

Attività di stoccaggio e trattamento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi e rinnovo, con modifiche sostanziali, dell'AIA

Cons. Stato, Sez. IV 5 settembre 2022, n. 7698 - Lopilato, pres. f.f.; Martino, est. - Comune di Barberino Tavarnelle (avv. Falorni) c. Città Metropolitana di Firenze (avv. De Luca) ed a.

Sanità pubblica - Attività di stoccaggio e trattamento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi - Rinnovo, con modifiche sostanziali, dell'AIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società odierna appellata svolge attività di stoccaggio e trattamento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, nel Comune di Barberino Val d'Elsa (ora Comune di Barberino Tavarnelle) in forza di autorizzazione integrata ambientale originariamente rilasciata il 5 febbraio 2008 per la durata di cinque anni.

Il 2 agosto 2012 ne chiedeva il rinnovo, con modifiche sostanziali, alla Provincia di Firenze prevedendo un ampliamento dell'attività con nuovi processi produttivi.

La Conferenza di servizi tenuta il 23 febbraio 2013 si concludeva con l'espressione di un parere non favorevole, recepito nei decreti 5 luglio 2013, n. 2445 e 11 luglio 2013, n. 2150, della Provincia. Questi provvedimenti venivano impugnati dalla Ecos innanzi al T.a.r. per la Toscana; il ricorso veniva accolto con sentenza del 7 maggio 2014, n. 758.

1.1. In esecuzione di tale pronuncia, la Provincia convocava nuovamente la Conferenza dei servizi che, riunitasi il 13 febbraio 2013, esprimeva parere positivo sulla pronuncia di compatibilità ambientale circa il progetto di definitiva modifica dell'impianto e parere non favorevole al rinnovo, con modifiche sostanziali, dell'autorizzazione ambientale.

La Provincia si riservava ogni determinazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, e comunicava allo Sportello unico per le attività produttive del Comune il rilascio del parere non favorevole.

Lo Sportello Unico, con nota 7 gennaio 2014, prot. 49, rappresentava alla Ecos i motivi ostativi al rilascio dell'atto unico favorevole informandola della possibilità di presentare osservazioni.

A seguito dell'esame della documentazione presentata dalla società, la Provincia, con nota 16 dicembre 2014 prot. 575312/2014, esprimeva parere favorevole al rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale, con condizioni e prescrizioni.

Il Comune, con nota 20 gennaio 2015, manifestava alla Città Metropolitana di Firenze, succeduta alla Provincia nell'esercizio delle competenze in materia, l'intenzione di presentare memorie sul procedimento svolto invitandola a non rilasciare alla controinteressata l'autorizzazione integrata ambientale.

La Città Metropolitana, con nota del 26 gennaio 2015, comunicava che il procedimento doveva ritenersi concluso e che non intendeva esaminare memorie o controdeduzioni.

1.2. La nota della Provincia del 16 dicembre 2014 prot. 575312/2014, unitamente agli atti presupposti, veniva impugnata dal Comune innanzi al T.a.r. per la Toscana sulla base di dodici articolati mezzi di gravame.

Il medesimo provvedimento veniva peraltro impugnato anche dalla società Ecos.

Il ricorso di quest'ultima veniva accolto con la sentenza del medesimo T.a.r. 3 gennaio 2016, n. 10.

1.3. In data 25 maggio 2015, n. 1968, la Città metropolitana esprimeva parere favorevole al rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale.

Il parere veniva trasmesso allo Sportello unico comunale per le attività produttive il quale, a sua volta, adottava l'atto unico 1° giugno 2015 prot. 4224/2015, di rinnovo dell'autorizzazione richiesta.

1.4. Il parere provinciale veniva impugnato con ricorso per motivi aggiunti, in parte riproduttivi delle censure già articolate con il ricorso principale, con l'aggiunta di un motivo ulteriore con il quale venivano contestate le condizioni della polizza fideiussoria presentata da Ecos.

1.5. Infine, con decreto 19 dicembre 2016, n. 13744, la Regione Toscana aggiornava l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata con il precedente atto dirigenziale n. 1968/2015 autorizzando, con prescrizioni, l'attività di miscelazione in deroga per un quantitativo massimo di 50 tonnellate giornaliere ed annuo di 6.408 tonnellate.

Venivano peraltro riviste tutte le tipologie di rifiuti trattati nell'impianto nonché disposte nuove prescrizioni in sostituzione di quelle precedenti, tra cui l'adozione di un protocollo operativo per la tutela dei corpi idrici superficiali, in conseguenza della nuova classificazione di pericolosità idraulica ai sensi del "Piano di gestione rischio alluvioni" approvato dall'Autorità di Bacino del Fiume Arno".

L'atto conclusivo del procedimento, prot. 520/2017, veniva rilasciato dallo Sportello unico per le attività produttive il 24 gennaio 2017.

1.6. Nella resistenza della Città Metropolitana di Firenze, dell'Autorità di Bacino del Fiume Arno e della società Ecos, il

T.a.r., prescindendo dalle eccezioni preliminari, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, ritenendo in parte infondati e in parte improcedibili i mezzi di gravame, e ha compensato tra le parti le spese di giudizio.

