

Istanza di modifica sostanziale dell'AIA relativa ad un impianto per il trattamento dei rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 23 novembre 2021, n. 7850 - Giovagnoli, pres.; Conforti, est. - R.i.d.a. Ambiente s.r.l. (avv.ti Bonura, F. e G. Fonderico) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Ambiente - Istanza di modifica sostanziale dell'AIA relativa ad un impianto per il trattamento dei rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto le plurime domande articolate dalla società R.i.d.a. nel corso del giudizio di primo grado.
2. Con il ricorso introduttivo del giudizio, la società ha domandato, anche a fini risarcitori, l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dalla Regione Lazio sull'istanza di modifica sostanziale dell'A.i.a., presentata in data 14 gennaio 2013, relativa all'impianto di proprietà della società e ubicato in Aprilia (LT), via Valcamonica s.n.c..
3. Con il primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 7 ottobre 2014, la società ha domandato l'annullamento del provvedimento di modifica sostanziale dell'A.i.a., *medio tempore* emanato dalla Regione Lazio, n. G09031 del 20 giugno 2014, nella parte in cui ha previsto talune prescrizioni ritenute pregiudizievoli e in cui non ha indicato negli allegati taluni codici C.E.R. ritenuti necessari dalla società per la proficua gestione dell'impianto, nonché di alcuni altri atti endoprocedimentali o comunque connessi con la suddetta determinazione.
4. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 3 dicembre 2014, la società ha domandato l'annullamento della nota della Regione Lazio prot. 553993 del 7 ottobre 2014, con la quale è stata respinta la richiesta di correzione del contenuto della determinazione di modifica sostanziale dell'A.i.a. del 20 giugno 2014, avanzata dalla società, della nota prot. 657680 del 26 novembre 2014, recante alcune puntualizzazioni sull'individuazione di discariche alternative dei sovvalli del trattamento dei rifiuti solidi urbani, sollecitate dalla società R.i.d.a.
5. Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 20 giugno 2017, la società ha domandato l'annullamento della nota della Regione Lazio prot. U.0302973 del 14 giugno 2017, della nota della Regione Lazio prot. U.0307303 del 16 giugno 2017, della nota della Regione Lazio prot. U.0308815 del 16 giugno 2017, dell'ordinanza della Provincia di Latina n. 75 del 17 giugno 2017, della nota della Regione Lazio prot. U.0311736 del 20 giugno 2017, concernenti, quanto alle note della Regione Lazio, gli esiti dell'attività ispettiva condotta dall'A.r.p.a. Lazio presso lo stabilimento della società R.i.d.a.; quanto all'ordinanza della Provincia, l'ordine di riprendere immediatamente la regolare attività dell'impianto con il ricevimento del C.E.R. 20.03.01.
6. Per una migliore comprensione della complessa vicenda all'esame di questo Consiglio, giova premettere i seguenti fatti.
7. La società R.i.d.a. Ambiente s.r.l. effettua il trattamento biologico-meccanico (T.B.M.) dei rifiuti solidi urbani (R.S.U.) che le vengono conferiti dai comuni convenzionati producendo Combustibile Solido Secondario (C.S.S., prima denominato combustibile derivato dai rifiuti – C.D.R.) che viene successivamente conferito a “termovalorizzatori” per la produzione di energia, mentre i rifiuti rimanenti all'esito del processo di trattamento vengono smaltiti in discarica, nel rispetto della relativa disciplina.
8. Con l'A.i.a. di cui alla determinazione n. B0322 del 9 febbraio 2009, la società R.i.d.a. è stata autorizzata a gestire uno stabilimento per il trattamento dei rifiuti, articolato in due impianti, uno dei quali autorizzato al trattamento chimico-fisico e biologico dei rifiuti liquidi e l'altro autorizzato al recupero e smaltimento dei rifiuti solidi non pericolosi.
9. Il secondo dei due impianti nominati è, a sua volta, articolato in due linee di trattamento: la “Linea 1” (Trattamento e Depurazione, D8-trattamento biologico e D9-trattamento chimico-fisico, non destinato alla produzione di Combustibile Derivato da Rifiuti – CDR) e la “Linea 2” (Recupero e smaltimento di rifiuti non pericolosi e produzione di Combustibile Derivato da Rifiuti – CDR).
10. In base all'appendice II alla suddetta determinazione, soltanto nella Tabella relativa alla “Linea 1”, risulta incluso, in entrata, il codice C.E.R. 20.01.08 - “rifiuti biodegradabili di cucine e mense”.
11. Con l'aggiornamento adottato con determinazione n. C1841 del 28 luglio 2010, della Regione Lazio, veniva aumentato il quantitativo di rifiuti che l'impresa era autorizzata a trattare sulla “Linea 2” dell'impianto di trattamento di rifiuti solidi non pericolosi.
12. Con la modifica sostanziale di cui alla determinazione n. B6174, del 29 luglio 2011 (rettificata dalla DD B8760 del 18 novembre 2011), della Regione Lazio, veniva autorizzato un adeguamento funzionale dell'impianto consistente: a) nella realizzazione di un sistema di bioessiccazione dei rifiuti urbani indifferenziati, dotato di biotunnel con biocelle per il trattamento di Combustibile Derivato da Rifiuti – CDR/Combustibile Solido Secondario – CSS di qualità, attraverso il trattamento della parte organica; b) nella realizzazione di un biofiltro capace di trattare l'aria proveniente dalle biocelle



di cui sopra, con conseguente convogliamento del precedente punto di emissione E3 all'interno del biofiltro, che diveniva il nuovo punto di emissione dell'impianto; c) nell'incremento dei quantitativi di rifiuti solidi urbani e speciali non pericoli da 400 t/g a 560 t/g.

