

Attività di fusione e lega di metalli non ferrosi e di recupero di rifiuti costituiti da rottami non ferrosi

Cons. Stato, Sez. IV 7 maggio 2025, n. 3875 - Gambato Spisani, pres. f.f.; Santise, est. - Comune di Ambivere (avv. Brambilla) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Vavasori, Nava e Pedretti) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Attività di fusione e lega di metalli non ferrosi e di recupero di rifiuti costituiti da rottami non ferrosi - Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per le industrie dei metalli non ferrosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Come emerge dalla corretta esposizione in fatto contenuta nella sentenza di primo grado, la società Somet S.p.a. dalla fine degli anni '80 del secolo scorso svolge nel proprio stabilimento ubicato nel Comune di Ambivere l'attività di fusione e lega di metalli non ferrosi e di recupero di rifiuti costituiti da rottami non ferrosi, in particolare alluminio, in forza dell'autorizzazione rilasciata dalla Regione Lombardia del 2006, nel tempo poi integrata, modificata e in parte anche confermata da successivi provvedimenti della Provincia di Bergamo, a cui frattanto sono state trasferite le funzioni autorizzatorie.

1.2. Nel 2011 la Provincia di Bergamo ha avviato un procedimento unico nel quale esaminare congiuntamente sia l'istanza di rinnovo dell'AIA presentata da Somet S.p.a. ai sensi dell'articolo 29 *octies* d.lgs. n. 152/2006, sia l'istanza di riesame avanzata dal Comune di Ambivere ai sensi degli articoli 29 *quater* e 29 *octies* del medesimo T.U. dell'Ambiente.

2.1. In pendenza del predetto procedimento di rinnovo/riesame dell'AIA è stata approvata dalla Commissione europea la Decisione di esecuzione UE 2016/1032, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per le industrie dei metalli non ferrosi, ai sensi della Direttiva 2010/75/UE.

L'attività produttiva di Somet S.p.a. è assoggettata alle predette BAT.

2.2. Conseguentemente, la Provincia di Bergamo, al fine di rispettare il termine di cui all'articolo 29 *octies*, commi 3, lettera a), e 6, d.lgs. n. 152/2006, impregiudicati gli esiti del procedimento di rinnovo/riesame dell'AIA, ha intanto adeguato con determina dirigenziale n. 934/2020 l'Allegato tecnico dell'AIA vigente, per rendere l'attività di Somet S.p.a. conforme alle BAT approvate dalla Commissione europea.

2.3. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado il Comune di Ambivere ha impugnato la predetta determina n. 934/2020, chiedendone l'annullamento.

2.4. Sempre nel corso del procedimento di rinnovo/riesame dell'AIA a Somet S.p.a. si è resa necessaria l'approvazione di una modifica, qualificata come non sostanziale, dell'Allegato tecnico relativamente al sistema di raccolta, trattamento e scarico delle acque di dilavamento: a tale fine la Provincia ha emesso la determina dirigenziale n. 1845/2020.

2.4. Questo secondo provvedimento della Provincia è stato impugnato dal Comune di Ambivere con il primo ricorso per motivi aggiunti.

3. È infine giunto a conclusione il procedimento di rinnovo/riesame dell'AIA avviato nel 2011: all'esito della conferenza di servizi la Provincia di Bergamo con determina n. 218/2021 ha rinnovato con modifiche l'AIA a Somet S.p.a.

3.1. Questo ultimo provvedimento è stato anch'esso impugnato dal Comune di Ambivere con il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Il Comune di Ambivere ha impugnato i predetti provvedimenti innanzi al T.a.r., che ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti perché il provvedimento i provvedimenti n. 934/2020 e n. 1845/2020 sono stati poi superati dal provvedimento n. 218/2021, impugnato con un secondo ricorso per motivi aggiunti, respinto poi dal T.a.r.