2. La sentenza è stata impugnata dal Comune, rimasto soccombente.

L'Amministrazione ha dedotto:

I. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.; Violazione falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 10bis, della legge n. 241/1990; Violazione degli artt. 34, 35, 39 e 40 del D.Lgs. n. 104/2010; Violazione degli artt. 100 e 112 c.p.c.; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Il T.a.r. avrebbe inteso in senso riduttivo le censure svolte nel primo motivo del ricorso originario e nel secondo motivo aggiunto, riducendole al solo tema "dell'eccessiva durata del procedimento". La censura, invece, denunciava l'anomalia del procedimento che sarebbe stato lasciato aperto senza alcuna ragione, dando inizio ad una fase di ingiustificate tergiversazioni.

II. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10bis della legge n. 241/1990; Violazione e falsa applicazione dell'art. 29quater, comma VIII, del D.Lgs. n. 152/2006; Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 4 e 7 del D.P.R. n. 160/2010; Violazione e falsa applicazione dell'art. 36 della L.R. n. 40/2009; Violazione e falsa applicazione dell'art. 72bis della L.R. n. 10/2010;*

Violazione degli artt. 34, 39 e 40 del D.Lgs. n. 104/2010 e dell'art. 112 c.p.c.; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.

La sentenza impugnata (al paragrafo 2.2) ha esaminato congiuntamente i motivi secondo e sesto del ricorso originario.

Il secondo motivo del ricorso originario (le cui censure erano riprese nel terzo motivo aggiunto), riguardava il fatto che, con la comunicazione S.U.A.P. prot. n. 49 in data 7.1.2014, la società era stata informata della "possibilità di presentare (...) scritti, memorie e documenti".

La nota in questione aveva stabilito che i documenti integrativi dovessero essere presentati "in un'unica soluzione" ed "entro il termine perentorio di 10 giorni dalla data di ricevimento della presente".

La previsione del termine perentorio di dieci giorni – mutuata dall'art. 10 bis della legge 7.8.1990, n. 241 – era funzionale ad una rapida definizione del procedimento, mentre la previsione della spedizione "in un'unica soluzione" aveva la chiara finalità di evitare il deprecabile fenomeno della produzione "a rate" della documentazione. Delle tre integrazioni fornite dalla società (16.1.2014, 15.4.2014 e 23.6.2014) le uniche ad essere state prodotte nel termine perentorio di dieci giorni indicato nella comunicazione S.U.A.P. n. 49/2014 sarebbero quelle del gennaio 2014.

Pertanto, secondo l'appellante, solo di queste ultime la Provincia avrebbe potuto tener conto ai fini dell'emissione del parere sulla A.I.A. (con le conseguenze indicate nel primo motivo); mentre le integrazioni presentate successivamente avrebbero dovuto essere ignorate ed espunte dal procedimento. In assenza delle integrazioni presentate nell'aprile e nel giugno 2014, l'esito della pratica sarebbe stato certamente negativo.

Sotto altro profilo, la tardività (e quindi la inutilizzabilità) delle produzioni documentali dell'aprile e del giugno 2014 sarebbe palese anche con riferimento al termine di 90 giorni previsto dall'art. 29quater, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 per la produzione di documentazione integrativa nel procedimento di A.I.A.

Il sesto motivo del ricorso originario aveva poi denunciato il fatto che, con la creazione di un canale diretto fra Provincia e soggetto richiedente, fosse stato estromesso il S.U.A.P. del Comune di Barberino Val D'Elsa, il quale, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 7.9.2010, n. 160, è l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per i procedimenti in esame.

Analogamente dispongono l'art. 36, comma 1 e 2, della l.r. 23.7.2009, n. 40 e l'art. 72bis, comma 2, della l.r. 2.2.2010, n. 10.

Il T.a.r. non avrebbe colto che le produzioni documentali della società non solo erano tardive ma anche non presentate "in un'unica soluzione"; inoltre, rientrava nei poteri del Sportello Unico stabilire la "perentorietà" del termine assegnato.

III. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della legge n. 241/1990; Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010; Violazione e falsa applicazione dell'art. 29quater del d.lgs. n. 152/2006; Violazione dell'art. 72bis della L.R. n. 10/2010; Difetto ed erroneità della motivazione.*

I motivi terzo e quarto del ricorso originario sono stati esaminati congiuntamente dal T.a.r. al paragrafo 2.3 della motivazione della sentenza impugnata.

Il terzo motivo del ricorso originario ed il quarto motivo aggiunto avevano fatto rilevare che la nota in data 16.12.2014, il provvedimento n. 1968 in data 25.5.2015 e gli atti connessi sarebbero stati illegittimi anche per aver concluso un procedimento che non aveva rispettato le forme imposte dalla vigente normativa. La valutazione delle integrazioni avrebbe dovuto avere luogo, infatti, in sede di Conferenza di servizi, che, in data 13.12.2013, si era pronunciata in senso negativo.

Al riguardo, sarebbe generica l'asserzione secondo cui soltanto l'"Agenzia" (cioè l'Arpat) e "la P.O. Provinciale" avrebbero "rilevato criticità".

In sede di Conferenza avrebbero infatti espresso perplessità sia l'Autorità di Bacino del Fiume Arno che l'ASL 10 Sud-Est.

La mancata riconvocazione della Conferenza di servizi non avrebbe potuto essere giustificata dal rilievo della sostanziale superfluità di una nuova riunione della medesima.

Secondo l'art. 14 della legge n. 241/1990 e l'art. 29-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 la Conferenza è l'unica sede in cui dette Amministrazioni devono essere chiamate a pronunciarsi in merito alle integrazioni documentali prodotte dal soggetto richiedente il rilascio od il rinnovo dell'A.I.A.

