

Approvazione di una variante non sostanziale ad un'AIA per la gestione di una discarica

Cons. Stato, Sez. V 31 marzo 2021, n. 2679 - Società Eco Italia 87 s.r.l. (avv. Presutti) c. Amici dell'Inviolata onlus, Verdi Ambiente e Società VAS onlus ed a. (avv.ti Giangiacomo, Petretti e Stefutti) ed a.

Ambiente - Approvazione di una variante non sostanziale ad un'AIA per la gestione di una discarica.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso al T.A.R. per il Lazio (n.r.g. 8419 del 2013) le Associazioni Amici dell'Inviolata onlus, Verdi Ambiente e Società VAS onlus, il comitato Cittadini Marco Simone e l'Associazione Comitato popolare nord est Lazio impugnavano la determinazione prot. n. A04360 del 30 maggio 2013 con la quale la Regione Lazio aveva approvato la variante non sostanziale all'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) rilasciata alla Società Eco Italia '87 S.r.l., autorizzando un ulteriore abbancamento di rifiuti sul sesto invaso, per una volumetria pari a 27.500 metri cubi ed un quantitativo inferiore a 25.00 tonnellate e la successiva ordinanza del vice Presidente della Regione prot. Z00002 del 12 agosto 2013 di assenso all'abbancamento di ulteriori 75.00 metri cubi di rifiuti per un periodo di sei mesi, rimandando «*ad una fase successiva, di maggior approfondimento*», la valutazione delle proposte progettuali avanzate dalla società. Con autonomo ricorso al medesimo Tribunale (n.r.g. 9310 del 2013) anche il Comune di Fonte Nuova impugnava il secondo dei richiamati provvedimenti (ordinanza del 12 agosto 2013) lamentando sotto vari profili in particolare la violazione degli artt. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 21 *septies* della l. n. 241 del 1990. Il Comune di Guidonia Montecelio, nel cui territorio insiste la discarica in controversia, oltre a presentare autonomo ricorso (n.r.g. 8004/2013, peraltro dichiarato perento con decreto n. 3824 del 13 giugno 2019) si è a sua volta costituito nella causa n.r.g. 8419/2013 per sostenere, *ad adiuvandum*, le censure proposte dai ricorrenti, chiedendo l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti impugnati.

La vicenda costituisce un segmento del complesso procedimento di autorizzazione alla gestione della discarica nota con il toponimo, di derivazione ecclesiale romana, di "Inviolata", sita nel Comune di Guidonia Montecelio, al centro di un variegato contenzioso che ha visto da sempre contrapposte associazioni di tutela ambientale e della salute dei residenti alle amministrazioni interessate. Nel caso di specie la controversia si focalizza sugli ampliamenti all'utilizzo assentiti dalla Regione con la modalità della "variante non essenziale" all'Autorizzazione integrata ambientale preesistente, nonché legittimati in via contingibile e urgente con ordinanza presidenziale.

L'A.I.A. originaria, peraltro, concessa con determinazione del 23 febbraio 2009, era già stata variamente incisa dai provvedimenti successivi, aventi ad oggetto in particolare l'utilizzo del sesto invaso e la messa in esercizio del lotto "A", ovvero quello, tra i due nei quali il bacino di coltivazione era stato suddiviso sin dal 2008 ("A", appunto, e "B") più vicino ai reperti archeologici il cui rinvenimento aveva comportato ridetta partizione. In particolare, vi erano state una determinazione n.B3696 del 13 agosto 2009, di approvazione di una prima variante, pure ritenuta non sostanziale, per la prosecuzione della coltivazione del lotto in esercizio fino al raggiungimento del limite massimo di 80.000 metri cubi, autorizzando la fruizione del sesto invaso; una successiva determinazione n. B 6825 del 30 novembre 2010, di autorizzazione alla messa in esercizio del lotto "A", rimandando ad "una fase successiva" la puntuale modifica e l'integrazione dell'AIA relativamente ai limiti di taluni analiti per il monitoraggio delle acque di falda; infine una determinazione n.2118 del 21 marzo 2011, di ulteriore integrazione dell'A.I.A.