3.2. Il Comune ha, quindi, impugnato la predetta sentenza deducendo i seguenti motivi di appello:

1. Error in iudicando. *Illegittimità costituzionale dell'art. 20 della L.R. 11/2020 e conseguente illegittimità dei provvedimenti regionali e provinciali impugnati, primo capo (punto 4.1) della sentenza di prime cure.*

L'appellante deduce l'erroneità della decisione del Tar nella parte in cui ha ritenuto legittima l'adozione della determinazione provinciale n. 934/2020, assunta sulla base di una disciplina regionale (art. 20 L.R. 11/2020) dichiarata successivamente incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 233/2021. Il Tar ha erroneamente circoscritto l'invalidità al solo comma 1 dell'art. 20, affermando che la procedura seguita dall'ente sarebbe da ascrivere al comma 3, non soggetto a caducazione operata dal giudice delle leggi. Secondo l'appellante il comma 3 viene coinvolto nella declaratoria di illegittimità in quanto esso è la specificazione di come si svolge il contraddittorio tra gli enti durante l'iter di rinnovo. L'iter autorizzativo seguito dalla Provincia di Bergamo si sarebbe discostato dal modello partecipativo e

concertativo previsto dall'art. 29 *octies* del d.lgs. n. 152 del 2006, omettendo lo svolgimento della conferenza di servizi sincrona.

II. Error in iudicando *con riferimento al secondo capo (punto 5.1.) della sentenza. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 29 quater e ss. d. lgs. 152/06; artt. 14 e ss. L. 241/90; artt. 29 L. 241/90). Violazione del principio di tipicità del procedimento amministrativo, violazione del principio del contraddittorio e della partecipazione al giusto procedimento decisionale in materia ambientale (artt. 3-sexies d. lgs. 152/06; direttiva 2003/35/CE).*

Si censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la sussistenza di una violazione del principio di partecipazione al processo decisionale in materia ambientale, nonostante la privazione del diritto del Comune di Ambivere ad accedere tempestivamente alla documentazione tecnica necessaria per esercitare le proprie prerogative istituzionali. L'adozione delle determinazioni dirigenziali n. 934/2020 e n. 1845/2020 senza la consegna al Sindaco della documentazione ha violato gli artt. 3-sexies e 29-quater del D.Lgs. 152/06, oltre che i principi generali in materia di giusto procedimento amministrativo (artt. 7 e ss. L. 241/90). L'asimmetria informativa generata da tale pretermissione non può ritenersi sanata dall'adozione del provvedimento successivo, in quanto definitivo. L'illegittimità del procedimento nel suo complesso dipende dalla frammentazione dello stesso e dalla mancanza della dovuta informazione negli iter che hanno portato all'approvazione delle prime due determine.

III. Error in iudicando *con riferimento al terzo capo della sentenza (punto 6.1.). Errata valutazione della normativa di cui all'art. 19 e ss. d. lgs. 152/06 e al D.M. 30 marzo 2015 n. 52). Mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a VIA dell'impianto.*

L'appellante contesta l'erroneità della pronuncia di prime cure nella parte in cui ha ritenuto non necessaria la sottoposizione dell'installazione a VIA, in occasione del procedimento di riesame con valore di rinnovo dell'AIA.

IV. Error in iudicando. *Inammissibile postergazione dell'acquisizione della relazione di riferimento nell'ambito del procedimento di AIA. Quarto capo (punto 7.1) della sentenza gravata (Direttiva 2010/75/UE; art. 5, comma 1, lettera v-bis e 29 ter lett.m del D. lgs. 152/2006 D.M. 95/2019).*

Si censura la sentenza del Tar nella parte in cui ha erroneamente ritenuto legittima la dilazione dell'obbligo di acquisizione della Relazione di Riferimento in una fase successiva alla conclusione del procedimento di riesame dell'AIA. L'art. 29-ter, comma 1, lett. m, del D.Lgs. 152/06 e il D.M. 95/2019 impongono che tale relazione sia acquisita contestualmente all'istanza (di rilascio o di variante sostanziale o di riesame in adeguamento alle BAT) di AIA, al fine di valutare lo stato di qualità delle matrici ambientali prima della definizione delle condizioni autorizzative, pena l'improcedibilità della domanda.

V. Error in iudicando. *Violazione di legge. Difetto di istruttoria. Sviamento di potere. Carente e contraddittoria motivazione (art. 29 sexies, comma 9 quinquies, lett. a) e lett. c) del d.lgs. 152/06; direttiva 52/2014; artt. 3 e 6 L. 241/90). Violazione dei principi di prevenzione, di precauzione, di internalizzazione dei danni ambientali e di non regressione, capo quinto.*

Con tale motivo di gravame il Comune lamenta la mancata considerazione e/o inadeguata valutazione dei rilievi critici e delle proposte di miglioramento avanzati in sede di conferenza dei servizi.