IV. *Violazione dell'art. 29quater del d.lgs. n. 152/2006; Violazione degli artt. 72bis e 72quater della L.R. n. 10/2010; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Il quinto motivo del ricorso originario ed il sesto motivo aggiunto esponevano che non era stato emesso alcun parere dell'A.r.p.a.t. sulle integrazioni documentali dell'aprile 2014 (nonostante l'espressa richiesta formulata dal Responsabile del Procedimento con la nota in data 16.4.2014) e sulle integrazioni del giugno 2014; ciò in violazione dell'art. 72quater della L.R. n. 10/2010.

Il T.a.r., al contrario, ha fatto riferimento ad una nota dell'Agenzia dell'11 febbraio 2014, con la quale sarebbe stato espresso parere favorevole, sia pure con prescrizioni.

Tuttavia, secondo l'appellante, proprio perché il parere A.r.p.a.t. in data 11.2.2014 aveva formulato una serie di prescrizioni, l'Agenzia avrebbe dovuto esprimersi sull'ottemperanza, o meno, a tali prescrizioni.

V. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della legge n. 241/1990; Violazione degli artt. 34, 35 e 40 del d.lgs. n. 104/2010; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Nel settimo motivo del ricorso originario e nell'ottavo motivo aggiunto si era fatto rilevare che la nota in data 16.12.2014 ed il provvedimento n. 1968 del 25.5.2015 non erano stati preceduti da alcuna specifica istruttoria (e proposta) del responsabile del procedimento.

Secondo il T.a.r. le censure sarebbe state generiche perché il Comune non aveva indicato gli elementi da cui potevano evincersi omissioni nell'istruttoria da parte del RUP.

Sarebbe tuttavia innegabile che quest'ultimo non ha formalizzato una specifica proposta istruttoria.

VI. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 29 del d.lgs. n. 46/2014; Violazione degli artt. 34, 35 e 39 del D.Lgs. n. 104/2010; Violazione dell'art. 100 c.p.c.; Violazione dei principi generale del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Nell'ottavo motivo del ricorso originario e nel nono motivo aggiunto, il Comune aveva invocato le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 46 del 2014 al Codice dell'ambiente.

In particolare, l'art. 29, così come modificato, reca una articolata disciplina transitoria, secondo cui l'applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 7 del d.lgs n. 46/2014, era possibile solo per i procedimenti che fossero stati iniziati prima del 7.1.2013 e che fossero stati conclusi prima del 25.6.2014 e cioè entro il settantacinquesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto, avvenuta in data 11.4.2014.

Nel caso di specie, poiché il procedimento non era concluso alla data del 25.6.2014, sarebbe stato evidente che non poteva più farsi applicazione della "vecchia normativa", vale a dire quella vigente al 2.8.2012, data di inoltramento della domanda di rinnovo dell'A.I.A.

Tuttavia, anche le conclusioni cui è giunta la Provincia di Firenze, in ordine alla automatica applicabilità della "nuova normativa", sarebbero state prive di fondamento.

Infatti, l'art. 29, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 46/2014, subordina l'applicabilità della nuova normativa ai procedimenti in corso alla data del 7.1.2013 ad una espressa istanza dei richiedenti, che, nella fattispecie, non sarebbe stata presentata.

Quanto, poi, alla declaratoria di improcedibilità dell'ottavo motivo, per effetto dell'adozione del decreto regionale n. 13744 del 19 dicembre 2016, l'appellante fa osservare che tale provvedimento avrebbe in realtà introdotto soltanto alcune limitate modifiche ed integrazioni al precedente provvedimento n. 1968 del 25.5.2015, per la parte in cui quest'ultimo era stato annullato dal TAR con la sentenza n. 10/2016. Tale sentenza, infatti, aveva ritenuto illegittime talune limitazioni e prescrizioni del provvedimento n. 1968 del 25.5.2015; ed è per ottemperare a tale decisione che si è avuta la nuova valutazione di alcuni aspetti dell'autorizzazione.

Secondo il punto 9 del dispositivo regionale "*il presente atto aggiorna ed integra l'autorizzazione integrata ambientale, DD 1968/2015*"; inoltre "*restano comunque valide tutte le altre prescrizioni contenute nell'atto dirigenziale n. 1968 del 25.5.2015 e nei suoi allegati parti integranti e sostanziali se non sostituite o modificate dal presente atto*".

L'atto regionale non avrebbe sostituito la precedente autorizzazione la quale, anzi, ne costituirebbe un presupposto necessario.

Il suo annullamento determinerebbe, a dire della ricorrente, un effetto caducante anche rispetto alla sopravvenuta AIA regionale.

VII. *Violazione del Piano Strutturale del Comune di Barberino Val d'Elsa; Violazione del Piano di bacino del Fiume Arno-Stralcio "Assetto idrogeologico"; Violazione e falsa applicazione dell'art. 191 (ex art. 174) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3ter e 301 del d.lgs. n. 152/2016; Violazione degli artt. 34, 35, 39 e 40 del D.Lgs. n. 104/2010; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Violazione dell'art. 100 c.p.c.; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Con il nono motivo del ricorso originario e il decimo motivo aggiunto il Comune aveva lamentato il fatto che, a suo dire,

Provincia e la Città Metropolitana non avessero “*tenuto in considerazione l’altissima pericolosità idraulica che contraddistingue l’area su cui insiste l’impianto*”.

Il T.a.r. ha dichiarato l’improcedibilità del motivo perché il sopravvenuto decreto regionale ha integrato l’autorizzazione attraverso nuove prescrizioni in merito alla classificazione di pericolosità idraulica (punto 5 del dispositivo).

