



GIOVANNELLI MASI  
CECCONI & ASSOCIATI

AVV. MAURO GIOVANNELLI  
AVV. GUIDO GIOVANNELLI  
AVV. LEONARDO MASI  
AVV. MATTEO CECCONI  
AVV. ILARIA CASTELLANI  
AVV. DANIELE BRACCINI  
AVV. FRANCESCA BEVILACQUA  
PROF. AVV. FRANCESCO FARRI  
Professore Associato di Diritto Tributario  
Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Genova  
AVV. MARTINA GENTILE  
AVV. LUCA GIAGNONI  
AVV. ANTONIO LONETTI

AVV. LUCA GACONI  
AVV. FILIPPO PAPINI  
AVV. GABRIELE ARONICA  
AVV. FILIPPO BIANCHI  
AVV. MARTA TERZIANI  
AVV. SILVIA GIANNINI  
AVV. GABRIELE AGATI  
AVV. GIANFRANCO MACCARONE  
DOTT. LAURA PAMPALONI  
DOTT. ALBERTO CAPECCHI  
DOTT. VERONICA MAZZEI

50123 FIRENZE  
Corso Italia, 2  
tel. +39 055 2741031 - fax +39 055 3993532

59100 PRATO  
Viale della Repubblica, 245  
tel. +39 0574 575878 - fax +39 0574 575869

20123 MILANO  
Via Cesare Cantù, 1  
tel. +39 02 89950208 - fax +39 02 89950210

avvocati@studiogiovannelli.it

www.studiogiovannelli.it



Prato, 26 giugno 2023

Spett.le  
**Programma Ambiente Apuane s.p.a.**  
Via Catani, 37  
59100 PRATO

Oggetto: **Programma Ambiente Apuane s.p.a./Regione Toscana. PAUR ex D.Lgs. 152/2006 art. 27-bis e L.R. 10/2010 art. 73-bis, progetto di “Completamento oltre quota +43 della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in loc. Porta nei Comuni di Montignoso (MS) e Pietrasanta (LU)”. Richiesta di presentazione della “Relazione di posizionamento del progetto approvato alle modifiche gestionali e realizzative introdotte al D.lgs. 36/2003 dal D.lgs. 121/2020”. Legittimità. Parere.**

## **I. Premessa.**

1. Con nota del 29.5.2023 trasmessa al proponente dal Settore VIA-VAS nell'ambito dell'istanza di PAUR, il Settore “*Autorizzazioni discariche e impianti connessi*” della Regione Toscana ha comunicato gli esiti della propria valutazione circa il rispetto dei requisiti di completezza formale dell'istanza ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 3 D.Lgs. 152/2006.

2. Secondo il Settore “Autorizzazioni discariche e impianti connessi”, la documentazione presentata a corredo dell’istanza di PAUR, ai fini AIA risulterebbe carente della “*Relazione di posizionamento del progetto approvato alle modifiche gestionali e realizzative introdotte al D.lgs. 36/2003 dal D.lgs. 121/2020*”. La tesi che implicitamente traspare dalla richiesta del Settore Autorizzazione è che il progetto di completamento della discarica oggetto dell’istanza di PAUR dovrebbe rispettare le regole e la disciplina introdotta dal D.Lgs. 121/2020.

\*

## **II. Le novità del D.Lgs. 121/2020 e la sua disciplina transitoria.**

3. Come noto, il D.Lgs. 121/2020 ha recepito nell’ordinamento la Direttiva UE 2018/850 modificativa della Direttiva 1999/31/CE recepita con il D.Lgs. 36/2003. La richiesta di integrazione documentale si incentra sulla presentazione di una relazione funzionale a verificare il “*posizionamento*” (ossia la conformità) del progetto sottoposto a PAUR agli aspetti “*gestionali*” e “*realizzativi*” introdotti con il D.Lgs. 121/2020.