2. Il Tribunale adito ha accolto i ricorsi, dopo averli riuniti per evidente connessione oggettiva e soggettiva, condannando la Regione Lazio al pagamento delle spese di giudizio, previa estromissione dai giudizi per difetto di legittimazione attiva e carenza di interesse di tutte le Associazioni ricorrenti, eccetto la Verdi Ambiente e Società VAS onlus, in quanto unico ente di protezione ambientale riconosciuto ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986. Nel merito, ha ritenuto che l'esatta accezione da attribuire al concetto di "variante sostanziale", diversamente da quanto affermato dalla Regione Lazio, implica una verifica in concreto degli effetti negativi e significativi sull'ambiente anche nei casi in cui, come quello di specie, non è stato superato nessuno dei valori soglia elencati all'Allegato VIII del d.lgs. n. 152 del 2006, siccome richiamati dall'art. 5, comma 1, lett. *l bis* dello stesso. La Regione quindi avrebbe dovuto effettuare tali verifiche, a maggior ragione in presenza di indizi di criticità, quali la mancanza di «*un quadro complessivo dell'intera area di discarica*», nonché l'avvenuto avvio del procedimento previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, finalizzato all'individuazione dei livelli di contaminazione delle acque del sottosuolo, giusta il parere dell'ARPA Lazio n. 65006 in data 8 agosto 2013, l'esistenza di un piano di caratterizzazione imposto dal rilevamento del superamento nei campioni di acqua sotterranea delle concentrazioni soglia di contaminazione (C.S.C., v. nota della medesima Agenzia del 19 luglio 2013), la circostanza che molti dei Comuni del comprensorio, in assenza di raccolta differenziata e di un impianto di trattamento utilizzavano il sito in controversia. La conferma delle carenze istruttorie e motivazionali starebbe nella

successiva chiusura della discarica con ordinanza del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio n. 46 del 12 febbraio 2014. Tale ricostruzione ha reso superfluo l'approfondimento istruttorio che si sarebbe reso necessario per verificare l'effettiva inclusione dell'area adibita a discarica nel perimetro del parco naturale archeologico istituito con legge regionale n. 22 del 20 giugno 1996, con conseguente asserita violazione anche dell'art. 146, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, legata all'omessa sottoposizione dell'intervento ad autorizzazione paesaggistica, e dell'art. 11, comma 3, lett. b), della legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991, n.394: in base alla cartografia allegata alla legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 (legge finanziaria Regione Lazio), che in forza dell'art. 36 della stessa ha sostituito quella già contenuta nell'allegato A previsto dall'art. 3 della l.r. n. 22/1996, il sito di discarica di cui è causa si colloca infatti "in prossimità", ma non "all'interno" dell'area naturale protetta. Ha infine annullato anche l'ordinanza presidenziale del 12 agosto 2013, rivedendo la diversa ricostruzione ermeneutica posta a base della decisione cautelare adottata con ordinanza n. 4270 del 31 ottobre 2013, in quanto «*in assenza di valutazioni e verifiche circa l'eventuale produzione di effetti negativi e significativi della descritta variante sull'ambiente (ex art. 5, co. 1, lett. l-bis, del d.lgs. n. 152/2006), ovvero, in alternativa, dell'espletamento di una nuova procedura di AIA (ex artt. 29-ter e ss. del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152), l'Amministrazione non avrebbe dovuto e potuto reputare possibile – neanche esercitando i poteri di cui all'art. 191 del codice dell'ambiente – conferire in discarica ulteriori rifiuti rispetto a quelli già abbancati in esecuzione di un atto (di variante) illegittimo*».

3. Avverso la sentenza di cui sopra, n. 3418 del 2014, ha proposto appello la Società Eco Italia '87 s.r.l. (d'ora in avanti, solo la Società), articolando tre distinti motivi di ricorso. Con un primo motivo ha lamentato la omessa declaratoria del difetto di legittimazione del Comune di Fonte Nuova, in quanto "non ospitante" la discarica. Con un secondo motivo di appello ha lamentato difetto di istruttoria e violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 152 del 2006: la Regione Lazio ha adottato la c.d. variante non sostanziale previa acquisizione del parere dell'ARPA, ritenuto tuttavia inattendibile dal giudice di primo grado in quanto rilasciato troppo celermente (tre giorni dalla richiesta). La censura *de qua*, peraltro, era stata sollevata solo dal Comune di Fonte Nuova con riferimento all'ordinanza del 12 agosto 2013 e non alla determina del 30 maggio 2013, per cui la sentenza impugnata sarebbe altresì affetta da vizio ultrapetitorio. La successiva ordinanza del Sindaco di Guidonia Montecelio di cessazione dell'attività di discarica è coerente con il pregresso procedimento, in quanto presuppone dichiaratamente l'avvenuto superamento del periodo di vigenza dell'ordinanza del 12 agosto 2013 e il conseguente esaurimento del bacino. Infine e comunque la corretta lettura dell'art. 5, primo comma, lett. l bis del d.lgs. n. 152 del 2006 deve avere riguardo ai soli parametri normativamente indicati, in quanto «*presidio legale del valore tutelato dal sistema*». Con l'ultimo motivo di appello ha lamentato violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, avendo il T.A.R. annullato l'ordinanza del 12 agosto 2013 per illegittimità derivata, seppure nessuno dei ricorrenti avesse invocato il relativo vizio, per giunta intersecando indebitamente i contenuti di due provvedimenti ontologicamente e sostanzialmente distinti.

