

LE MODIFICHE AGLI IMPIANTI DI GESTIONE RIFIUTI: OBBLIGHI ISTRUTTORI E LIMITI ALLA DISCREZIONALITA' TECNICO-AMMINISTRATIVA

DI CLAUDIA GALDENZI E VALERIA CANTARELLA

Consiglio di Stato, Sez. IV – 29 aprile 2026, n. 3362

La qualificazione di una modifica relativa a un impianto di gestione rifiuti come “modifica non sostanziale” non esonera l’Amministrazione dall’obbligo di svolgere un’istruttoria e una valutazione tecnico-amministrativa effettiva, concreta e motivata, soprattutto quando la modifica incide su elementi che producono impatti ambientali, quali la definizione delle aree di stoccaggio dei rifiuti, le tipologie di materiali da depositare e i rischi connessi.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato si è pronunciato sui requisiti dell’attività istruttoria nei procedimenti di approvazione delle modifiche relative a impianti di gestione di rifiuti.

Nel caso di specie la Regione Basilicata aveva assentito alcune modifiche a un impianto autorizzato ai sensi dell’art. 208 D.Lgs. n. 152/2006, consistenti nell’estensione delle superfici da adibire allo stoccaggio di CSS combustibile (*End of Waste*) e di rifiuti CSS, oltre alla riconversione funzionale di aree destinate al deposito di inerti e al ricovero di attrezzature e mezzi.

Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza n. 265/2025 con cui il TAR Basilicata aveva annullato il provvedimento autorizzatorio regionale rilevando che nella fattispecie concreta le modifiche all’impianto - pur non qualificabili come “modifiche sostanziali” – erano state assentite dalla Regione sulla base di un’istruttoria carente e in conseguente difetto di motivazione.

La pronuncia in esame affronta questioni che interferiscono nel rapporto tra l’esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa e i limiti del sindacato del giudice amministrativo. Questioni non nuove e ricorrenti nei giudizi concernenti provvedimenti che presuppongono valutazioni di compatibilità ambientale, dato che questa tipologia di determinazioni sono caratterizzate da ampia discrezionalità tecnica.

In questo senso si esprime in modo costante la giurisprudenza amministrativa che, prendendo posizione sulle valutazioni ambientali poste a fondamento dell’autorizzazione unica ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006, dell’Autorizzazione Integrata Ambientale per impianti di gestione rifiuti e delle relative modifiche, precisa che tali valutazioni “*implicano il ricorso a nozioni tecnico-scientifiche connotate da un’ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari*”; con la conseguenza che, dovendo rimanere esclusa la sostituzione del giudice al merito amministrativo, “*il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità e incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria o di motivazione*”¹¹.

Alla luce di questi principi, la contestazione dei provvedimenti amministrativi richiedenti valutazioni di compatibilità ambientale (tra i quali si colloca anche il provvedimento che autorizza la modifica a un impianto di gestione di rifiuti) non sempre è agevole per l’interessato, soprattutto nei casi in cui i motivi di censura concernono l’attendibilità tecnico-scientifica del giudizio di valore espresso dall’amministrazione: “*Fino a quando si fronteggiano opinioni divergenti tutte parimenti argomentabili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall’organo investito (dalle*

fonti del diritto e quindi nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisioni collettive rispetto alla posizione individuale dell'interessato"ⁱⁱⁱ.

In questo contesto di riferimento, la sentenza in esame appare di particolare interesse in quanto richiama l'Amministrazione alla necessità che l'esercizio della propria ampia discrezionalità sia basato su un'istruttoria approfondita, verificabile e riferita a ogni specifica criticità che caratterizza la singola fattispecie concreta^{iv}.

Muovendo da questa prospettiva, il Consiglio di Stato ha innanzitutto precisato che la qualificazione di una modifica a un impianto come "modifica non sostanziale"^v non attenua, bensì rende ancor più evidente l'obbligatorietà di un'istruttoria autonoma, concreta e motivata, perché proprio la scelta di sottrarre l'approvazione della modifica al procedimento ordinario esige che l'Amministrazione espliciti con rigore le ragioni tecniche poste a fondamento della semplificazione procedimentale.

Da queste premesse deriva poi il principio, parimenti affermato nella sentenza in esame, secondo cui il provvedimento che autorizza una modifica non sostanziale non può mai esaurirsi nella mera ricezione della documentazione tecnica presentata dal proponente, senza un'autonoma verifica da parte dell'amministrazione sulla sua attendibilità tecnico-scientifica e in assenza di una motivata valutazione in merito alla concreta incidenza ambientale dell'intervento. Sul punto il Consiglio di Stato ha anche chiarito che l'apposizione di prescrizioni al provvedimento autorizzatorio non può mai supplire a una carenza istruttoria originaria, dovendo semmai costituire l'esito dei necessari approfondimenti istruttori.

In secondo luogo, nella sentenza in esame il Consiglio di Stato ha sottolineato che l'annullamento del provvedimento autorizzatorio regionale per carenza di istruttoria non implica automaticamente la qualificazione della modifica come "modifica sostanziale": secondo i giudici, infatti, per contestare efficacemente la qualificazione di "non sostanzialità" l'interessato deve offrire in giudizio i dati e gli elementi idonei a dimostrare che le varianti da apportare all'impianto autorizzato ex art. 208 D.Lgs. n. 152/2006 determinano "*effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana*", ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. l-bis) del medesimo D.Lgs. n. 152/2006.

ⁱ Sul punto cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 27/10/2023 n. 9285; Cons. Stato, sez. IV, 29/12/2023 n. 8094.

ⁱⁱ Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. IV, 07/07/2022 n. 5670/2022; Cons. Stato, sez. IV, 08/05/2026 n. 3612/2026.

ⁱⁱⁱ Cons. Stato, sez. IV, 29/12/2023, n. 11349; Cons. Stat, sez. VI, 9/5/2023, n. 4686.

^{iv} Sul punto CdS, sez. IV, 5/9/ 2022, n. 7706, TAR Lombardia (BS) sez. I, 22/2/2019, n. 184; TAR L'Aquila sez. I, 18/2/2013, n. 158; CdS sez. V, n. 2460/2005, CdS sez.VI, n. 561/2008; TAR Lombardia, Brescia, n. 398/2011.

^v La distinzione tra modifica "sostanziale" e "non sostanziale" si ricava dall'art. 5, comma 1, lett. l) e l-bis), del D.Lgs. n. 152/2006. La lettera l) definisce "modifica" ogni variazione delle caratteristiche o del funzionamento dell'impianto, ovvero il suo potenziamento, idoneo a produrre effetti sull'ambiente; la modifica diviene invece "sostanziale", ai sensi della lett. l-bis), quando, secondo l'autorità competente, sia suscettibile di produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. Per le installazioni soggette ad AIA, la medesima disposizione precisa inoltre che è sostanziale anche la modifica che, per le attività dell'Allegato VIII con valore di soglia, comporti un incremento pari o superiore alla soglia stessa. Sul piano procedurale, la qualificazione è dirimente: per gli impianti autorizzati ai sensi dell'art. 208, solo le varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio richiedono il procedimento ordinario, mentre per le installazioni soggette ad AIA la disciplina delle modifiche è contenuta nell'art. 29-*novies*, che impone la comunicazione della modifica progettata e, se questa è ritenuta sostanziale, la presentazione di una nuova domanda di autorizzazione.