13. Con istanza del 10 dicembre 2012, la società chiedeva il rilascio del nulla osta alla modifica non sostanziale per l'incremento delle quantità di R.S.U. trattabili, nella misura del 10%, sulla "Linea 2".

Nella relazione tecnica allegata alla domanda, il tecnico della ricorrente, ing. Maurizio Ciotti, testualmente dichiarava che, dal 2010 ad oggi, l'impianto della società R.i.d.a. Ambiente utilizzava in maniera esclusiva la "Linea 2".

14. Questa istanza non veniva decisa con un provvedimento espresso.

15. A breve distanza dalla presentazione dell'istanza del 10 dicembre 2012, in data 14 gennaio 2013, la società R.i.d.a. in seguito al compimento di lavori di ampliamento dell'impianto, ha chiesto all'amministrazione regionale, un'ulteriore modifica dell'A.i.a..

In particolare, la società ha domandato:

a) l'aumento della quantità di rifiuti solidi in ingresso all'impianto di produzione C.S.S., fino al massimo delle potenzialità esistente, pari a 409.200 tonnellate/anno, equivalenti a 1.320 tonnellate/giorno;

b) l'aumento delle quantità di rifiuti liquidi in ingresso all'impianto fino al massimo della potenzialità esistente pari a 175.200 tonnellate/anno, equivalenti a 480 tonnellate/giorno;

c) l'autorizzazione alla realizzazione di un'area di stoccaggio del C.S.S. adiacente allo stabilimento (terreni presenti sulle mappe catastali al foglio 139, particelle 929 -931), su un'area di 9.800 mq per un quantitativo di stoccaggio istantaneo di 20.000 t.

16. La società, ritenendo che si trattasse di una modifica sostanziale dell'A.i.a. in esercizio, trasmetteva alla Regione, come previsto dall'art. 29 nonies, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, tutte le informazioni richieste dalla legge.

17. Poiché la Regione Lazio, autorità competente in via ordinaria al rilascio della nuova A.i.a., rimaneva inerte, la società, con istanza del 26 marzo 2013 e successive note del 4 aprile 2013 e del 2 maggio 2013, chiedeva al Commissario delegato per il superamento della grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, l'adozione dei provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'art. 1, comma 360, lett. a), legge n. 228/2012.

18. Poiché il commissario comunicava di non avere competenza all'adozione del suddetto atto, la società diffidava la Regione, con nota dell'8 maggio 2013.

19. Con nota del 14 aprile 2013, la Regione Lazio riscontrava la diffida della società, comunicando di aver trasmesso l'originaria istanza di modifica sostanziale al Dipartimento competente alla valutazione d'impatto ambientale del progetto.

20. Con il ricorso introduttivo del giudizio, proposto ai sensi dell'art. 117 c.p.a., la società R.i.d.a., ritenendo che la nota del 14 aprile 2013, con la quale la Regione trasmetteva l'istanza della società al dipartimento competente per la V.i.a., esprimesse, sostanzialmente, un rifiuto illegittimo a provvedere, ha domandato l'accertamento del silenzio inadempienza, la condanna dell'amministrazione a provvedere e, al contempo, ha domandato il risarcimento del danno, per la violazione del termine di conclusione del procedimento.

21. Nondimeno, la richiesta modifica sostanziale veniva rilasciata con determinazione G09013 del 20 giugno 2014.

22. Con un primo ricorso per motivi aggiunti del 7 ottobre 2014, la società ha impugnato la determinazione della Regione Lazio, n. G09031 del 20 giugno 2014, con la quale è stata accolta l'istanza di modifica dell'A.i.a., nella parte in cui impone prescrizioni e non riporta alcune indicazioni richieste dalla ricorrente.

22.1. Con il primo motivo, la società ha censurato quelle prescrizioni che, a suo dire, le imporrebbero condotte spettanti o al Comune di Aprila, in quanto beneficiario della strada privata destinata ad uso pubblico, o a terzi, quale l'obbligo di lavaggio dei mezzi dei terzi trasportatori.

22.2. Con il secondo motivo, la società ha censurato il provvedimento, perché nell'autorizzazione non sono stati inclusi i codici C.E.R. di talune tipologie di rifiuto, delle quali si era domandata l'autorizzazione al trattamento sulla "Linea 2", con l'istanza di modifica sostanziale; sarebbero stati erroneamente indicati gli scrubber dell'impianto E3 (indicati in 2, anziché nei 6 esistenti); mancherebbe la presa d'atto dell'esatto posizionamento degli stessi; non sarebbe precisato che gli scarti da lavorazione da destinare allo smaltimento finale in discarica, in caso di impossibilità del loro conferimento nelle discariche dell'ambito territoriale ottimale, possano essere conferiti presso le discariche dei bacini limitrofi, nel rispetto del principio di prossimità; risulterebbe poco comprensibile la prescrizione che impone di garantire la stabilità dei cumuli di rifiuti solidi stoccati presso le aree di ricezione e stoccaggio, in particolare nella ipotesi in cui queste raggiungano altezze di 11 metri.

22.3. Con il terzo motivo, si è dedotto che sarebbe stato fissato un illegittimo valore-limite per le emissioni odorigene, non contemplato dal parametro di riferimento.

22.4. Con il quarto motivo, si è gravato il provvedimento per l'illegittima fissazione della durata dell'autorizzazione, individuata al 9 febbraio 2015, in violazione dell'art. 29 octies D.Lgs 152 del 2006, che invece prevede l'efficacia delle autorizzazioni in 10 anni o in 12 nei casi di impianto certificati.

22.5. Con il quinto motivo, si è dedotta la violazione del termine di 150 giorni per la conclusione del procedimento, non essendo sufficienti le motivazioni rese nel provvedimento a giustificare il ritardo.