4. Si sono costituiti in giudizio con atto di stile, senza avanzare alcuna richiesta in merito alla sentenza impugnata, la Provincia di Roma e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. Egualmente con distinti atti di stile, ma con richiesta di conferma della sentenza impugnata, si sono costituiti il Comune di Fonte Nuova e le associazioni Verdi Ambiente e Società VAS onlus, Amici dell'Inviolata onlus e il comitato Cittadini Marco Simone, nonché l'associazione Comitato popolare nord est Lazio. Con successivo atto di intervento con nuovo procuratore si è costituita altresì l'Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio.

5. Si costituita infine in giudizio la Regione Lazio, con memoria in controdeduzione, presentando anche appello incidentale. Invertendo lo sviluppo argomentativo della sentenza e la cronologia dei provvedimenti, essa ha innanzi tutto difeso la legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente del 12 agosto 2013 (motivo *sub* 1): il provvedimento, adottato su parere favorevole dell'ARPA, siccome imposto dal comma 3 dell'art. 191 del T.u.a., ha presupposti del tutto autonomi e distinti rispetto a quelli sottesi alla determina del maggio dello stesso anno, il cui annullamento farebbe venire meno la possibilità di utilizzo *in parte qua* della discarica dell'Inviolata in via per così dire fisiologica, ma non per ragioni emergenziali, quali quelle che la Regione ha inteso fronteggiare con l'atto impugnato. Peraltro i pareri della Agenzia citati in sentenza per invalidare l'istruttoria del primo provvedimento (16 luglio 2013 e 16 dicembre 2013, essendo la nota dell'8 agosto 2013 la risposta alla richiesta di parere avanzata dalla Regione) si collocano nella ben diversa attività di caratterizzazione dell'area, in vista della eventuale e futura attività di bonifica.

Il primo giudice avrebbe impropriamente utilizzato la nozione di C.S.C. e di bonifica *ex art. 242 e Allegato 2, Parte IV*, del d.lgs. n. 152/2006, non attribuendo rilievo effettivo all'avvenuto avvio del piano di caratterizzazione, su richiesta peraltro del Comune di Guidonia Montecelio. Tale procedimentalizzata attività di valutazione degli eventuali effetti negativi e significativi per l'ambiente era in corso da ben undici mesi (v. determina del Comune del 17 settembre 2012), ed è al suo interno che si collocano i pareri ARPA sull'asserito superamento dei valori soglia di contaminazione, per giunta comunque successivi alla determina di variante (motivi *sub* 2 e 3).

Aver dato rilievo alla "velocità" con la quale l'ARPA ha dato riscontro alla richiesta di parere (3 giorni, essendo la prima del 5 agosto 2013 e il secondo dell'8 agosto 2013), oltre che essere inconferente con riferimento alla determina di variante, antecedente, è errato giusta l'urgenza del procedimento all'interno del quale si colloca la relativa richiesta. Oltre tutto, la sentenza ha in tal modo violato il limite interno della giurisdizione, sindacando il parere malgrado espressivo di

discrezionalità tecnica (motivo *sub* 4 e *sub* 6 nel quale si evidenzia anche il vizio di extrapetizione, avendo introdotto in tal modo un valore soglia diverso da quello quantitativo di cui all'Allegato 2). La sentenza ipotizza un superamento dei valori soglia (pag. 34) tale da rendere necessaria una nuova domanda di A.I.A. ex art. 29 *ter* del d.lgs. n. 152/2006, non tenendo conto che in realtà il richiamo agli stessi afferisce ai subprocedimenti che compongono l'eventuale azione di bonifica (v. Allegati alla Parte Terza, in particolare allegato 1 a.2.1., motivo *sub* 5). Ha poi cautelativamente contestato gli originari motivi di ricorso di primo grado avverso l'ordinanza regionale, per prevenirne l'insorgenza una volta venuto meno il suo annullamento per vizi derivati dalla determina sull'A.I.A., ovvero l'ipotizzata mancanza di autorizzazione paesaggistica, laddove al contrario nella complessa istruttoria degli atti inerenti la discarica *de qua* sono presenti anche due pareri della soprintendenza per i beni archeologici (7 agosto 2009, prot. 8191 e 11 ottobre 2010, prot. n. 13532). Quanto detto pur essendo stato il perimetro del Parco regionale dell'Inviolata modificato con successiva legge regionale.

