

Sull'AIA relativa ad un complesso impiantistico per il trattamento, recupero e valorizzazione dei rifiuti non pericolosi e impianto di discarica per rifiuti non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 4 aprile 2022, n. 2450 - Greco, pres.; Loria, est. - Ecoambiente S.r.l. (avv.ti Abbamonte e Presutti) c. R.I.D.A. Ambiente S.r.l. (avv.ti Bonura, F. e G. Fonderico) ed a.

Ambiente - Rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale e approvazione di una variante non sostanziale relativa ad un complesso impiantistico per il trattamento, recupero e valorizzazione dei rifiuti non pericolosi e impianto di discarica per rifiuti non pericolosi - Annullamento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso sono:

a) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a.1) la determinazione del Direttore del dipartimento territorio della Regione Lazio 13 agosto 2009, n. 3693, recante ad oggetto "Ecoambiente s.r.l. Aggiornamento Autorizzazione Integrata Ambientale, rilasciata con decreto commissariale n. 35/2007 e s.m.i., ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 59/2005" e il relativo allegato tecnico, con i quali è stata autorizzata la realizzazione di un impianto TMB nella stessa località, adiacente alla esistente discarica;

a.2) la nota direttoriale prot. 220977/D/2W/01 del 17 dicembre 2008, di comunicazione di avvio del procedimento;

a.3) il provvedimento conclusivo favorevole della Conferenza di servizi prot. n. 147131 del 29 luglio 2009, relativo ai lavori terminati il 24 giugno 2009, nonché tutti i verbali di seduta e i pareri e/o determinazioni favorevoli adottati dalle amministrazioni convocate e/o intervenute;

a.4) l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata con decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio - Soggetto Attuatore n. 35 del 6 aprile 2007 e i suoi successivi aggiornamenti, tra cui in particolare la determinazione direttoriale regionale 25 febbraio 2009, n. 605, in BURL, I, suppl. ord. n. 55 al Bollettino n. 13 del 7 aprile 2009;

a.5) il parere di compatibilità ambientale favorevole, reso dalla competente Area VIA e danno ambientale della Regione Lazio prot. n. 212652 del 3 dicembre 2008;

a.6) tutti gli atti già impugnati con il ricorso r.g.n. 6510/2018;

b) per quanto riguarda i motivi aggiunti proposti in primo grado:

b.1) la determinazione della Regione Lazio – Direzione territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti del 12 febbraio 2015 n. GO1217 recante "Ecoambiente s.r.l.- Rinnovo autorizzazione integrata ambientale, rilasciata con decreto Commissariale n. 35/2007 s.m.i. e approvazione variante non sostanziale, ai sensi dell'art. 29 nonies del Titolo III bis del d.lgs. n. 152 de 2006 s.m.i., relativa al complesso impiantistico per il trattamento, recupero e valorizzazione dei rifiuti non pericolosi e impianto di discarica per rifiuti non pericolosi sito in via Monfalcone, 23/b – 04010 Loc. Borgo Montello (Latina)" pubblicata sul B.U.R.L. del 24 febbraio 2015, n. 26.

2. Il T.A.R. per il Lazio con la gravata sentenza:

I. ha accolto i motivi aggiunti e ha annullato *in parte qua* la determinazione n. GO1217/2015;

I. ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo;

III. ha condannato la Regione Lazio e Ecoambiente S.r.l. a rifondere la spese di giudizio a RIDA Ambiente S.r.l. nella misura di euro 1.000,00 per ciascuna, oltre agli accessori come per legge.

3. Avverso la sentenza di primo grado è insorta Ecoambiente S.r.l. deducendo i seguenti quattro motivi di gravame (da pag. 14 a pag. 26), articolati in censure plurime:

I. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 c.p.a. – Inammissibilità dei motivi aggiunti di prime cure.*

II. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 29.1. del d.lgs. n. 46 del 2014 – Travisamento dei fatti.*

III. *Violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui all'art. 100 c.p.c. – Carenza di interesse.*

IV. *Violazione e falsa applicazione di cui alla legge 1902/52 e della l. reg.le n. 38 del 1999 – art. 36 – Violazione del principio del giusto procedimento in connessione con l'art. 208 T.U. 252 del 2006.*

3.1. Si sono costituiti in giudizio con memoria di stile la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare.

3.2. Anche la R.I.D.A. Ambiente S.r.l. si è costituita in giudizio con memoria del 24 luglio 2018 con la quale ha riproposto, *ex art. 101 c.p.a.*, i motivi assorbiti.