- 22.6. Con il sesto, ci si è doluti dell'illegittimità della pretesa di ulteriori garanzie finanziarie.
23. Con un successivo, secondo ricorso per motivi aggiunti, la società ha impugnato la nota con la quale la Regione ha confermato il precedente provvedimento di modifica dell'A.i.a., rincarando alcune delle censure già sintetizzate in precedenza.
24. Nel corso del 2017, in occasione di controlli agli impianti laziali di trattamento meccanico-biologico, la Regione accertava e contestava alla società l'utilizzo non autorizzato del rifiuto solido urbano differenziato codice C.E.R. 20.01.08, nel processo di produzione di C.S.S., in quanto ammesso soltanto per il trattamento svolto sulla "Linea 1", nonché la non conformità del rifiuto in uscita, rispetto a quanto previsto nel vigente Piano di monitoraggio e controllo, allegato alla determinazione della Regione Lazio n. G09031 del 20 giugno 2014.
25. Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, la società ha gravato la diffida, nota prot. U.0302973 del 14 giugno 2017, con la quale la Regione Lazio ha intimato la cessazione del trattamento del rifiuto C.E.R. 20.01.08 nell'ambito della "Linea 2" dell'impianto da essa gestito, adottata a seguito del controllo effettuato da A.r.p.a.; la nota del 16 giugno 2017, con la quale la Regione ha poi intimato alla società la prosecuzione del trattamento dei rifiuti senza l'impiego del C.E.R. 20.01.08 e con il solo C.E.R. 20.03.01; nonché l'ordinanza n. 75 del 17 giugno 2017, della Provincia di Latina, diretta a disporre, in via di urgenza, che la ricorrente continuasse, per 6 mesi, le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti, come da A.i.a. regionale, in favore dei comuni ricadenti nel territorio provinciale ad essa affidati.
- 25.1. Con il primo e il terzo motivo, la società ha impugnato gli atti regionali, rilevando di essere autorizzata al trattamento del C.E.R. 20.01.08, in ragione della modifica non sostanziale intervenuta all'esito dell'istanza dell'10 dicembre 2012 (primo motivo) e che ogni modifica di questa situazione dovrebbe avvenire nel rispetto delle regole che presidiano l'autotutela (terzo motivo).
- 25.2. Con il secondo motivo, la società ha concentrato la sua censura sull'erronea applicazione dell'indice respirometrico dinamico potenziale, inapplicabile a suo dire al caso di specie perché andrebbe applicato l'indice respirometrico dinamico reale.
- 25.3. Con il quarto motivo, la società ha lamentato che la diffida adottata sovvertirebbe il piano regionale dei rifiuti, impedendone il trattamento in quello che risulta l'impianto più vicino in termini di prossimità e nel rispetto della c.d. "gerarchia (del trattamento) dei rifiuti".
- 25.4. Con il quinto motivo, la società ha lamentato che la diffida non terrebbe conto delle modalità tecniche di funzionamento dell'impianto gestito dalla società R.i.d.a., che avrebbero permesso di comprendere che il "*mutamento del processo produttivo del rifiuto CER 19.05.01*" è stato causato dalla "*improvvisa sottrazione di un suo essenziale ingrediente (il CER 20.01.08)*" e ciò avrebbe imposto una nuova omologa del rifiuto destinato a discarica.
- 25.5. Con il sesto motivo di ricorso, si è gravata, inoltre, l'ordinanza provinciale sia per vizi derivati, in quanto tale atto, secondo la ricorrente, si baserebbe sugli atti regionali, sia per vizi propri, per vizi sostanziali e formali del procedimento.
- 25.6. Con il settimo motivo, si è infine dedotta l'illegittimità derivata degli altri atti impugnati.
26. Costituitasi in giudizio, con memoria del luglio 2017, la Regione ha esposto articolate difese sulle deduzioni avversarie.
27. Con la sentenza n. 2870 del 13 marzo 2018, il T.a.r. per il Lazio:
- a) ha dichiarato il ricorso introduttivo in parte improcedibile e in parte infondato:
- a.1.) ha infatti dichiarato la cessazione della materia del contendere con riferimento alla domanda di accertamento del silenzio inadempimento presentata con il ricorso introduttivo del giudizio, poiché la richiesta modifica sostanziale era stata rilasciata con determinazione G09013 del 20 giugno 2014, da parte della Regione Lazio;
- a.2) ha poi respinto la domanda risarcitoria formulata dall'interessata in ragione dell'asserita colpevole inerzia nell'adozione dell'atto, in quanto, a causa del frastagliato quadro normativo, generatosi per fronteggiare l'emergenza rifiuti in atto nella Regione Lazio, all'Ente territoriale non era ragionevolmente addebitabile alcuna colpevole inerzia, mancando i presupposti per un giudizio di imputabilità soggettiva, quantomeno a titolo di colpa, dell'apparato amministrativo precedente;
- b) ha dichiarato il primo ricorso per motivi aggiunti in parte improcedibile e in parte infondato:
- b.1) ha infatti dichiarato la cessazione della materia del contendere con riferimento alle censure relative agli *scrubber* e alla scadenza dell'A.i.a., dedotte con il secondo e il quarto motivo di ricorso e la sopravvenuta carenza d'interesse, con riferimento alla censura relativa alla prescrizione sull'altezza del cumulo di rifiuti, dedotta con il secondo motivo, alla pretesa di ulteriori garanzie finanziarie, dedotta con il sesto motivo, e all'omessa indicazione di discariche alternative per il conferimento dei rifiuti, dedotta come una delle censure del secondo motivo;
- b.2) ha esaminato le ulteriori censure, respingendo:
- b.2.1.) quella relativa alla violazione del termine di conclusione del procedimento, ritenendo che il *dies a quo* del procedimento andava individuato nella data del 14 maggio 2013, data di notifica del ricorso introduttivo, cosicché risulterebbe tempestiva l'emanazione del provvedimento, avvenuta il 20 giugno 2014;
- b.2.2.) quella relativa alle prescrizioni, rilevando la loro ragionevolezza e l'infondatezza della doglianza circa la loro eseguibilità esclusivamente ad opera del Comune o dei terzi;
- b.2.3.) quella sulle emissioni odorigene, sottolineando l'irrelevanza dell'assenza di un regolamento che fissi i limiti di tali