6. Si è costituito anche il Comune di Guidonia Montecelio che con successiva memoria ha chiesto di dichiarare la carenza di interesse all'appello, e prima ancora al ricorso di primo grado, richiamando gli effetti risolutivi della vicenda della propria ordinanza n. 46 del 12 febbraio 2014.

7. Con memoria in data 5 febbraio 2021 l'associazione Verdi Ambiente e Società VAS onlus ha controdedotto alle argomentazioni della Società e della Regione Lazio. In primo luogo ha tuttavia aderito all'eccezione di improcedibilità del ricorso di primo grado, giusta l'avvenuta chiusura della discarica con ordinanza del Sindaco di Guidonia Montecelio. Essa non sarebbe stata rilevata dal primo giudice sol perché al momento della adozione della sentenza erano ancora pendenti i termini per la sua impugnazione. D'altro canto, l'ordinanza del 12 agosto 2013 era destinata ad avere un effetto limitato a sei mesi, nelle more della istruttoria relativa al rinnovo/riesame dell'A.I.A., la cui richiesta, presentata dalla Società il 6 giugno 2013, non è mai stata concessa. Ridetta ordinanza, inoltre, non sarebbe stata caducata solo per vizi derivati da quelli della determina di variante A.I.A., ma anche, indirettamente, per carenza dei presupposti, e dunque in sostanziale accoglimento del sesto motivo del ricorso di primo grado n.r.g. 8419/2013.

La Società ha replicato per ribadire il proprio interesse alla pronuncia in quanto l'annullamento dei titoli farebbe diventare abusiva l'attività di abbancamento svolta in base agli stessi, mentre il presunto atto di chiusura della discarica da parte del Sindaco di Guidonia Montecelio, essendo a sua volta un'ordinanza contingibile e urgente, ha da tempo perso efficacia, mancando ancora oggi un formale provvedimento al riguardo da parte del competente dipartimento regionale.

8. Alla pubblica udienza del 9 marzo 2021, previa richiesta scritta della difesa della Società, dell'associazione Verdi Ambiente e Società VAS onlus e del Comune di Guidonia Montecelio, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

9. Preliminarmente il Collegio ritiene di dover respingere tutte le eccezioni sollevate dalle parti. Priva di pregio appare infatti la censura volta a contestare il difetto di legittimazione del Comune di Fontenuova, stante che pur non essendo lo stesso sede della discarica di cui è causa, quand'anche non la utilizzasse per il conferimento dei propri rifiuti, in quanto ubicato nel medesimo contesto territoriale ne subirebbe gli effetti, con ciò avendo sicuro interesse alla legittimità degli atti di gestione/implementazione della stessa. Per contro, sotto il profilo dei soggetti interessati a partecipare all'odierno grado di giudizio, va confermata la statuizione -peraltro non fatta oggetto di specifica censura e dunque passata in giudicato- che vede legittimata e munita di interesse ad agire solo la Associazione Verdi Ambiente e Società VAS onlus, in quanto ente riconosciuto ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986. D'altro canto, a fronte di due atti di costituzione in giudizio riferiti a tutte le associazioni ricorrenti in primo grado, cui se ne è aggiunta una ulteriore, ivi neppure presente, ovvero la associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio, la successiva difesa, da ultimo anche con le note di udienza del 3 marzo 2021, fa esclusivo riferimento a tale residua associazione Verdi Ambiente e Società VAS.