4. Dal punto di vista strettamente “*realizzativo*”, l’unica novità rinvenibile nel D.Lgs. 121/2020 rispetto alla disciplina previgente risiede nella modifica dell’art. 8 del D.Lgs. 36/2003. L’art. 8 disciplina ed individua i dati e le informazioni minime che il proponente deve allegare nella domanda di autorizzazione alla realizzazione di una nuova discarica.

6. L’art. 1 comma 1, lett. i) n. 2 del D.Lgs. 121/2020 introduce all’interno dell’articolo in questione la lett. f-bis) che richiede al proponente di presentare “*accorgimenti progettuali previsti per garantire la stabilità del manufatto e del terreno di fondazione con riferimento alle diverse fasi di vita dell’opera, facendo riferimento agli stati limite ultimi e di esercizio previsti dalle vigenti norme tecniche per le costruzioni sia in campo statico che sismico. Nel caso di barriere composite, devono essere valutate le condizioni di stabilità lungo superfici di scorrimento che comprendano anche le interfacce tra i diversi materiali utilizzati*”.

7. Sotto il profilo gestionale, l’art. 1 comma 1 lett. n) del D.Lgs. 121/2020 innova la disciplina in materia di chiusura delle discariche. In particolare, il comma 2 dell’art. 12 del D.Lgs. 36/2003 viene sostituito con il seguente “*La procedura di chiusura della discarica può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e,*

*in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, a quella prevista nel progetto di cui all'articolo 9, comma 1, tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c), e) e f-bis)”*

8. L’art. 2 del D.Lgs. 121/2020 rubricato “*abrogazioni e disposizioni transitorie*” afferma che “*Le disposizioni di cui all'articolo 1, lettere i), n) e o), si applicano alle discariche di nuova realizzazione, nonché' alla realizzazione di nuovi lotti delle discariche esistenti le cui domande di autorizzazione siano state presentate dopo la data dell'entrata in vigore del presente decreto*”. Ne consegue che le disposizioni del D.Lgs. 121/2020 che modificano ed innovano sia gli adempimenti del proponente in materia di criteri realizzativi (art. 8, lett. f-bis) sia le procedure di chiusura della discarica (art. 12 comma 2) trovano applicazione solo con riferimento alle istanze di autorizzazione di “*nuova realizzazione*” o di “**nuovi lotti**” delle discariche esistenti.

9. La logica sottesa ad una siffatta disciplina intertemporale appare evidente. Le disposizioni che impongono accorgimenti progettuali idonei a garantire la stabilità del manufatto e del terreno di fondazione presuppongono logicamente l’inesistenza di una discarica già costruita e riguardano pertanto la fase di autorizzazione alla costruzione della discarica o di un “lotto” della stessa, non anche le fasi di coltivazione e completamento che invece si innestano nel quadro di una discarica già presente dal punto di vista costruttivo e strutturale. Al contempo, con riferimento alla procedura di chiusura della discarica, si è, del tutto coerentemente, deciso di applicare la nuova disposizione (art. 12 comma 2 D.Lgs. 36/2003) che impone di tener conto degli accorgimenti di cui all’art. 8 lett. f-bis) solo alle discariche che tengono conto degli accorgimenti progettuali imposti dalla stessa lett. f-bis).

10. In quest’ottica deve essere interpretato il concetto di “*nuovi lotti*” di discariche esistenti, estendendo il perimetro di applicazione delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 121/2020, solo a quei progetti che comportano la realizzazione di un segmento funzionalmente autonomo dell’impianto di discarica, dotato, da solo, di tutte le caratteristiche e requisiti costruttivi e strutturali previsti dal D.Lgs. 36/2003 ed in particolare dall’allegato 1. Solo in questi casi potrà giustificarsi l’applicazione delle nuove regole costruttive e gestionali previste dal D.Lgs. 121/2020