emissioni, in quanto l'art. 268, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006 implica un concetto ampio di inquinamento atmosferico e permette dunque di individuare dei limiti a tale riguardo;

c) ha esaminato il motivo di ricorso inerente al mancato inserimento del codice C.E.R. 20.01.08, già trattato dalla società nella "Linea 1", fra quelli che la società R.i.d.a. vorrebbe trattare nella sua "Linea 2", dedicata alla produzione di C.S.S., unitamente al terzo ricorso per motivi aggiunti, avente ad oggetto la medesima problematica, respingendoli. Il Collegio ha:

c.1) ricostruito il quadro delle istanze presentate dalla società e delle autorizzazioni via via rilasciate dall'amministrazione;

c.2) ha rilevato che giammai la Regione ha acconsentito alla modifica del trattamento dei rifiuti sulle due linee produttive dell'impianto gestito dalla società, né che un tale atto di assenso possa essersi formato per silenzio rispetto all'istanza presentata il 10 dicembre 2012, perché ciò sarebbe ammissibile soltanto per modifiche non sostanziali, né, inoltre, che un simile risultato possa essere inferito dalla circostanza che negli allegati tecnici all'istanza di modifica sostanziale si dia atto di questa modifica e che l'istanza sia stata poi approvata dalla Regione, perché la modifica non costituiva oggetto di quanto approvato;

c.3) ha respinto tutte le altre questioni (compresa quella istruttoria) formulate con il terzo ricorso per motivi aggiunti, in quanto basate sul presupposto, ritenuto infondato, che la Regione avrebbe autorizzato una modifica delle modalità di trattamento dei rifiuti trattati sulla "Linea 2", in realtà, giammai autorizzata;

d) ha condannato la società al pagamento delle spese del giudizio, quantificate in euro 1.000,00 a favore di ciascuna controparte costituita.

28. La società R.i.d.a. ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado, limitando l'impugnazione a quei capi della pronuncia di primo grado che hanno respinto il secondo motivo dei primi motivi aggiunti e il primo motivo dei secondi motivi aggiunti, relativi al mancato inserimento di alcune tipologie di rifiuti nell'elenco allegato all'A.i.a. dei rifiuti trattabili nell'impianto, nonché i terzi motivi aggiunti, relativi al divieto di trattare il rifiuto organico C.E.R. 20.01.08 e ai pretesi scostamenti del rifiuto di lavorazione prodotto dalla società R.i.d.a. da parametri previsti dalla legge e dal Piano di monitoraggio e controllo allegato all'A.i.a..

29. Con il primo motivo di appello, la società articola plurime censure relative all'istanza di modifica non sostanziale dell'A.i.a., presentata nel 2012, sulla quale assume essersi formato un favorevole silenzio assenso, invece escluso dal T.a.r., e altre censure invece relative all'istanza di modifica sostanziale.

29.1. Con la prima doglianza formulata, la società contesta la sentenza per aver dichiarato che l'istanza presentata dalla R.i.d.a. nel 2012 non esponesse in maniera chiara e manifesta la volontà di modificare la tipologia di rifiuti da trattare sulla linea 2 dell'impianto.

Viene altresì puntualizzato che, contrariamente a quanto affermato in sentenza, la società con la relazione allegata all'istanza, nella quale si dà conto del passaggio del rifiuto CER 20.01.08 sulla "Linea 2", non ha "confessato" che il trattamento di questo rifiuto sulla suddetta linea fosse già in corso a partire dal 2010, bensì che, da quella data, la "Linea 1" non era più in funzione (senza che questo però implicasse che il rifiuto C.E.R. in contestazione affluisse già sulla "Linea 2").

29.2. Con la seconda censura, la società impugna la sentenza rilevando che il tipo di modifica domandata non si qualifica come "sostanziale" e su di essa può dunque formarsi il silenzio-assenso.

Ciò sarebbe comprovato anche da diversi atti di provenienza regionale nel quale il silenzio si dà per formato sui profili dell'istanza relativi all'incremento quantitativo del 10%. Si evidenzia, in proposito, che *"Se l'assenso implicito si è formato sull'incremento quantitativo, vuole dire che sono state valutate e assentite (altrettanto implicitamente) anche le modifiche qualitative"*.

29.3. Con una terza censura, si grava il capo della sentenza nel quale si afferma l'«assorbimento» dell'istanza di modifica non sostanziale nella successiva istanza di modifica sostanziale, rilevandosi come non vi sia alcun indice di una rinuncia alla prima istanza da parte della società e come una simile soluzione sia errata in diritto e contraddetta, in fatto, da una serie di documenti di provenienza regionale, puntualmente indicati nell'appello.

29.4. La società passa dunque alle censure concernenti profili di illegittimità verificatisi con riferimento all'istanza di modifiche sostanziale di cui alla determina G9031 del 20 giugno 2014.

29.5. Con un'articolata censura, l'appellante lamenta che il T.A.R. avrebbe errato anche nel valutare la portata dell'autorizzazione alla modifica sostanziale dell'A.i.a. di cui alla determina G9031 del 20 giugno 2014.

La società deduce che l'istanza presentata (e decisa con il provvedimento del 2014), va esaminata tenendo conto non soltanto di quanto riportata nella nota illustrativa, ma anche nella relazione di accompagnamento e negli allegati.