Né merita accoglimento la asserita mancanza di interesse alla decisione riveniente dall'adozione dell'ordinanza di cessazione dell'attività di discarica adottata nel 2014 dal Comune di Guidonia Montecelio, unitamente alla circostanza che comunque l'autorizzazione al rinnovo dell'A.I.A. avanzata dalla Società non avrebbe ad oggi trovato accoglimento: come ben evidenziato da quest'ultima, infatti, la controversia ha ad oggetto la legittimità delle attività di abbancamento aggiuntivo di rifiuti effettuate in forza dei due distinti titoli -ordinario e contingibile e urgente-, rispetto alla quale le vicende successive, a maggior ragione se di regime temporaneo, non assumono alcuno specifico rilievo. D'altro canto, il T.A.R. per il Lazio, diversamente da quanto opinato in particolare dall'associazione Verdi Ambiente e Società VAS, era ben consapevole dell'esistenza di una successiva ordinanza sindacale di cessazione dell'attività e ne ha addirittura tratto argomenti rafforzativi del rilevato difetto di istruttoria, attribuendo alla stessa una portata confermativa delle pregresse, sottovalutate, criticità (§ 4.2 della sentenza impugnata che ne riporta testualmente ampi stralci).

10. Allo scopo di correttamente perimetrare i confini dell'odierna controversia occorre ora distinguere la portata dei due provvedimenti impugnati: l'ordinanza contingibile e urgente adottata il 12 agosto 2013, infatti, ha in comune con la precedente determina esclusivamente il sito di riferimento, diversificandosene invece per presupposti e contenuto. In sintesi, seppure in entrambi i casi si sia disposto un sostanziale ampliamento delle potenzialità di abbancamento dei rifiuti nel bacino in coltivazione, il secondo provvedimento consegue alla necessità di fronteggiare una situazione emergenziale. Quale che fosse, cioè, la preesistenza legittima in termini di capienza del sito in riferimento, se ne è ravvisata la necessità

di sfruttamento aggiuntivo, allo scopo di addivenire al risultato di ricezione resosi necessario e consentito in via eccezionale e temporaneamente limitata al semestre. Una volta ammessa, pertanto, la contingibilità e urgenza, che peraltro il T.A.R. non intende in alcun modo contestare, diversamente da quanto cerca di sostenere l'associazione controinteressata riconducendone le affermazioni ad una delle proprie specifiche doglianze, in alcun modo la (eventuale) illegittimità della procedura di avallo della richiesta variante ne avrebbe potuto inficiare di riflesso l'efficacia.

11. Chiarito quanto sopra, punto essenziale della controversia è la correttezza o meno del procedimento di approvazione della richiesta variante alla preesistente A.I.A., che secondo le associazioni ricorrenti in primo grado non avrebbe potuto fruire della procedura semplificata prevista per quelle cc.dd. "non sostanziali", tali cioè da non necessitare di un'istruttoria più complessa in ragione della maggiore incisività sull'ambiente. *«L'inciso "In particolare", contenuto nell'articolo 5, co. 1, lett. l-bis, del codice dell'ambiente, induce a ritenere che il Legislatore abbia individuato ipotesi in cui la variante deve essere considerata sempre 'sostanziale' (in caso di incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia), ma non abbia, per questo, escluso che, negli altri casi (ivi compresi quelli in cui, per gli impianti di smaltimento dei rifiuti, si resti al di sotto delle descritte soglie), per valutare la natura sostanziale o non sostanziale di una variante, occorra procedere ad una verifica circa gli effetti negativi e significativi della stessa sull'ambiente»*. Indagine che secondo il primo giudice sarebbe mancata, pur essendo vieppiù necessaria in presenza: «- di criticità idonee a far sorgere dubbi al riguardo relative in particolare, "alle interferenze e interconnessioni tra nuovo e vecchio invaso e alla carenza di un quadro complessivo dell'intera area di discarica", nonché all'avvio del procedimento previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, finalizzato all'individuazione dei livelli di contaminazione delle acque del sottosuolo (cfr. il parere dell'ARPA Lazio n. 0065006 in data 8 agosto 2013; criticità confermate dall'ulteriore documentazione prodotta in giudizio dalla parte ricorrente: cfr. nota ARPA Lazio 16 dicembre 2013 prot. n. 36229); - di un piano di caratterizzazione imposto dal rilevamento (da parte dell'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale) del superamento nei campioni di acqua sotterranea delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (cfr. nota ARPA Lazio del 19.07.2013), che avrebbero potuto subire un incremento a seguito dell'autorizzato aumento dell'abbancamento dei rifiuti: - del conferimento di rifiuti, da parte di molti dei Comuni del comprensorio, in assenza di raccolta differenziata (circostanza contestata dalla stessa Amministrazione regionale con nota del 21 maggio 2013) e di un impianto di trattamento».