11. In questo senso si è chiaramente espresso il Ministero della Transizione Ecologica, rispondendo ad un interpello *ex art. 3-septies* del D.Lgs. 152/2006 relativo

all'applicazione dei criteri costruttivi introdotti dal D.Lgs. 121/2020 alle discariche preesistenti. Più precisamente il MITE ha affermato che l'art. 8 lett. f-bis) D.Lgs. 36/2003 *“nulla dispone relativamente alle discariche esistenti già autorizzate per le quali non si intenda realizzare nuovi lotti, lasciando quindi alla discrezionalità del gestore dell'impianto di discarica la scelta di procedere alla copertura finale per come progettata e già autorizzata, ovvero di presentare all'autorità competente al rilascio del titolo abilitativo una proposta di modifica della copertura finale con adeguamento ai nuovi criteri costruttivi”*. Il MITE chiarisce quindi che le discariche esistenti per le quali non è prevista la realizzazione di un nuovo lotto non rientrano nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 121/2020, ben potendo comunque il proponente decidere, in via facoltativa, di richiedere una modifica della copertura finale con adeguamento ai nuovi criteri costruttivi.

12. È dunque evidente che i nuovi criteri costruttivi trovano applicazione solo per la realizzazione di nuove aree destinate al deposito di rifiuti sia *ex novo* sia quali Lotti associati a discariche esistenti.

13. Del resto il concetto di “lotto” connesso ad una discarica è comunemente associato (anche in giurisprudenza) alla realizzazione di una nuova area di discarica dotata di autonomia funzionale rispetto a quella esistente e presuppone quindi interventi di costruzione tali da qualificarlo come “nuovo impianto” (cfr. sul punto TAR Lazio, Sez. I ter, 6.10.2015, n. 11484).

\*

### **III. Inapplicabilità del D.Lgs. 121/2020 al caso di specie: il progetto sottoposto a PAUR non dà luogo alla realizzazione di un nuovo Lotto di discarica.**

14. Gli elementi tecnico-strutturali che connotano una “nuova discarica” o un “nuovo lotto” funzionale della stessa, sono, ai sensi dell'Allegato I al D.Lgs. 36/2003, essenzialmente due:

- (i) la **barriera geologica di fondo**, funzionale alla protezione del terreno e delle acque;
- (ii) la copertura superficiale finale avente una funzione di protezione delle matrici suolo ed acqua tramite l'isolamento dei rifiuti e di tutela e congruo inserimento paesaggistico.

15. Per comprendere le ragioni tecnico-giuridiche che conducono ad escludere la sussistenza di tali elementi strutturali e costruttivi in ordine al progetto di completamento oggetto di PAUR (e, quindi, la non rionducibilità del progetto stesso alla stregua di un

“**nuovo lotto**”) è necessario ripercorrere brevemente il complesso iter autorizzativo che ha interessato l'impianto a partire dal primo progetto di variante alla originaria discarica sperimentale di II cat. Tipo B per rifiuti provenienti dal settore lapideo approvata dalla Provincia di Massa Carrara con DGP n. 1159 del 17.12.1992 e successiva DGP n. 439 del 15.06.1993 e dalla Provincia di Lucca con la DGP n. 256 del 23.02.1993 e successiva DGP n. 2356 del 23.11.1993<sup>1</sup>.

16. Nel 1996, l'allora gestore della discarica sperimentale depositava una variante al progetto originario della discarica “ex Cava Viti” già approvato dalle competenti autorità con le predette deliberazioni.

17. In sede di autorizzazione l'Autorità competente suddivide il progetto di discarica in due fasi principali:

- la prima fase è quella di realizzazione e coltivazione della discarica fino a quota +20 m slm
- la seconda fase è invece quella che va da +20 m slm fino alla quota di completamento del progetto all'epoca contemplata, +115 m slm.

18. Il progetto veniva sottoposto a VIA e l'autorizzazione all'esercizio della discarica avveniva sensi dell'art. 28 del DLgs 22/97 **a seguito di collaudo della barriera geologica** consistente in una barriera sul fondo della discarica (ca. “impermeabilizzazione orizzontale”) ed una sulle pareti perimetrali (cd. “impermeabilizzazione verticale”), poi modificata dal Gestore a seguito della presentazione Piano di adeguamento della discarica in coerenza con quanto disposto dal DLgs 36/2003.