Secondo l'appellante, opinare diversamente significherebbe, da un lato, svalutare l'attività istruttoria che gli uffici dell'ente competente sono tenuti a compiere, dovendo essi esaminare, per l'appunto, tutta la documentazione presentata e non solo l'istanza, e, dall'altro, rendere incerta e malferma l'azione amministrativa e l'intrapresa economica, poiché rimarrebbe sempre poco chiaro cosa l'ente ha effettivamente approvato.

29.6. Con un'ulteriore doglianza, la società ha impugnato le altre ragioni che giustificerebbero la mancata inclusione di alcuni codici C.E.R. nell'elenco dei rifiuti trattabili nella "Linea 2", di produzione del C.S.S..

Si evidenzia che la sentenza di primo grado, a conferma del fatto che la società R.i.d.a. non sarebbe autorizzata a trattare

i rifiuti organici nella linea di trattamento destinata alla produzione di C.S.S., richiama l'assenza di tali codici nell'Appendice II dell'A.i.a., relativa alla "Linea 2". Nondimeno, a tale proposito, la società appellante, da un lato, evidenzia di aver proposto un'apposita censura, al fine di far valere il difetto di istruttoria e l'errore manifesto, che il T.a.r. avrebbe tuttavia ommesso di decidere; dall'altro, contesta che il T.a.r. avrebbe errato nel non considerare che l'atto approvazione, in quanto concernente l'istanza di modifica, la relativa relazione tecnica e tutti i suoi allegati, prevarrebbe su tutti quei contenuti difformi presenti negli allegati all'atto di approvazione medesimo (nel caso di specie, la parte dispositiva del provvedimento prevarrebbe sull'allegato cui pure il provvedimento rimanda), come da costante giurisprudenza relativa agli strumenti urbanistici, dove la parte normativa prevale su quella cartografica.

29.7. Per la società sarebbe illegittima anche la nota che ha denegato il chiesto intervento di modifica del provvedimento del 2014 in autotutela, per difetto di motivazione sulle ragioni per le quali i rifiuti C.E.R. non sarebbero inseriti nell'elenco allegato all'A.i.a.

29.8. Viene inoltre evidenziato che la Regione non ha in alcun modo motivato neppure il perché il rifiuto organico C.E.R. 20.01.08, qualora ricevuto in forma contaminata e, dunque, inadatta al compostaggio, nonostante l'assenza di soluzioni alternative alla discarica, non possa essere almeno trattato a fini di recupero energetico nell'impianto della società R.i.d.a..

30. Con un secondo motivo di appello, la società impugna la sentenza per omessa pronuncia *"sul terzo e sul quarto motivo di appello dei terzi motivi aggiunti"*.

30.1. Secondo la società, gli atti impugnati si sostanziano in una forma di autotutela, senza il rispetto delle garanzie tipiche di legge e perciò andavano annullati.

30.2. Allo stesso modo, con il terzo motivo di appello, la società ripropone la censura relativa alla mancata inclusione dei codici C.E.R. relativi ai fanghi nell'elenco dei rifiuti trattabili nella linea di produzione del C.S.S..

L'A.i.a. del 2014 sarebbe illegittima, nella parte in cui (Appendice II) non include tra i codici dei rifiuti trattabili nella "Linea 2" di produzione del C.S.S. anche quelli relativi ai fanghi, il cui trattamento sarebbe stato invece autorizzato sin dal 2011, con la determinazione n. B8760/2011.

30.3. Con un'autonoma, ulteriore doglianza si grava il capo della sentenza che ha respinto il secondo motivo dei terzi motivi aggiunti, inerente all'illegittimità della diffida con la quale si contestavano all'impresa l'utilizzo del rifiuto di cui al codice E.R. 20.01.08 e gli scostamenti dei rifiuti in uscita destinati alla discarica dai parametri di legge e/o indicati dal Piano di monitoraggio e controllo allegato all'A.i.a..

L'appellante censura il capo della sentenza che ha respinto il motivo di impugnazione, nel quale si afferma che gli scostamenti rilevati sarebbero *"una conseguenza diretta della diversa e non autorizzata metodica di trattamento di tutti i rifiuti nell'unica linea (Linea 2) mantenuta in efficienza dalla ricorrente"*.

L'appellante censura la sentenza per aver travisato la valenza del Piano di monitoraggio, il quale, a suo dire, non contenebbe prescrizioni/valori-limite, che si aggiungono alle prescrizioni proprie dell'A.i.a., ma elementi, peraltro da aggiornare annualmente, di cui tenere conto nelle attività di autocontrollo e di controllo.

Per l'impresa, non sarebbe pertanto configurabile una violazione dell'art. 29 decies, comma 9, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006.

Viene anche contestato il merito dell'istruttoria, perché, ad avviso dell'appellante, condotta su dati risalenti ed inattuali. Inoltre, dall'istruttoria disposta dal T.a.r. e, secondo l'appellante, regolarmente acquisita al giudizio (contrariamente a quanto affermato dal medesimo T.a.r.), emergerebbe l'inattendibilità dell'accertamento tecnico compiuto dall'A.r.p.a..

31. Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio, la Provincia di Latina, il Comune di Aprilia e l'A.r.p.a. del Lazio, resistendo all'appello.

32. Con la sua articolata memoria, depositata il 20 settembre 2021, la Regione evidenzia l'infondatezza delle doglianze della società.

33. Con la sua memoria del 20 settembre 2021, la Provincia eccepisce, in via pregiudiziale, il passaggio in giudicato della sentenza relativamente all'ordinanza provinciale n. 75 del 17 giugno 2017, impugnata con i terzi motivi aggiunti, non essendo state le statuizioni della pronuncia di primo grado gravate dalla società.