12. La ricostruzione non può essere condivisa.

Diversamente da quanto accade in ambito urbanistico edilizio, in assenza nel d.lgs. n. 152 del 2006 di una definizione di "variante" essa viene ricondotta alla declinazione di "modifica" contenuta alle lettere l e l bis dell'art. 5 dello stesso.

In particolare, costituisce modifica *«la variazione di un piano, programma, impianto o progetto approvato, compresi, nel caso degli impianti e dei progetti, le variazioni delle loro caratteristiche o del loro funzionamento, ovvero un loro potenziamento, che possano produrre effetti sull'ambiente»* (lett. l, appunto); costituisce modifica "sostanziale" di un progetto, opera o impianto *«la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa»*. Tale Allegato, infine, al punto 5 individua i valori soglia con riferimento agli impianti di gestione dei rifiuti, distinguendoli per capacità dell'impianto, per tipologia di attività, ovvero per natura dei rifiuti.

Rileva il Collegio come la formulazione letterale della norma, che dopo avere declinato il concetto di modifica "sostanziale" in astratto, con specifico riferimento a quelle che vanno ad incidere sull'A.I.A. ("In particolare") ne predetermina gli indici, risponde alla precisa finalità di fissare limiti di tutela la verifica dei quali impone istruttorie più complesse. Solo per tale tipologia di titolo di legittimazione –e con riferimento agli impianti e strutture che ne necessitano–, infatti, il legislatore ha inteso fornire una specificazione del concetto declinato in termini generali nella norma, richiamando l'allegato VIII e fornendo dei criteri oggettivi (consistenti nei valori soglia) che costituiscono casi il superamento dei quali determina presuntivamente *«effetti negativi e significativi sull'ambiente»*. Ciò non esclude tuttavia, rileva ancora il Collegio, che l'Autorità competente, nel caso di specie la Regione, giudichi "sostanziale" qualsivoglia altra tipologia di intervento a seguito di proprio motivato parere in sede istruttoria e per la quale deve procedersi con conferenza di servizi (ad esempio, le varianti che comportano l'emissione di nuove tipologie di sostanze pericolose di cui alle Tabelle A1 e A2 dell'Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/06 o Tabella 5 dell'Allegato 5 alla Parte III del d.lgs. 152/06). Ma trattasi, appunto, di valutazione "aggiuntiva" rimessa alla stessa e non imposta dal legislatore, che solo con riferimento all'A.I.A. e proprio in ragione della sua rilevanza quale strumento di controllo e tutela dell'ambiente, ha limitato la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione procedente, blindandone l'oggetto di riferimento. In sintesi, se è vero che il superamento dei valori di soglia contenuti nel più volte richiamato Allegato crea una presunzione di consistenza della variante, non è effettivamente necessariamente vero il reciproco, e cioè che non si possa ritenere necessario un procedimento più complesso ai fini dell'avallo delle modifiche: purché tuttavia se ne fornisca adeguata motivazione, onde non risolvere la ritenuta natura non tassativa dell'elenco nell'imposizione di oneri aggiuntivi per i privati, non consentiti dall'ordinamento.

13. Secondo il primo giudice, tuttavia, una serie di fattori di criticità avrebbero dovuto indurre la Regione a ridetto approfondimento istruttorio, essendo già chiari, o quanto meno sospettabili, gli effetti negativi e significativi delle modifiche sull'ambiente. In particolare, tali figure sintomatiche del potenziale nocimento per l'ambiente, tale da imporre il superamento della cornice normativa, scrutinando maggiormente la situazione benché fosse incontestato il rispetto dei valori di soglia normativamente predeterminati, avrebbero dovuto essere ravvisati nell'avvio del procedimento previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, finalizzato all'individuazione dei livelli di contaminazione delle acque del sottosuolo, nelle note dell'ARPA del 19 luglio 2013, dell'8 agosto 2013 e del 16 dicembre 2013, nella circostanza che molti dei Comuni del comprensorio ivi conferivano i propri rifiuti in assenza di raccolta differenziata e di un impianto di trattamento, come dimostrato, da ultimo, dal tenore letterale dell'ordinanza contingibile e urgente con la quale il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio ha fatto cessare l'utilizzo dell'area a discarica. Ciò «*pur a volere prescindere da ogni considerazione circa il conferimento in discarica del 'tal quale' e della cd. 'tritovagliatura'*».

La ricostruzione non è condivisibile.