19. L'allora Autorità competente (Provincia di Lucca) rilasciava con DD 48 del 18.04.2006 l'autorizzazione all'esercizio di discarica ai sensi dell'art. 28 del DLgs 22/97 per la prima fase di coltivazione fino a quota + 20 m slm (poi successivamente modificata a +25 m slm) che quindi avveniva su una discarica dotata di una **prima barriera geologica** sul fondo della cava, regolarmente collaudata e realizzata.

20. Esaurita la prima fase di coltivazione PAA presentava una istanza di VIA per la seconda “fase” del “*Progetto di completamento della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in Loc. Porta, Comune di Montignoso (MS), Comune di Pietrasanta (LU)*”.

---

<sup>1</sup> I riferimenti agli atti amministrativi sono compiutamente descritti nella relazione di accompagnamento all'istanza di PAUR e nello Studio di Impatto Ambientale

In questo progetto la coltivazione della discarica della Fase 2 di cui al progetto originario (i.e. da +20 m slm sino al completamento) veniva articolata per sub-fasi di riempimento successive, la cui realizzazione sarebbe dovuta avvenire senza soluzione di continuità (ossia, come unico lotto):

- Fase 1 fino a quota +43 m slm;
- Fase 2 fino a quota +68 m slm;
- Fase 3 fino alla quota di completamento (115 m slm).

**21.** Nell'ambito del procedimento di VIA, le Autorità competenti richiedevano in Conferenza dei Servizi del 14.11.2008 una serie di modifiche sostanziali alla conformazione del progetto e dell'impianto di discarica, fra cui quelle più rilevanti sono le seguenti:

- la realizzazione di una nuova barriera di fondo a quota +25 m slm con funzione di confinamento dei rifiuti depositati fino a quota +20 m slm e di ulteriore barriera di protezione del corpo idrico sotterraneo.
- la riduzione delle pendenze del corpo dei rifiuti da 35° a 33° con conseguente abbassamento dell'altezza dell'ammasso di circa 10.

**22.** La riduzione delle pendenze costringeva PAA ad apportare modifiche progettuali che conducevano alla riduzione della quota finale di riempimento che passava da +110 m slm a +98 m slm, mentre la nuova barriera geologica veniva realizzata da contropendenza verso monte e da uno strato minerale compattato (argilla o limo argilloso) per ca. 1 metro, telo in HDPE di spessore 2 mm ed infine TNT sormontato da uno strato di marmettola dello spessore di 50-70 cm, TNT, strato drenante e TNT.

**23.** Con la seconda barriera posta a chiusura della prima fase di riempimento a quota + 25 m slm, veniva nella sostanza realizzato un Lotto (Lotto 1) autonomo di una discarica il cui riempimento era originariamente concepito senza soluzione di continuità e, contestualmente, si apriva un secondo lotto (Lotto 2) che, partendo dalla nuova barriera geologica impermeabilizzante, avrebbe dato luogo alle successive fasi di coltivazione:

- Fase 1 fino a quota +43 m slm;
- Fase 2 fino a quota +68 m slm;
- Fase 3 fino a quota + 98 m slm.

24. In questo quadro si colloca il progetto di completamento oggetto di PAUR con il quale si intende dar seguito alla predetta Fase 1 del riempimento, senza tuttavia in alcun modo realizzare un nuovo Lotto di discarica, ma **prevedendo semplicemente la coltivazione di un Lotto esistente (il Lotto 2) senza realizzare alcuna nuova barriera di fondo o opere di chiusura.**

25. È dunque evidente che non trattandosi di un nuovo Lotto, le disposizioni previste dal D.Lgs. 121/2020 non possono trovare applicazione e, conseguentemente, si rivela priva di fondamento la richiesta di presentare (peraltro in sede di valutazione di completezza formale) una “*Relazione di posizionamento del progetto approvato alle modifiche gestionali e realizzative introdotte al D.lgs. 36/2003 dal D.lgs. 121/2020*”

Distinti saluti.

Giovannelli, Masi, Cecconi e Associati  
Studio Legale  
Avv. Mauro Giovannelli  
Avv. Luca Giagnoni