Nel merito, la Provincia sottolinea l'infondatezza dei motivi di appello articolati dalla R.i.d.a..

34. Con la memoria del 20 settembre 2021, il Comune di Aprilia ha anch'esso domandato il rigetto dell'appello, con dovizia di argomentazioni.

35. La società R.i.d.a. e la Regione Lazio hanno poi depositato anche scritti di replica.

L'appellante ha eccepito la tardività del deposito della memoria della Regione Lazio in quanto avvenuta oltre le ore 12:00 del giorno 20 settembre 2021 e l'inammissibilità delle memorie della Provincia e del Comune di Aprilia, i quali, a suo dire, non avrebbero un interesse a contraddire.

36. All'udienza del 28 ottobre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

37. In via pregiudiziale, va accolta l'eccezione formulata dalla Provincia di Latina, considerato che non risultano formulati motivi di appello sul capo della sentenza riguardante l'ordinanza emanata dall'amministrazione provinciale.

38. Vanno invece respinte le eccezioni formulate dalla società R.i.d.a. con la memoria di replica.

38.1. Quanto alla prima eccezione, relativa alla tardività del deposito della memoria regionale, il Collegio ritiene che, in presenza di oggettive incertezze giurisprudenziali (cfr. per la tesi più rigorosa, Cons. Stato Sez. IV, 13 febbraio 2020, n.

1137, che riconosce l'errore scusabile; Cons. giust. amm., sez. giur., 7 giugno 2018, n. 344; Cons. Stato, sez. III, 24 maggio 2018, n. 3136; per la tesi contraria, Cons. Stato, Sez. III, 23 ottobre 2019, n. 7207, che riconosce, a sua volta, la sussistenza di un errore scusabile; Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3309), debba riconoscersi l'ammissibilità del deposito contestato, sussistendo l'errore scusabile della parte.

38.2. Quanto alla seconda eccezione, se ne evidenzia l'inammissibilità, in considerazione della circostanza che la memoria di replica costituisce, per pacifica giurisprudenza, lo scritto con il quale prendere posizione sulle altrui doglianze e non per formulare nuove difese.

39. Relativamente alle questioni di merito del giudizio, seguendo la prospettazione di parte appellante, per comodità espositiva, il Collegio ritiene di suddividere il primo motivo di appello in una prima parte, relativa all'istanza di modifica definita dalla società R.i.d.a. "non sostanziale", e in una seconda parte, relativa all'istanza di modifica definita dalla società R.i.d.a. "sostanziale", il cui rispettivo scrutinio verrà operato partitamente.

40. Nella prima parte del primo motivo di appello, la società ha proposto tre distinte censure relative all'istanza di modifica da essa definita "non sostanziale", presentata in data 10 dicembre 2012.

Con esse, l'appellante rappresenta, in estrema sintesi, che la sentenza di primo grado avrebbe errato nel respingere la tesi sostenuta in primo grado, secondo cui su questa istanza si sarebbe formato un provvedimento di silenzio assenso, che avrebbe abilitato la società a modificare il suo processo produttivo, mediante la confluenza sulla "Linea 2" dei rifiuti (*id est*, dei codici C.E.R.) prima trattati sulla "Linea 1".

41. Le censure articolate sono inammissibili.

42. La sentenza, nel respingere i relativi motivi di gravame di primo grado, ha statuito che non può essersi formato un titolo abilitativo *per silentium*, ai sensi dell'art. 29-nonies, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, applicabile *ratione temporis*, in quanto *"In ogni caso, l'utilizzo del CER 20.01.08 per la produzione di CSS non sarebbe potuto essere autorizzato né espressamente né tacitamente, ai sensi dell'art. 181 comma 4 del D.Lgs. 152/2006 (che detta il principio per cui se la raccolta è separata anche il trattamento deve essere tale), nonché della normativa tecnica dettata dal D.M. 5 febbraio 1998 capitolo 14.1 Allegato 1 suballegato1 (che esclude per la produzione di CSS i rifiuti provenienti da raccolta differenziata) e capitolo 16.1 (che indica tra i rifiuti utilizzabili per la produzione di compost il CER 20.01.08)."*

43. Quella riportata costituisce uno dei punti della motivazione che il Giudice di primo grado ha articolato per respingere le doglianze della ricorrente secondo cui, a seguito della presentazione dell'istanza del 10 dicembre 2012, si sarebbe perfezionata una modifica dell'A.i.a. ai sensi dell'art. 29-nonies, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

44. Ebbene, dalla disamina dell'appello non risulta una censura volta all'impugnazione di questo capo della motivazione che è, pertanto, divenuto giudicato tra le parti.

45. I dedotti motivi di impugnazione vanno pertanto dichiarati inammissibili, dovendosi rilevare il passaggio in giudicato della pronuncia di primo grado, relativamente al capo in esame.

46. Accertato, dunque, che è da escludersi che la modifica di cui all'istanza del 10 dicembre 2012 possa ritenersi assentita per l'avvenuto decorso del termine di sessanta giorni, così come previsto dall'art. 29-nonies, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, può procedersi allo scrutinio della doglianza relative all'istanza presentata in data 14 gennaio 2013.

47. La seconda parte del primo motivo di appello, riguardante, in particolare, l'istanza di modifica sostanziale presentata il 14 gennaio 2013 e la conseguente delibera G09031 del 20 giugno 2014, è invece fondata, nei sensi e nei limiti che si vanno a chiarire.

48. Il Collegio rileva che, effettivamente, sussiste il dedotto mancato coordinamento fra il dispositivo della determinazione della Regione Lazio impugnata e gli allegati al provvedimento in questione.