Nessuna norma tipizza l'istruttoria aggiuntiva, in forza della quale l'Amministrazione deve determinarsi ad inquadrare la variante all'A.I.A. come "sostanziale", seppure non siano stati superati i valori di soglia normativamente predeterminati. L'ipotesi difetto di istruttoria, dunque, conseguirebbe ad una generalizzata applicazione del principio di precauzione, tale da imporne l'effettuazione in ragione dei numerosi elementi di allerta. L'elencazione degli stessi, tuttavia, tra i quali finanche i «*tempi con i quali l'ARPA Lazio, con parere dell'8 agosto 2013, ha dato riscontro, dopo soli tre giorni, alla richiesta del 5 agosto 2013 dell'Amministrazione regionale, emettendo un parere favorevole malgrado avesse evidenziato diverse criticità*», trascolora e si neutralizza ove calata nel contesto del procedimento -*recte*, dei procedimenti- che stavano contemporaneamente interessando il sito in contestazione. A far data dal 2012, infatti, era già operativo il piano pluriennale di valutazioni ricomprese nell'attivato piano di caratterizzazione del sito. E' evidente pertanto che l'area era monitorata e sottoposta a quelle verifiche propedeutiche all'eventuale piano di bonifica che si sono concretizzate nelle note critiche dell'ARPA, peraltro cronologicamente successive all'adozione della variante dell'A.I.A. Qualsivoglia scelta riguardante l'area non poteva dunque essere avulsa da tale contesto, collocandosi al contrario doverosamente nell'ambito delle continue interlocuzioni tra Amministrazioni interessate, ARPA e Comune ospitante inclusi, sì da non rendere necessario un interpellato specifico sul punto, siccome preteso dal primo giudice. L'eventuale contrasto, infatti, di una scelta anticipatoria o più propriamente derogatoria o disarmonica rispetto al processo incardinato per valutare la necessità di bonifica, comprensivo del necessario monitoraggio delle acque secondo le diverse metodiche preposte allo stesso, non avrebbe potuto non essere rilevato, all'evidente fine di non pregiudicare gli esiti delle azioni di salvaguardia intrapresa. Né, del resto, i ricorrenti in primo grado hanno documentato o finanche semplicemente affermato l'esistenza di elementi di distonia rispetto alla caratterizzazione in atto, con ciò implicitamente ammettendo la non necessità di istruttoria aggiuntiva, a fronte di elementi di conoscenza di approfondito e specifico dettaglio. In sintesi, come genericamente affermato dalla Società con il motivo di appello rubricato *sub II*, nonché, più diffusamente e in maniera più chiara, dalla Regione Lazio nei motivi rubricati come 3, 4 e 5, la problematicità del sito era sì nota, ma in egual misura monitorata, nonché oggetto di accertamenti sulla qualità delle acque sotterranee per il tramite di pozzi piezometrici di controllo che hanno fatto emergere criticità intese come fattori da investigare nella prospettiva dei più incisivi rimedi eventualmente necessari (la bonifica).

14. Diversamente da quanto detto con riferimento alla individuazione dei presupposti di consistenza della variante A.I.A., il procedimento di adozione delle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 191 del d.lgs. 152 del 2006 è codificato chiaramente, stante che la norma impone la previa acquisizione del parere favorevole dell'ARPA. Il che è correttamente avvenuto nel caso di specie. Le ambiguità ricostruttive che vogliono utilizzare il contenuto della nota dell'8 agosto del 2013, funzionale all'adozione della sola ordinanza presidenziale, essendo la variante già stata approvata, confermano le censure di intrinseca contraddittorietà mosse alla sentenza impugnata. La repentinità con cui tale parere è stato reso (tre giorni dalla richiesta), lungi dal costituire esso stesso indice di semplicismo gestionale, risponde caso mai all'evidente esigenza di soddisfare le ragioni ontologicamente sottese all'adozione di siffatti provvedimenti *extra ordinem*. Esso dunque ben supporta l'ordinanza del 12 agosto del 2013 e non può certo contraddire, peraltro retrospettivamente, i presupposti della variante del 30 maggio, stante che al contrario, valutando positivamente, seppure senza sottacere le complessive criticità del sito, l'abbancamento ulteriore ivi previsto non può non avere riguardo anche a quello preesistente, a sua volta frutto di ampliamento in conseguenza della variante.