Al riguardo, l’appellante ha ribadito che il primo giudice non ha effettuato alcuna verifica di tali prescrizioni, le quali sarebbero insufficienti ad elidere l’illegittimità, sotto questo profilo, dell’atto presupposto;

VIII. *Violazione dell’art. 8 del d.l.gs n. 209/1999; Violazione degli allegati B (Operazioni di smaltimento) e C (Operazioni di recupero) alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006; Violazione degli allegati 1 e 2 alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio;*

Violazione degli artt. 34, 35, 39 e 40 del d.lgs. n. 104/2010; Violazione degli artt. 100 e 112 c.p.c.;

Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.

Con l’undicesimo motivo del ricorso originario e con il dodicesimo motivo aggiunto, l’Amministrazione comunale ricorrente aveva fatto rilevare che la positiva conclusione dell’istruttoria manifestata nella nota 16.12.2014 e nel provvedimento n. 1968 del 25.5.2015, “*si pone in contrasto con le opinioni espresse, nelle note in data 22.10.2014 e in data 19.11.2014, dalla P.O. gestione rifiuti e bonifica siti inquinati*” per tutta una serie di profili che erano stati puntualmente evidenziati.

Anche in questo caso le censure sono state dichiarate improcedibili per effetto dell’avvenuta emanazione del provvedimento 13744 del 19.12.2016. Tuttavia, dal contenuto di tale provvedimento, non potrebbe evincersi alcuna ragione per la quale esso possa far venir meno l’interesse all’accoglimento di quei motivi.

IX. *Violazione e falsa applicazione dell’art. 29octies del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Nel decimo motivo del ricorso originario e nell’undicesimo motivo aggiunto si era fatto rilevare che un ulteriore profilo di illegittimità del parere favorevole contenuto nella nota in data 16.12.2014, nonché del provvedimento n. 1968 del 25.5.2015, era rappresentato dalla mancata disamina delle problematiche evidenziate dall’A.R.P.A.T. nel corso dell’ispezione in data 4.12.2013.

Il T.a.r. ha ritenuto che tali problematiche sarebbe state superate senza specificare come ciò sarebbe avvenuto.

X. *Violazione degli artt. 3, 7, 10, 21quinquies e 21octies della legge n. 241/1990; Violazione dell’art. 29quater del d.lgs n. 152/2006; Violazione degli artt. 34, 35, 39 e 40 del d.lgs n. 104/2010; Violazione dell’art. 112 c.p.c.; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Violazione dei principi generali in materia di procedimento amministrativo;*

Difetto ed erroneità della motivazione.

Nel dodicesimo motivo del ricorso originario, l’Amministrazione aveva lamentato il fatto che le proprie osservazioni non fossero state valutate.

Il T.a.r. ha dichiarato il motivo inammissibile poiché il Comune non aveva indicato quali elementi conoscitivi avrebbe introdotto nel procedimento con le memorie che aveva intenzione di presentare, “*e che non risulta abbia presentato*”.

La nota in data 26.1.2015 sarebbe illegittima proprio per l’ingiustificato rifiuto che oppone “*a prescindere da ogni altra considerazione*”. In ogni caso, il Comune avrebbe effettivamente presentato una memoria in cui aveva esposto le proprie perplessità rispetto all’impianto di cui trattasi;

XI. *Violazione dell’art. 208 del d.lgs. n. 152/2006; Violazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 36/2003;*

Violazione della deliberazione della Giunta Regionale Toscana 6.8.2012, n. 743; Violazione degli artt. 34, 35, 39 e 40 del d.lgs. n. 104/2010; Violazione dell’art. 100 c.p.c.; Violazione dei principi generali del processo amministrativo; Difetto ed erroneità della motivazione.

Il tredicesimo motivo aggiunto riguardava la ritenuta inidoneità della polizza fideiussoria presentata dalla società. La polizza sarebbe stata totalmente contraria alle (legittime) richieste della Provincia e, comunque, vi sarebbe assoluta incertezza circa la decorrenza e l’operatività della fideiussione.

A differenza di quanto ritenuto dal T.a.r.– secondo cui la censura era inammissibile - la legittimazione e l’interesse dell’Amministrazione comunale sarebbero gli stessi che sorreggono l’impugnativa dei provvedimenti amministrativi impugnati; la polizza è posta infatti a tutela e garanzia dell’interesse pubblico;

XII. *Violazione degli artt. 34, 35, 39, 40 del d.lgs. n. 104/2010; Violazione degli artt. 100 e 112 c.p.c.; Difetto ed erroneità della motivazione.*

Il T.a.r. non si sarebbe pronunciato sul primo motivo aggiunto che è stato, pertanto, riproposto (Riproposizione della tesi della caducazione automatica, svolta nei motivi aggiunti).

4. Si è costituita, per resistere, l’Autorità di bacino distrettuale dell’Appennino Settentrionale – Firenze.

Con successiva memoria l’Autorità ha fatto rilevare che in sede di Conferenza dei Servizi del 13.12.2013 essa non aveva espresso nessun parere “*in quanto ai sensi del PAI l’area occupata ricadeva in classe di pericolosità media per la quale non è, appunto, previsto dall’art. 8 delle norme di attuazione del PAI alcun parere*”.

5. Si è costituita, per resistere, la società Ecos, che ha riproposto, innanzitutto, le eccezioni preliminari il cui esame è stato assorbito dal T.a.r.

6. Si è costituita, per resistere, anche la Città metropolitana di Firenze deducendo il proprio difetto di legittimazione

passiva.