3.3. La Provincia di Bergamo, la Regione Lombardia e la Somet S.p.a. si sono costituite regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone la reiezione. La Provincia di Bergamo, con memoria depositata il 12 dicembre 2023, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per mancata impugnazione della sopravvenuta determinazione dirigenziale n. 939 del 19 aprile 2024.

Alla pubblica udienza del 13 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. In via preliminare va esaminata la preliminare eccezione di inammissibilità dell'appello per mancata impugnazione della Determinazione Dirigenziale n. 939 del 19.04.2024 non impugnata dal Comune appellante, con cui la Provincia di Bergamo ha approvato una modifica non sostanziale del decreto AIA n. 7624 del 03.07.2006, già modificato con Determinazioni Dirigenziali n. 2378 del 13.08.2008, n. 4149 del 31.12.2009, n. 279 del 5.2.2013, n. 559 del 29.03.2018, n. 934 del 10.06.2020, n. 1845 del 01.10.2020 e n. 218 del 01.02.2021. Queste ultime tre delibere sono tutte state impugnate dal Comune e sono state oggetto della sentenza del T.a.r. impugnata.

4.1. Come emerge dalla citata memoria della Provincia, la sopra citata Determinazione Dirigenziale n. 939 del 19.04.2024 ha autorizzato alcuni progetti di interventi migliorativi prescritti ed in particolare:

a) la realizzazione di un impianto di trattamento chimico-fisico per le acque dello spurgo continuo derivanti dal circuito di raffreddamento e per le acque di raffreddamento in caso di svuotamento totale o abbassamento del livello nelle vasche del circuito;

b) la realizzazione di interventi per il miglioramento di captazione delle emissioni nella zona fronte forni, nella zona di raffreddamento delle scorie e nella zona baie scorie;

c) alcune variazioni apportate dalla Ditta in corso d'opera al progetto di riorganizzazione del sistema di raccolta, trattamento ed allontanamento delle acque meteoriche dello stabilimento, comunicate al termine dei lavori e ritenute dalla Provincia di Bergamo migliorative/ininfluenti, come indicato nella nota prot. prov. n. 18112 del 15.03.2024.

La Provincia di Bergamo ha impartito prescrizioni relative ad ognuno di tali interventi oltre che in aderenza alle indicazioni contenute nella più recente relazione finale di visita ispettiva di ARPA del 2022.

È emerso, inoltre, che Somet S.p.a. ha realizzato la maggior parte degli interventi autorizzati ed in particolare:

- ha ultimato quanto previsto per il miglioramento di captazione delle emissioni nella zona fronte forni, nella zona di raffreddamento delle scorie e nella zona baie scorie (cfr. precedente punto 12. Lettera b) ottemperando alle prescrizioni impartite;
- ha concluso la fase di messa a regime dell'impianto di trattamento delle acque meteoriche con le variazioni apportate in corso d'opera (cfr. precedente punto 12. Lettera c), ha trasmesso i risultati delle analisi delle acque di scarico dell'impianto ed i risultati della campagna di rilievi acustici prescritta;
- sta ultimando la realizzazione dell'impianto di trattamento chimico-fisico per le acque di raffreddamento (cfr. precedente punto 12. Lettera a) con alcune modifiche migliorative, assentite, e con un lieve ritardo sul programma, di cui la Provincia di Bergamo ha preso atto.
- sta proseguendo nell'ottemperanza alle ulteriori prescrizioni impartite dagli Enti.

Le comunicazioni relative agli adempimenti effettuati sono state inviate da Somet S.p.a. anche al Comune di Ambivere. Sono proseguiti anche gli approfondimenti della Provincia di Bergamo in merito alle segnalazioni del Comune di Ambivere ed in particolare:

- con nota prot. prov. n. 085416 del 16.12.2024 Somet S.p.A. ha dato riscontro alla richiesta di chiarimenti, affermando che i "fumi" segnalati dal Comune di Ambivere (ndr filmato di 42 secondi dalle 8.25 dell'11.12.2024) altro non erano che vapore acqueo proveniente dai camini dei recuperatori di calore dei bruciatori dei forni fusori, regolarmente autorizzati. L'azienda ha confrontato una delle immagini allegate alla comunicazione provinciale di richiesta chiarimenti con un fotogramma di quanto registrato dal circuito video interno;
- con nota prot. prov. 2840 del 16.01.2025 (doc.n.13), Somet S.p.a. ha dato riscontro ad una successiva richiesta di chiarimenti, ribadendo tra l'altro quanto già evidenziato in sede di Conferenza dei Servizi del riesame in merito all'area di parcheggio interno. E' confermato quindi quanto già evidenziato dalla Provincia di Bergamo in sede di Conferenza: l'area esterna, non impermeabilizzata, identificata in planimetria A.I.A a pag. 13 della D.D. n. 218 del 1.02.2021 come parcheggio Somet S.p.A., esula dall'ambito autorizzativo dell'A.I.A. medesima.

Questi dati, contenuti nella memoria della Provincia non sono stati contestati dal Comune.

5. Tanto premesso è necessario verificare se il Comune avesse dovuto impugnare la determina dirigenziale n. 939 del 19 aprile 2024.

Con tale determina la Provincia ha proceduto ad aggiornare, integrando il relativo Allegato Tecnico, ai sensi del comma 1 dell'art 29 *nonies* del Titolo III-bis della parte seconda del d.lgs. n.152/2006, l'autorizzazione AIA rilasciata a Somet S.p.A. per l'impianto di Ambivere (BG) con decreto AIA n. 7624 del 03.07.2006.

La Provincia, con la citata delibera, ha poi confermato integralmente, "per quanto non modificato dal presente atto, nelle more del complessivo aggiornamento dell'autorizzazione, le disposizioni del Decreto AIA Regionale n. 7624 del 03.07.2006, modificato con Determinazioni Dirigenziali della Provincia di Bergamo n. 2378 del 13.08.2008, n 4149 del 31.12.2009 e n. 279 del 5.2.2013, n. 559 del 29.03.2018, n. 934 del 10.06.2020, n. 1845 del 01.10.2020 e n. 218 dell'01.02.2021".

6. Orbene la Provincia ha posto in essere un provvedimento di carattere composito: da un lato ha modificato in via non sostanziale l'originaria AIA e, dall'altro, ha confermato i precedenti provvedimenti, anche quelli *sub iudice*.

In relazione a quest'ultimo profilo, il provvedimento di conferma è certamente da intendersi in senso proprio e non meramente confermativo dei precedenti provvedimenti, con la conseguenza che questi ultimi (gli atti confermati) sono sostituiti integralmente dall'atto successivo che attualizza il pregiudizio nella sfera giuridica dell'interessato.

6.1. La giurisprudenza ha chiarito in più occasioni che la distinzione tra atti di conferma in senso proprio e atti meramente confermativi va ravvisata nella sussistenza o meno di una nuova istruttoria e di una nuova ponderazione degli interessi all'esito della quale viene adottato l'atto successivo; deve, quindi, escludersi la natura meramente confermativa dell'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, mentre non rilevano né la perfetta identità di contenuto tra l'atto di conferma e l'atto confermato né la terminologia utilizzata (cfr., Consiglio di Stato sez. V, 11 marzo 2025, n. 1985).

6.2. Nel caso di specie, la Provincia dà conto della complessa istruttoria espletata che ha condotta, peraltro, ad una modifica dell'Aia originaria, con conferma dell'impianto strutturale e generale dei precedenti provvedimenti.

La mancata impugnato dell'atto confermativo (determina dirigenziale n. 939 del 19 aprile 2024) comporta l'improcedibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti proposto in primo grado.

Peraltro, il T.a.r., nella sentenza impugnata, aveva sostanzialmente dichiarato improcedibili il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti proposti perché i provvedimenti n. 934/2020 e n. 1845/2020 erano stati poi superati dal provvedimento n. 218/2021, che aveva rinnovato con modifiche l'AIA a Somet S.p.a. , seguendo così un'impostazione ermeneutica tendenzialmente sovrapponibile a quella appena illustrata da questo Consiglio di Stato.

Il Comune, peraltro, non ha contestato nello specifico tale capo della sentenza, come, peraltro, eccepito da Somet, a dimostrazione della circostanza che, comunque, ha condiviso il percorso ermeneutico seguito dal giudice di prime cure.

L'appello va, pertanto, respinto, con la sola modifica della motivazione della sentenza di primo grado, in quanto anche il

secondo ricorso per motivi aggiunti è improcedibile.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)

