mancata corretta rappresentazione che la stessa si era fatta in ordine all'effettivo superamento, in conseguenza dell'aumento dei quantitativi di fanghi da trattare, del quantitativo totale di rifiuti trattati dalla richiedente, comportante l'inapplicabilità delle procedure semplificate di autorizzazione.

È stata, inoltre, eccepita l'infondatezza delle ulteriori doglianze, atteso il rispetto della allora vigente normativa, nonché l'adeguata motivazione del provvedimento.

Alla pubblica udienza la causa, su conforme richiesta delle parti in causa, è stata trattenuta in decisione.

### **DIRITTO**

Il provvedimento impugnato, nella parte in cui è stato fatto oggetto del ricorso in esame, nega l'estensione dell'autorizzazione integrata ambientale, secondo il procedimento semplificato, all'aggiornamento (in aumento) del quantitativo di fanghi da recuperare, richiesto nel corso del procedimento attivato dalla Cartiera dell'Adda s.p.a. con riferimento all'attività già precedentemente svolta dalla ricorrente.

Tale diniego, il quale supera il contrario avviso della Conferenza di servizi sentita nell'ambito del suddetto procedimento semplificato per il rilascio dell'A.I.A., risulta essere motivato da una più approfondita analisi della situazione di fatto, che avrebbe evidenziato la necessità di sottoporre la variazione in questione al procedimento ordinario di autorizzazione. A tale proposito il Collegio ritiene di poter condividere la tesi dell'Amministrazione resistente secondo cui l'incremento dei fanghi da trattare da 2.000 a 30.000 t/anno avrebbe dovuto comportare l'assoggettamento del progetto alla preventiva valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 del d. lgs. 152/06.

L'azienda ricorrente esercita, infatti, oltre all'attività di cartiera che l'assoggetta alla disciplina di cui al d. lgs. 59/05, anche quella di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericoli, quali:

- rifiuti di carta, cartone e cartoncino, inclusi i poliaccoppiati, anche di imballaggi per un quantitativo di recupero pari a 80.000 t/a;
- fanghi di industria cartaria per un quantitativo di recupero pari a 2000 t/a.

Tutto ciò, quindi, per un totale complessivo di rifiuti trattati pari a 82.000 t/anno.

Ai sensi dell'art. 23 del d. lgs. 152/06, debbono essere assoggettati a valutazione di impatto ambientale, tra gli altri, gli *“Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 100 t/giorno, mediante operazioni di incenerimento o di trattamento di cui ..... all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del presente decreto, ad esclusione degli impianti di recupero sottoposti alle procedure semplificate di cui agli articoli 214 e 216 del presente decreto”* (lett. b) del punto 9 dell'elenco A, dell'All. III alla parte seconda del d.lgs. 152/06).

Il fatto che la ricorrente esercitasse la propria attività di recupero di rifiuti non pericolosi secondo le quantità sopra ricordate e, quindi, nel rispetto dei limiti quantitativi previsti dal DM del 5 aprile 2006, n. 186 (ed in particolare delle 2.000 t/anno fissate per il recupero di fanghi da industria cartaria) aveva consentito, in ragione della disposizione sopra riportata e nonostante il superamento del limite giornaliero di 100 t/giorno, di assoggettare l'autorizzazione di tali attività al regime di procedura semplificata.

L'aumento del quantitativo di fanghi da sottoporre a recupero sino a 30.000 t/anno, invece, comportando il superamento dell'ora ricordato limite delle soglie previste dal DM del 5 aprile 2006, n. 186, non poteva che determinare l'inapplicabilità della procedura semplificata e l'assoggettamento all'ordinaria procedura di valutazione ambientale, atteso l'evidente superamento del limite generale del quantitativo complessivo di rifiuti trattati, pari, a seguito dell'ampliamento richiesto, a 110.000 t/anno.

Legittimamente, quindi, la Regione ha ritenuto che le modifiche proposte non potessero essere considerate nell'ambito della procedura di autorizzazione ambientale semplificata.

A ciò si aggiunga il fatto che la modifica richiesta presentava inequivocabilmente le caratteristiche di una modifica sostanziale.

L'art. 5 del d. lgs. 152/2006, lettera g), nel testo originario, anteriore alla modifica introdotta dall'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, e vigente al momento dell'adozione del provvedimento censurato, infatti, definiva la *“variante sostanziale”* come *“l'intervento su un'opera già esistente dal quale derivi un'opera con caratteristiche sostanzialmente diverse dalla precedente; per le opere o interventi per i quali nell'Allegato III alla parte seconda del presente decreto sono fissate soglie dimensionali, costituisce modifica sostanziale anche l'intervento di ampliamento, potenziamento o estensione qualora detto intervento, in sé considerato, sia pari o superiore al trenta per cento di tali soglie”*.

Poiché, come già chiarito, la ricorrente esercita un'attività (il trattamento di fanghi derivanti dal macero) assoggettata alla soglia dimensionale prevista dal richiamato Allegato III della

parte seconda del d. lgs. 152/06, appare evidente come la richiesta variazione, determinante un incremento di fanghi recuperati ben superiore al 30 % della soglia ammessa dalla norma, integrasse l'ipotesi di una variante sostanziale.