Essa ha eccepito, altresì, la sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa di primo grado, in ragione dell'adozione del decreto regionale n. 13744 del 19.12.2016.

7. La società appellata ha depositato una memoria conclusionale, con la quale ha articolato le proprie difese.

8. Il Comune ha depositato una memoria di replica.

9. L'appello è passato in decisione, una prima volta, alla pubblica udienza del 18 novembre 2021.

10. Con ordinanza collegiale n. 8556 del 23 dicembre 2021, sono stati disposti incompetenti istruttori tesi ad acquisire dalla Regione Toscana:

“- copia di tutti gli atti del procedimento che ha condotto al rilascio del D.D. n. 13744 del 19 dicembre 2016 (ivi compreso il verbale della seduta della Conferenza di Servizi);

- relazione di chiarimenti in merito agli aspetti che hanno formato oggetto di esame e al contenuto dell'autorizzazione rilasciata, anche in rapporto al pregresso atto dirigenziale n. 1968 del 25 maggio 2015 emesso dalla Città metropolitana di Firenze”.

11. Gli incompetenti sono stati eseguiti in data 28 marzo 2022.

12. L'appellante e la società Ecos hanno depositato memorie conclusionali.

13. Il Comune ha depositato anche una memoria di replica.

14. L'appello è nuovamente passato in decisione alla pubblica udienza del 7 luglio 2022.

15. In via preliminare, va rigettata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla Città metropolitana di Firenze in ragione del fatto che le competenze in materia di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale appartengono oggi alla Regione Toscana per effetto della legge n. 56 del 2014 e della l.r.n. 22 del 2015.

Per consolidata giurisprudenza, l'Ente emanante il provvedimento impugnato, fintantoché non venga soppresso, è legittimato a difendere i propri atti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3646; sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3623; sez. IV, 3 maggio 2005, n. 2107).

Inoltre, la stessa Città metropolitana di Firenze ha richiamato la sentenza di questo Consiglio n. 7181 del 2019, resa con specifico riferimento alla richiamata disciplina, nella quale è stato messo in luce che, pur non essendo direttamente applicabile il disposto di cui all'articolo 111 c.p.c., venendo qui in rilievo una fattispecie speciale, in assenza di una norma specifica che regoli diversamente la materia vale il principio ad esso sotteso, come già affermato dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza 31 ottobre 2018, n. 27754, a mente della quale “qualora il trasferimento del rapporto controverso da un ente all'altro avvenga in corso di causa, qualunque ne sia la ragione, si verifica successione nel diritto stesso non già a titolo universale ex art. 110 c.p.c., bensì a titolo particolare secondo la disciplina dell'art. 111 sempre che l'ente trasferente non si estingua per soppressione o altra causa”, con la conseguenza che quest'ultimo Ente conserva la qualità di parte nei giudizi pendenti e rimane titolare dell'interesse alla proposizione dei mezzi di impugnazione, e, specularmente, a resistere a fronte dell'altrui impugnazione.

16. È invece fondata l'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa di primo grado, in ragione dell'adozione del decreto regionale n. 13744 del 19 dicembre 2016, rimasto inopugnato.

16.1. Al riguardo, va in primo luogo evidenziato che - sebbene (come lamentato dall'appellante) tale eccezione sia stata tardivamente riproposta dalla Città metropolitana, essendo stata la memoria di costituzione del 18 ottobre 2021 depositata dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 101, comma 2, cp.a.- la stessa attiene tuttavia a questione rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, trattandosi di verificare la sussistenza dei presupposti della regolare costituzione del rapporto processuale.

16.2. In secondo luogo, quanto al contenuto del suddetto decreto già il T.a.r. aveva, sia pure incidentalmente fatto osservare che con tale atto, la “Regione ha aggiornato l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata con il precedente atto dirigenziale n. 1968/2015 autorizzando, con prescrizioni, l'attività di miscelazione in deroga per un quantitativo massimo di 50 tonnellate giornaliere ed annuo di 6.408 tonnellate”. Inoltre, “Sono state riviste tutte le tipologie di rifiuti trattati nell'impianto di ECOS; disposte nuove prescrizioni in sostituzione di quelle precedenti e, infine, è stata prescritta l'adozione di un protocollo operativo per la tutela dei corpi idrici superficiali, in conseguenza della nuova classificazione di pericolosità idraulica ai sensi del “Piano di gestione rischio alluvioni” approvato dall'Autorità di Bacino del Fiume Arno”.

16.3. L'istruttoria disposta dalla Sezione ha poi consentito di apprezzare che l'autorizzazione di cui trattasi non è stata adottata al solo fine di eseguire la sentenza del T.a.r. n. 10 del 2016 bensì ha fatto seguito alla domanda della società appellata volta ad ottenere la “riemissione dell'intero atto autorizzativo revisionato e corretto” (cfr. l'allegato 1 alla produzione della Regione Toscana del 28 marzo 2022),

Il procedimento di rinnovo dell'A.I.A. è stato dunque riattivato e, con il decreto regionale emesso all'esito della Conferenza di servizi del 12 dicembre 2016:

- in esecuzione della sentenza del T.a.r. n. 10 del 2016, è stata riesaminata ed accolta (con prescrizioni) la domanda di esercizio dell'attività di miscelazione in deroga;

- sono state conseguentemente “annullate” le limitazioni riportate nella d.d. n. 1968/2015 e nei relativi allegati, “disponendo nuove specifiche decisioni a riguardo”;