15. Nessun rilievo, infine, può attribuirsi all'ordinanza del 2014 del Comune di Guidonia Montecelio: essa infatti si pone al termine dei procedimenti antecedenti, la cui legittimità addirittura presuppone, stante che interviene dichiaratamente dopo che è spirato il termine di efficacia dell'ordinanza regionale del 12 agosto 2013. Esso dunque si colloca senza soluzione di continuità rispetto alle scelte pregresse, traendo fondamento e avvio proprio da mutate scelte gestionali della Regione Lazio, che a fronte dell'esaurimento della capienza del bacino con nota prot. 66805 del 4 febbraio 2014 ha comunicato a tutti i Comuni del bacino di riferimento della discarica che, a far data dal 12 febbraio 2014, l'invaso non poteva più accettare e smaltire i rifiuti urbani afferenti al codice CER 20.03, con la conseguenza che i Comuni avrebbero dovuto provvedere al previo trattamento del rifiuto urbano indifferenziato, nonché ai gestori degli impianti, con nota in pari data prot. GR66614, che a loro volta non potevano più accettare e smaltire rifiuti urbani indifferenziati, se non

preventivamente sottoposti al necessario e corretto trattamento, come meglio specificato nella Circolare del Ministero dell'Ambiente del 6 agosto 2012. In essa pertanto si dà atto che «vi è il concreto ed attuale rischio di abbancare rifiuti pur trattati in un'area attualmente interessata da un Piano di caratterizzazione, approvato con Determinazione dirigenziale n. 69 del 17.9.2012 del Comune di Guidonia Montecelio, per il quale è in corso la Conferenza dei servizi, ai sensi del quarto comma dell'art. 242 T.U. Ambiente, per la verifica degli esiti della caratterizzazione e procedure consequenziali a seguito dei risultati di detto Piano pervenuti tra dicembre 2013 e gennaio 2014». L'atto, cioè, oltre che conseguire a precise disposizioni restrittive regionali, comprova la piena conoscenza dello stato di monitoraggio costante dell'area richiamandone i riferimenti formali, ed esemplifica, in fatto, la tempestività di risposta della Regione a mutato quadro di riferimento.

16. In conclusione, dunque, il Collegio ritiene corretta la ricostruzione prospettata nell'atto di appello della Società e di appello incidentale della Regione Lazio, laddove evidenziano che la qualificazione della variante all'A.I.A. avallata con determina del 30 maggio 2013 come non sostanziale è corretta sia in quanto non risultano superati i valori di soglia individuati allo scopo dall'allegato VIII al d.lgs. n. 152 del 2006, non essendo in contestazione l'avvenuta eccedenza dalle 10 tonnellate al giorno di rifiuti conferiti e dalla capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, atteso che il provvedimento contestato indica il limite di 24.750 tonnellate; sia in quanto comunque supportata da idonea verifica finalizzata ad escludere «effetti negativi e significativi sull'ambiente», identificabile nel complesso e condiviso monitoraggio in corso nell'ambito della avviata caratterizzazione. L'utilizzo promiscuo e strumentale dei rilievi delle "criticità" in senso tecnico contenuti nelle note dell'A.R.P.A., attore necessario di ridetto procedimento di caratterizzazione, per contestare, ora per allora, un provvedimento antecedente cronologicamente e logicamente, evidenzia l'erroneità ricostruttiva della vicenda da parte del primo giudice. Al contrario, la necessità di valutare la vicenda, di comprensibile sensibilità anche sociale, nel suo continuativo sviluppo, peraltro già connotato dalla pregressa adozione di atti di analogo contenuto, ne valorizza, al contrario, la complessità istruttoria. L'unico "strappo al sistema" è costituito dall'ordinanza contingibile e urgente la cui legittimità, una volta ammessa la situazione emergenziale giustificativa della relativa adozione, non risente in alcun modo della cornice giuridica nella quale si va a collocare.

17. Per quanto sopra detto il Collegio ritiene di dovere accogliere l'appello e l'appello incidentale, nei sensi e limiti di cui in motivazione e conseguentemente, in riforma della sentenza n. 3418 del 2014 del T.A.R. per il Lazio, di respingere i ricorsi nn.r.g. 8419 del 2013 e 9310 del 2013, confermando la legittimità della determinazione n. A04360 del 30 maggio 2013, di approvazione della variante non sostanziale all'A.I.A. rilasciata alla Società Eco Italia '87 s.r.l. per la gestione della discarica dell'Inviolata ubicata nel Comune di Guidonia Montecelio, e dell'ordinanza presidenziale del 12 agosto 2013 relativa ad ulteriore abbancamento di rifiuti nel medesimo sito.

Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati, infatti, dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

18. La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie. Accoglie altresì l'appello incidentale.

(Omissis)