Anche di tale circostanza doveva, contrariamente a quanto avvenuto in sede di conferenza di servizi, tenersi conto nel valutare la domanda.

Correttamente, quindi, la Regione, avvedutasi degli errori di rappresentazione della realtà della situazione in cui era incorsa la Conferenza di servizi, ha, nell'ambito del potere riconosciutale dalla legge - la quale attribuisce alla Regione la competenza a rilasciare l'A.I.A., acquisito il parere, obbligatorio, ma non vincolante della Conferenza di servizi prevista dalla norma - superato le conclusioni della Conferenza di servizi stessa per garantire un adeguato rispetto della disciplina vigente.

Non può, quindi, trovare accoglimento il ricorso in esame.

Infondato appare, innanzitutto, il primo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente ha dedotto la pretesa violazione delle prescrizioni relative all'assoggettamento a V.I.A..

Si è già avuto modo di chiarire come la disciplina vigente al momento del rilascio del provvedimento impugnato, escludesse la possibilità di applicare la procedura di autorizzazione semplificata a seguito di un incremento del quantitativo di fanghi da trattare dell'importanza di quello richiesto dalla ricorrente, richiedendone, invece, come correttamente rappresentato dalla Regione, l'assoggettamento ad un'ordinaria procedura di valutazione ambientale.

Le considerazioni di cui sopra evidenziano, altresì, come non potessero essere giudicate positivamente le conclusioni cui era pervenuta la Conferenza di servizi; evidentemente quest'ultima è incorsa in un errore di valutazione dei presupposti di fatto, in termini di quantitativi di rifiuti da considerarsi ai sensi del D.M. 186/2006, come successivamente emerso, secondo quanto rappresentato dalla difesa erariale, anche a seguito delle ulteriori verifiche effettuate dall'ARPA.

Anche la seconda doglianza appare, per ciò stesso, infondata. Tanto più se si considera che rientra appieno nel potere della Regione di discostarsi dal parere non vincolante della Conferenza di servizi, a maggior ragione laddove siano ravvisabili possibili violazioni della norma in cui la Conferenza stessa sia incorsa. In tal senso anche la sentenza del T.A.R. Lecce, I, 22 novembre 2005, n. 5236, secondo cui "Alla Conferenza di servizi prevista dall'art. 27 d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22 sono affidati compiti di carattere puramente istruttorio, e non di tipo decisorio; la stessa non costituisce, quindi, un organo collegiale con funzioni decisorie ma solo uno strumento procedimentale di accelerazione del procedimento

finalizzato all'emersione ed alla comparazione dei diversi interessi pubblici coinvolti.”. Da tali conclusioni, che il Collegio ritiene di poter condividere, ne discende, quindi, la piena facoltà della Regione di discostarsi dal parere espresso dalla Conferenza di servizi, nell'ottica del pieno soddisfacimento dell'interesse pubblico che passa, in primo luogo, attraverso il rispetto della norma.

Né può valere ad inficiare la legittimità del provvedimento la pretesa violazione dell'art. 10 del d.lgs. 59/05 (terza censura) non solo in quanto la ricorrente, non essendo essa ancora in possesso dell'AIA, non avrebbe potuto invocare tale norma, ma anche in ragione del fatto che l'abbandono della procedura semplificata deve, in base all'articolo stesso, avvenire ogni volta che all'attività autorizzata sia apportata una variazione “sostanziale” o comunque sia superata la soglia massima prevista dall'apposito decreto ministeriale. Entrambe le condizioni risultano rispettate nel caso di specie, atteso che non appare confutabile, anche alla luce di quanto più sopra rappresentato, che il passaggio da un quantitativo di fanghi trattati da 2.000 a 30.000 t/anno debba essere qualificabile come “variazione sostanziale” e, comunque, la soglia fissata dal Ministero (2.000 t/anno) risulterebbe inevitabilmente superata.

Anche l'asserita carenza di motivazione di cui alla quarta doglianza non appare ravvisabile nel caso di specie, avendo la Regione ben rappresentato, ancorché sinteticamente, le ragioni che l'hanno indotta a superare il parere delle Conferenza di servizi.

Il ricorso deve, quindi, essere rigettato, anche con riferimento alla domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno.

La particolarità e complessità della fattispecie, caratterizzata dallo stratificarsi di una normativa complessa e spesso difficilmente ricostruibile giustifica la compensazione delle spese del giudizio tra le parti in causa.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione Quarta, definitivamente pronunciando respinge il ricorso in epigrafe indicato, anche con riferimento alla consequenziale domanda di risarcimento del danno.

Dispone la compensazione delle spese del giudizio.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 4 novembre 2008, con l'intervento dei Signori magistrati:

**ADRIANO LEO** Presidente

**MARA BERTAGNOLLI** Ref., relatore

**UGO DE CARLO Ref.**

\_\_\_\_\_Presidente

\_\_\_\_\_Estensore