- la società Ecos è stata altresì autorizzata a svolgere, oltre all'attività di cui alla categoria IPPC 5.1 dell'Allegato I al d.lgs. n. 59/2005, anche le attività di cui alle categorie IPPC 5.3 e 5.5 del medesimo Allegato;
- è stata accolta la richiesta della società di modifica dei codici CER riportati nell'Allegato tecnico all'A.I.A. del 2015;
- in considerazione della nuova classificazione di pericolosità idraulica ai sensi del "Piano di gestione rischio alluvioni" approvato dall'Autorità di Bacino del Fiume Arno nel 2016, la Conferenza di servizi ha prescritto *"che sia adoperato un protocollo operativo, finalizzato alla tutela dei corpi idrici superficiali, per evitare il contatto dei rifiuti con l'acqua e/o la loro dispersione, tale protocollo operativo dovrà essere operativo entro 3 mesi dal ricevimento del presente documento"*;
- infine, secondo quanto riportato nel dispositivo del decreto regionale, è stato espressamente stabilito che la nuova autorizzazione *"aggiorna ed integra"* la d.d. 1968/2015, emessa da parte della Città Metropolitana di Firenze (punto 9), con la precisazione (punto 10) che *"restano comunque valide tutte le altre prescrizioni contenute"* nel predetto atto dirigenziale, *"se non sostituite o modificate dal presente atto"*.

In sostanza, sono state riesaminate, modificate e integrate tutte le prescrizioni indicate da pag. 2 a pag. 8 del verbale della Conferenza di servizi e la società è stata autorizzata a svolgere attività ulteriori rispetto a quelle previste nell'A.I.A. del 2015.

16.4. Ciò posto, l'ampiezza delle modifiche apportate – in particolare per quanto riguarda il potenziamento dell'impianto, con l'incremento delle attività autorizzate e l'aggiunta di nuovi codici CER, unitamente alla rivalutazione della localizzazione dell'impianto alla luce del nuovo "Piano di gestione rischio alluvioni" – induce a ritenere che quella in esame sia una vera e propria modifica sostanziale ai sensi dell'art.5, comma 1, lett. 1- *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e che l'autorizzazione sopravvenuta abbia integralmente sostituito quella originaria, all'esito del complessivo riesame condotto in Conferenza di servizi.

17. Ad ogni buon conto, i principali rilievi svolti dal Comune appellante avverso l'autorizzazione rinnovata nel 2015, e riproposti in appello, sono stati correttamente respinti dal primo giudice.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

17.1. Per quanto concerne la pretesa, anomala durata del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione, è agevole osservare che il superamento dei termini previsti per lo svolgimento della procedura di A.I.A. avrebbe potuto avere un effetto viziante solo nell'ipotesi in cui i termini medesimi fossero stati espressamente qualificati dal legislatore come perentori. Va infatti ricordato che, salvi i casi espressamente previsti dalla legge, i termini del procedimento amministrativo sono meramente ordinatori.

Ne consegue che la scadenza del termine massimo di durata del procedimento non incide di per sé né sulla sussistenza del potere di provvedere né sulla legittimità del provvedimento conclusivo del procedimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313).

17.2. Il secondo motivo di ricorso articolato in primo grado fa leva sulla circostanza che la documentazione presentata dalla società il 15 aprile 2014 e il 23 giugno 2014, è stata prodotta tardivamente rispetto ai termini indicati dal S.U.A.P. con la comunicazione in data 7 gennaio 2014, prot. 49 (recante il c.d. "preavviso di rigetto").

Secondo l'appellante, la tardività sarebbe stata rilevabile anche con riferimento al termine di novanta giorni previsto dall'articolo 29 *quater*, comma 8, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per la produzione di documentazione integrativa.

17.2.1. Con il sesto motivo del ricorso originario era poi stato denunciato il fatto che, con la creazione di un canale diretto fra Provincia e soggetto richiedente, fosse stato estromesso il S.U.A.P. del Comune di Barberino Val D'Elsa, il quale, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, è l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per i procedimenti in esame.

Analogamente dispongono l'art. 36, comma 1 e 2, della l.r. 23 luglio 2009, n. 40 e l'art. 72bis, comma 2, della l.r. 2 febbraio 2010, n. 10.

Il T.a.r. non avrebbe colto che le produzioni documentali della società, oltre ad essere tardive, non erano state presentate in "unica soluzione". Rientrerebbe comunque nei poteri del S.U.A.P. quello di stabilire termini perentori per la produzione di documentazioni istruttorie.

17.2.2. Alla luce di quanto in precedenza evidenziato circa il carattere, generalmente ordinatorio, dei termini del procedimento amministrativo, deve convenirsi con il primo giudice che *"l'Amministrazione è comunque obbligata ad esaminare quelle osservazioni che vengano rese, pur dopo il decorso del termine, prima della chiusura del procedimento con l'assunzione del provvedimento finale"*.

Inoltre l'Amministrazione *"non può autonomamente attribuire carattere perentorio ad un termine che non riceve tale qualificazione legislativa"*.

In sostanza, se un termine non è qualificato come perentorio da una norma di legge (o in base ad essa) il suo superamento non può costituire, per definizione, un vizio di legittimità.

Lo stesso vale anche per il termine previsto dall'art. 29 *quater*, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, che non è espressamente qualificato come perentorio.

17.2.3. Anche il sesto motivo del ricorso principale di primo grado - con cui era stato lamentato che le integrazioni istruttorie presentati nell'aprile e nel giugno del 2014 non fossero state presentate attraverso il S.U.A.P. del Comune di

Barberino Val D'Elsa, ma che fossero state prodotte direttamente agli Uffici competenti della Provincia di Firenze - è stato correttamente respinto.