48.1. Infatti, mentre, da un lato, accogliendo la domanda di modifica sostanziale dell'A.i.a., la deliberazione regionale approva l'istanza presentata della società, la relazione tecnica di accompagnamento e gli allegati a tali atti di parte, ingenerando così la convinzione di aver recepito la modifica dei codici E.R. autorizzati al trattamento presso la "Linea 2", dall'altro, nei richiamati allegati al provvedimento, omette l'elencazione di quei codici dei quali, nei citati atti di parte, prodotti nell'istruttoria e approvati nel dispositivo della determinazione regionale, si domandava l'inserimento nell'autorizzazione integrata ambientale, non risultando dunque quest'ultimi fra quelli autorizzati al trattamento sulla "Linea 2".

48.2. L'antinomia riscontrata non può essere superata, in via interpretativa, dal Collegio, poiché non emergono né dagli atti del procedimento né dalla motivazione della deliberazione impugnata elementi dirimenti a favore dell'una o dell'altra soluzione.

49. Queste considerazioni, conseguentemente, se conducono ad una declaratoria di illegittimità *in parte qua* del provvedimento, portano altresì a rigettare la domanda di condanna alla rettifica del provvedimento nel senso auspicato dalla società, secondo la quale il dispositivo avrebbe dovuto prevalere sui suddetti allegati, con conseguente inserimento dei codici desiderati fra quelli trattabili sulla "Linea 2".

50. Va altresì rigettata la tesi difensiva sostenuta dalle amministrazioni e sostanzialmente accolta dal T.a.r., secondo cui il provvedimento sarebbe legittimo e non conterrebbe alcuna contraddizione, in quanto l'istanza presentata dalla società non recherebbe alcuna menzione della modifica dei codici E.R. dei quali si domanda l'autorizzazione per il trattamento sulla "Linea 2".

50.1. A tale riguardo, va precisato che una più attenta lettura della relazione presentata unitamente all'istanza per la modifica sostanziale dell'A.i.a., di cui l'amministrazione deve tenere conto, avrebbe consentito agli uffici competenti di avvedersi della circostanza che il processo produttivo preordinato alla realizzazione di C.S.S., in esercizio sulla "Linea 2" dello stabilimento della società R.i.d.a., implicava, nelle intenzioni della proponente, anche l'impiego dei rifiuti CER 20.01.08 e degli altri rifiuti prima adoperati nel processo gestito sulla "Linea 1".

50.2. D'altro canto, va pure rimarcato che alla censurabile gestione del delicato procedimento amministrativo in esame – ed il giudizio va esteso anche alla vicenda relativa alla presentazione dell'istanza del 10 dicembre 2012, ritenuta "superata" senza che l'istante avesse dedotto alcunché in tal senso nella successiva istanza e senza che l'amministrazione se ne sia accertata con una semplice richiesta all'avente diritto – ha fatto da contraltare la condotta, altrettanto poco scrupolosa, della società proponente.

50.3. Quest'ultima avrebbe dovuto formulare con maggiore chiarezza entrambe le istanze che sono state scrutinate nel presente processo, mediante l'individuazione sintetica, ma puntuale, dell'oggetto delle modifiche domandate.

50.4. Come condivisibilmente evidenziato dalla difesa della Provincia di Latina, in ambedue le istanze e, in particolare, in quella del 10 dicembre 2012, la proponente avrebbe potuto agevolmente riportare, quale oggetto dell'istanza o tra le richieste formulate, la sintetica dicitura "*soppressione Linea 1 e convogliamento di tutti i rifiuti autorizzati nella sola Linea 2*" o una formula sostanzialmente equivalente, che attirasse immediatamente l'attenzione dell'autorità competente anche su questo profilo.

50.5. Una attenta disamina degli atti di parte ed una scrupolosa istruttoria, da un lato, e il rispetto del principio di leale collaborazione e del "*clare loqui*" con richieste ed atti chiari e non equivoci, dall'altra, costituiscono presupposti necessari del rapporto fra amministrazione e privato.

51. In definitiva, l'illegittimità riscontrata determina l'annullamento di quella parte del provvedimento che dispone, da un lato, l'approvazione della documentazione allegata all'istanza di modifica sostanziale presentata dalla società, ma, dall'altro, non fa discendere, quale conseguenza di questa approvazione, l'inserimento, nel pertinente allegato al provvedimento di modifica sostanziale dell'A.i.a., dei codici C.E.R., che figuravano tra quelli di cui si domandava l'autorizzazione al trattamento, nella "*Relazione generale dei processi, delle quantità e delle tipologie di rifiuti trattati, a firma del dott. ing. Maurizio Ciotti, e dell'Amministratore Unico della Rida Ambiente s.r.l., Fabio Altissimi*", presentata in sede istruttoria dalla società e menzionata dal dispositivo, per l'appunto, fra gli allegati approvati.

52. L'amministrazione dovrà dunque rideterminarsi, nel rispetto dei termini del procedimento amministrativo, su questo aspetto, chiarendo, con congrua motivazione, in base agli atti del procedimento, che rimangono fermi e non incisi dagli effetti demolitori della pronuncia di annullamento, e salvo gli approfondimenti istruttori che eventualmente riterrà opportuno o necessario compiere, se l'autorizzazione concerne anche quei codici C.E.R. di cui la società ha domandato l'inserimento fra quelli autorizzati al trattamento e le ragioni della decisione.

53. Il primo motivo di appello va dunque accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

54. In ragione di quanto appena statuito in parziale accoglimento della seconda parte del primo motivo di appello, va dichiarata l'infondatezza del secondo motivo di appello, con il quale, evidentemente per mero tuziorismo, la società lamenta la violazione della disciplina che regola l'esercizio dei poteri di autotutela.

55. È lampante, infatti, che la Regione non ha inteso esercitare simili poteri e la discrasia poc'anzi rimarcata costituisce soltanto la risultante dei vizi della funzione accertati nei precedenti paragrafi.