Va infatti ricordato che la Provincia era, all'epoca, l'Autorità competente al rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale e che la documentazione prodotta riscontrava le richieste formulate dalla P.O. Gestione Rifiuti della Provincia medesima in data 20 marzo 2014.

Deve pertanto convenirsi con la società appellata che l'omesso coinvolgimento dello Sportello Unico costituisce - al più - una mera irregolarità procedimentale, poiché tale Ufficio non ha competenze decisorie e avrebbe comunque dovuto sottoporre le integrazioni documentali alle valutazioni della Provincia.

Inoltre, poiché il S.U.A.P. non aveva il potere di stabilire termini perentori, è altresì irrilevante il fatto che la documentazione integrativa non sia stata prodotta in "unica soluzione",

17.3. Con il terzo e quarto motivo di ricorso articolato in primo grado, il Comune ha lamentato il fatto che le integrazioni presentate dalla società non siano state esaminate in sede di Conferenza di servizi bensì sottoposte al solo esame dell'A.r.p.a.t e della P.O. provinciale.

Tuttavia, dal verbale della suddetta Conferenza risulta che solo la predetta Agenzia e la P.O. Gestioni Rifiuti della Città Metropolitana di Firenze abbiano rilevato, attraverso articolate deduzioni, criticità di natura ambientale.

Non vi era quindi alcuna necessità di riconvocare la Conferenza di servizi.

17.4. Con il quinto motivo di ricorso articolato in primo grado, è stato censurato il fatto che le integrazioni prodotte nell'aprile e nel giugno 2014 dalla società non siano state esaminate dall'A.r.p.a.t.

È tuttavia incontestato il fatto che la suddetta Agenzia, con nota dell'11 febbraio 2014, abbia espresso parere favorevole, essendo stati forniti, secondo le stesse valutazioni di tale Ente, "*sufficienti chiarimenti in merito alle lacune riscontrate*" nonché risolte "*le criticità riscontrate nella documentazione precedentemente presentata*".

Le ulteriori integrazioni documentali sono state invece rese dalla società a fronte dei chiarimenti richiesti dalla P.O. Gestione Rifiuti della Provincia di Firenze, nel suo contributo del 20 marzo 2014.

Quanto alle prescrizioni contenute nel richiamato parere A.r.p.a.t. dell'11 febbraio 2014, è poi agevole rilevare che le stesse sono state formulate dall'Agenzia con espressa richiesta di inserimento "*nell'atto autorizzativo*"; ne consegue che la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni medesime non poteva che attenere alla fase esecutiva di esercizio dell'attività.

17.5. Con il settimo motivo di ricorso articolato in primo grado, è stato lamentato il fatto che la determinazione di rinnovo dell'autorizzazione non sia stata preceduta da una specifica attività istruttoria del Responsabile del procedimento.

Tuttavia, siffatto rilievo era stato dedotto sulla sola base dell'assenza di una proposta formale da parte del suddetto RUP mentre, come osservato dal T.a.r., non è stato allegato alcun elemento da cui sia possibile desumere l'omissione sostanziale di approfondimenti istruttori.

Ad ogni buon conto, risulta che la nota del 16 dicembre 2014, impugnata con il ricorso introduttivo, recante la comunicazione ad Ecos dei risultati dell'istruttoria svolta sull'istanza di rinnovo dell'AIA, è stata firmata dal Responsabile del procedimento (oltre che dal Responsabile P.O. Qualità Ambientale della Provincia di Firenze) ed afferma testualmente di trasmettere "*gli esiti finali e la proposta conclusiva, con i relativi allegati tecnici di riferimento*".

17.6. Con l'ottavo motivo di ricorso articolato in primo grado - premesso che la disciplina in materia di rilascio o rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale era stata modificata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 - il Comune ha dedotto che, nel caso di specie, il procedimento non era ancora concluso alla data del 25 giugno 2014 e che pertanto non avrebbe più potuto essere applicata la normativa ambientale vigente alla data del 2 agosto 2012, data di inoltro della domanda di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 29, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 46/2014, l'applicabilità della disciplina sopravvenuta ai procedimenti in corso alla data del 7 gennaio 2013, era subordinata ad una espressa istanza dei richiedenti che, nella fattispecie, non sarebbe stata presentata.

17.6.1. Per quanto in precedenza evidenziato circa la valenza del decreto della Regione Toscana, n. 13744 del 2016, deve convenirsi con il T.a.r. che siffatti rilievi sono ormai improcedibili poiché l'autorizzazione sopravvenuta non è stata impugnata.

Essa, inoltre, è stata adottata (anche) a seguito di una esplicita istanza di "revisione" dell'autorizzazione del 2015.

Siffatto ulteriore impulso procedimentale costituisce una evidente manifestazione di volontà di definizione del procedimento ai sensi della disciplina sopravvenuta, ormai vigente al momento della presentazione della predetta istanza.

17.7. Il nono motivo del ricorso originario verte sulla pericolosità idraulica dell'area su cui insiste l'impianto.

Si è visto che la Conferenza di servizi svoltasi in sede regionale ha riesaminato tale specifico profilo, dettando nuove prescrizioni scaturenti dalla nuova classificazione di pericolosità idraulica stabilita dall'Autorità di bacino del Fiume Arno.

Poiché il decreto regionale sopravvenuto non è stato impugnato, anche in questo caso risulta corretta la declaratoria di improcedibilità adottata dal T.a.r.

È poi evidente che, in assenza di specifica impugnativa, il primo giudice non aveva alcun potere - come invece preteso dal Comune appellante - di verificare l'idoneità di tali prescrizioni ad elidere la pretesa illegittimità della precedente

autorizzazione.

17.8. Nel decimo motivo del ricorso originario il Comune aveva fatto rilevare che un ulteriore profilo di illegittimità del parere favorevole contenuto nella nota in data 16.12.2014, nonché del provvedimento n. 1968 del 25.5.2015, derivava dalla mancata disamina delle problematiche evidenziate dall' A.r.p.a.t. nel corso dell'ispezione in data 4 dicembre 2013. Tuttavia, i rilievi contenuti in tale verbale attenevano al rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione in essere (risalente al 2008) e non già al procedimento di rinnovo dell'AIA.

Ad ogni buon conto, come fatto osservare dalla società, la prova dell'ottemperanza alle prescrizioni scaturenti dal suddetto verbale si evince dal fatto che l'Agenzia, nel parere favorevole dell'11 febbraio 2014, non ha sollevato la questione, dovendo pertanto ritenersi che le pregresse criticità fossero state superate.

17.9. Con l'undicesimo motivo del ricorso originario l'Amministrazione Comunale ricorrente aveva fatto rilevare che la positiva conclusione dell'istruttoria manifestata nella nota 16 dicembre 2014 e nel provvedimento n. 1968 del 25 maggio 2015, *“si pone in contrasto con le opinioni espresse, nelle note in data 22.10.2014 e in data 19.11.2014, dalla P.O. gestione rifiuti e bonifica siti inquinati”* per tutta una serie di profili.

Anche in questo caso, il T.a.r. ha correttamente dato rilievo al fatto che il decreto regionale sopravvenuto ha riesaminato le prescrizioni derivanti dalle pregresse valutazioni della P.O. Gestione Rifiuti.

Al riguardo, si è già sottolineato che, nel corso della Conferenza di servizi del 12 dicembre 2016, alla quale ha partecipato anche il Comune, sono stati rivisti tutti i rifiuti trattabili nell'impianto, sia in esecuzione della sentenza del T.a.r. n. 10/2016 sia su richiesta della stessa società.

17.10. Con il dodicesimo motivo del ricorso originario era stato lamentato il fatto che la Città Metropolitana, con nota 26 gennaio 2015 prot. 46643, non avesse ammesso l'esame delle osservazioni la cui produzione era stata preannunciata dal Comune.

Secondo l'appellante, poiché l'atto finale non era ancora stato emanato, la Città metropolitana avrebbe comunque dovuto prendere in esame gli elementi problematici rappresentati, anche in vista di un eventuale esercizio di autotutela.

Al riguardo, va condiviso il rilievo del T.a.r., secondo cui il Comune, in sede di ricorso *“non ha indicato quali elementi conoscitivi avrebbe introdotto nel procedimento con le memorie che aveva intenzione di presentare, e che non risulta abbia presentato”*.

La censura è infatti rimasta del tutto generica, non essendo possibile in alcun modo apprezzare la potenziale incidenza sulle determinazioni della Città metropolitana dei rilievi comunali.

Va altresì osservato che la memoria presentata dal Comune a mezzo PEC il 3 febbraio 2015, è successiva alla nota della Città Metropolitana di Firenze del 26 gennaio 2015, nei cui confronti è stata formulata la censura in primo grado.

Inoltre, siffatta censura non è stata riprodotta nei motivi aggiunti al ricorso di primo grado con cui è stato impugnato l'atto dirigenziale n. 1968 del 25 maggio 2015, con conseguente improcedibilità del rilievo medesimo.

17.11 Il tredicesimo motivo aggiunto articolato in primo grado, pur esso riproposto in appello, riguarda la ritenuta inidoneità della polizza fideiussoria presentata dalla società.

La polizza sarebbe stata totalmente contraria alle richieste della Provincia e, comunque, vi sarebbe assoluta incertezza circa la decorrenza e l'operatività della fideiussione.

A differenza di quanto ritenuto dal primo giudice, la legittimazione e l'interesse dell'Amministrazione Comunale a contestare la fideiussione sarebbero gli stessi che sorreggono l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi impugnati; la polizza è posta infatti a tutela e garanzia dell'interesse pubblico.

17.11.1. Il Collegio osserva che, sebbene tale ultimo rilievo sia in astratto condivisibile, il Comune non ha tuttavia indicato quale sia il parametro normativo sulla base del quale dovrebbe essere valutata l'idoneità della polizza fideiussoria, sotto il richiamato profilo pubblicistico.

Inoltre, le condizioni della polizza prestata da Ecos sono state accettate dalle Città metropolitana che, evidentemente, le ha ritenute adeguate, restando quindi superate quelle contenute nella bozza inizialmente trasmessa alla società.

In assenza di uno specifico parametro normativo o, comunque, di elementi obiettivi da cui sia chiaramente possibile evincere la nullità del negozio di fideiussione, la censura deve essere respinta.

17.12. Infine, è infondato anche l'ultimo motivo di appello, relativo al preteso omesso esame de parte del T.a.r. del primo motivo aggiunto vertente sulla invalidità derivata dell'atto dirigenziale n. 1968/2015.

È infatti evidente che la reiezione del ricorso principale non poteva che implicare, logicamente, anche la reiezione di siffatto motivo.

18. Per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

Data la natura sensibile degli interessi coinvolti, sussistono eccezionali ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese del grado.

(Omissis)