56. Il secondo motivo di appello va dunque respinto.

57. Diversamente, è fondato, nei sensi e nei limiti che si vanno di seguito ad esporre, il terzo motivo di appello, riguardante il mancato inserimento dei codici ER relativi ai fanghi nella delibera n. G09031 del 20 giugno 2014.

58. Con riferimento al profilo censurato, il Collegio ravvisa, infatti, nel provvedimento impugnato, un vizio della funzione per difetto d'istruttoria e contraddittorietà estrinseca.

59. Come rimarcato dalla società appellante, con la delibera n. 8760 del 18 novembre 2011, la Regione, in accoglimento dell'istanza del 2 settembre 2011, ha corretto la precedente delibera n. 6174 del 27 luglio 2011, prevedendo che nella sezione denominata "Operazioni di gestione autorizzata", contenuta nell'allegato tecnico, nella sezione "A.2 - Rifiuti solidi non pericolosi attività non IPPC – Recupero e smaltimento rifiuti non pericolosi e produzioni di CDR/CSS", nella parte relativa alle "operazioni di gestioni autorizzate" venisse inserita con riferimento alle operazioni individuate dal codice "D8" la seguente postilla: "*riguarda il flusso che viene avviato alla linea di bioessiccazione relativamente ai fanghi*".

60. Tale sistema di bioessiccazione – si legge a pag. 1 della deliberazione n. 6174 del 27 luglio 2011 – riguarda "*il trattamento e produzione di un CDR/CSS (ai sensi del d.lgs. n. 205/2010) di qualità, attraverso il trattamento della parte organica delle migliori tecniche disponibili*".

61. Risulta pertanto evidente come, anche con riferimento a questo aspetto, la deliberazione n. G09031 del 20 giugno 2014 risulti poco chiara e affetta da quei profili di eccesso di potere innanzi indicati.

62. Nel riesaminare la questione la Regione dovrà, pertanto, tenere conto della statuizione contenuta nella determinazione n. 8760 del 18 novembre 2011 e di cui si è dato in precedenza conto, così da adeguatamente motivare in merito,

nell'ambito della determinazione che intenderà assumere, sull'istanza di modifica sostanziale proposta dalla società.

63. Va esaminato, infine, il quarto ed ultimo motivo di appello, che ripropone le censure articolate nel terzo atto per motivi aggiunti avverso la diffida regionale prot. 302973 del 14 giugno 2017, gli atti adottati dalla Regione ad essa connessi.

64. Il motivo di appello è in parte fondato e in parte inammissibile.

65. Come rilevato nella memoria del 20 settembre 2021 della Regione Lazio, la diffida regionale prot. 302973 del 14 giugno 2017, presenta un duplice contenuto, perché, da un lato, ha diffidato la società ricorrente a non utilizzare il codice C.E.R. 20.01.08 rifiuti biodegradabili di cucine e mense per la produzione di C.D.R./C.S.S. con la "Linea 2", in quanto, a suo dire, non contemplato nell'autorizzazione; dall'altro, a rispettare, per quanto concerne i flussi in uscita dalla medesima sezione impiantistica dedicata alla produzione C.D.R./C.S.S., quanto previsto dal vigente Piano di Monitoraggio e Controllo, allegato alla determinazione dirigenziale n. G.09031 del 20 giugno 2014.

66. Il motivo di appello è fondato nella parte in cui è diretto a censurare la diffida, lì dove intima la cessazione dell'impiego del rifiuto C.E.R. 20.01.08 sulla "Linea 2".

67. L'annullamento della determinazione regionale G09031 del 20 giugno 2014, a causa della sua contraddittorietà proprio relativamente all'autorizzazione o alla mancata autorizzazione all'impiego della tipologia di rifiuto C.E.R. 20.01.08, sulla "Linea 2" della società, si riflette anche sulla legittimità dell'impugnata diffida.

68. Il mezzo di gravame risulta invece inammissibile nella parte in cui contesta lo scostamento dei flussi di rifiuti in uscita dallo stabilimento dal Piano di monitoraggio e controllo.

69. In particolare, la censura relativa all'asserita mancanza di cogenza del Piano di monitoraggio risulta proposta per la prima volta in appello e non dedotta in primo grado, nel (terzo) ricorso per motivi aggiunti, sicché essa va dichiarata inammissibile, integrando una violazione dell'art. 104 c.p.a. che vieta l'ampliamento del *thema decidendum* nel giudizio di appello.

70. Quanto alla censura relativa all'istruttoria disposta dall'A.r.p.a. e, precisamente, all'erroneità dell'indice impiegato per valutare il campione di rifiuto esaminato, essa risulta inammissibile per difetto d'interesse, andandosi a censurare aspetti che in realtà non costituiscono il *proprium* della contestazione mossa dalla Regione con la gravata diffida.

71. Per la medesima ragione deve essere dichiarata inammissibile la censura con la quale si contesta la pronuncia impugnata per non aver tenuto in considerazione l'istruttoria disposta in primo grado: si tratta, anche in questo caso, di un profilo che non riverbera sulla legittimità dell'atto gravato.

72. Il quarto motivo va, dunque, in parte, accolto e, in parte, dichiarato inammissibile.

73. In conclusione, l'appello va accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

74. In ragione della complessità della vicenda e della novità di alcune delle questioni trattate, si compensano le spese del doppio grado di giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso n.r.g. 3295 del 2018, accoglie l'appello nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla:

a) la determinazione della Regione Lazio n. G09031 del 20 giugno 2014, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione;

b) annulla la nota della Regione Lazio, prot. U.0302973 del 14 giugno 2017, nonché le note regionali U.0307303 e U.0308815, entrambe del 16 giugno 2017, ad essa strettamente connessi, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio fra le parti.

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

(Omissis)