Con successiva memoria del 24 maggio 2021, la stessa società:



i) ha eccepito la irricevibilità e la tardività dell'appello sul presupposto che nella specie si applicherebbe il dimezzamento dei termini previsto per il rito speciale in materia espropriativa giacché i provvedimenti di AIA impugnati contenevano una clausola comportante la dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento in questione;

ii) ha eccepito la improcedibilità del ricorso per carenza di interesse poiché, nelle more del giudizio d'appello, è intervenuta la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 11306 del 2015 - non appellata e quindi passata in giudicato - con la quale, in accoglimento del ricorso della stessa R.I.D.A. S.r.l., è stato annullato il Piano regionale di gestione dei rifiuti per il biennio 2007/2008 nella parte in cui non comprendeva e non calcolava ai fini del fabbisogno nel bacino di riferimento l'impianto di produzione di CDR già autorizzato e in esercizio da parte della stessa R.I.D.A. S.r.l.;

iii) ha argomentato in ordine alla infondatezza nel merito dei motivi d'appello.

3.2. Il 18 febbraio 2019 si è costituita in giudizio la Regione Lazio, con memoria di stile.

3.3. Il 5 maggio 2021 la ditta Ecoambiente S.r.l. ha depositato ricorso con richiesta di sospensione della sentenza gravata poiché nelle more del giudizio sono intervenuti ulteriori provvedimenti aseritamente lesivi degli interessi della ditta ricorrente, anch'essi gravati con ricorso dinanzi al T.A.R. per il Lazio, che ha emanato l'ordinanza cautelare di rigetto n. 2203 del 14 aprile 2021, anch'essa appellata con ricorso r.g.n. 4185/2021.

3.4. Con istanza del 6 maggio 2021 l'appellante ha chiesto la trattazione congiunta dei due gravami n.r.g. 5173/2018 e n.r.g. 4185/2021.

3.5. La Regione Lazio ha chiesto il rinvio della camera di consiglio con istanza depositata il 26 maggio 2021, causa della riorganizzazione degli uffici regionali competenti sui fascicoli di causa.

3.6. Anche l'appellante, in pari data e aderendo all'istanza di Ecoambiente S.r.l., ha depositato istanza di rinvio e trattazione congiunta dei gravami.

3.7. Alla camera di consiglio del 27 maggio 2021 le domande delle parti sono state accolte dalla Sezione, che ha conseguentemente rinviato la trattazione alla camera di consiglio del 24 giugno 2021.

3.8. Alla camera di consiglio del 24 giugno 2021 la Sezione ha disposto il differimento dell'esame dell'istanza cautelare all'udienza pubblica.

3.9. In prossimità della pubblica udienza Ecoambiente S.r.l. e R.I.D.A. S.r.l. hanno depositato, rispettivamente, memoria (8 novembre 2021) e memoria di replica (18 novembre 2021).

3.10. Alla udienza del 9 dicembre 2021 la causa è stata spedita in decisione.

4. Preliminarmente il Collegio osserva che non vi è luogo a disporre la riunione degli appelli avendo gli stessi ad oggetto l'impugnativa di segmenti procedurali differenziati.

4.1. In via ulteriormente preliminare, deve essere respinta l'eccezione di tardività dell'appello sollevata dall'appellata, che ha sostenuto che si applicherebbe il termine dimidiato *ex art. 119, lett. f)*, c.p.a. - poiché, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, comma 14, e 29 *quater*, comma 11 e 213, d.lgs. n. 152 del 2006, l'approvazione del progetto per gli impianti di gestione dei rifiuti comporterebbe la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori (e infatti l'AIA conterrebbe una clausola comportante la dichiarazione di pubblica utilità delle opere) - e lettera *h)* poiché sarebbero stati impugnati gli atti commissariali presupposti.

Pertanto, poiché la sentenza di primo grado è stata pubblicata il 27 dicembre 2017, non è stata notificata e l'appello è stato notificato dal 4 maggio 2018 al 22 giugno 2018, il termine dimidiato non sarebbe stato rispettato.

4.2. L'eccezione deve essere respinta poiché non si ha motivo di discostarsi dal costante indirizzo di questo Consiglio di Stato, che è nel senso per cui la disposizione dell'art. 119, comma 1, lettera *)* c.p.a., inerente il c.d. "rito abbreviato comune in merito ai giudizi aventi ad oggetto le controversie concernenti *“provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità”*, è una disposizione di stretta interpretazione, che non ammette un'applicazione estensiva.

Pertanto, l'applicazione del c.d. rito abbreviato comune (e più in generale dei riti speciali), si impone obiettivamente alla ricorrenza dei presupposti individuati dalla legge per rilevanti ragioni di interesse pubblico; tale applicazione, dunque, prescinde dalle scelte (più o meno consapevoli) o dagli errori delle parti e del giudice (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 agosto 2012, n. 32; id., 3 giugno 2011, n. 10; id., 30 luglio 2007, n. 9, e da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2019, n. 6240). In particolare, nel caso in esame la questione sulla quale poggerebbe l'applicazione del termine dimidiato ai sensi dell'art. 119, comma 1, lett. *f)*, c.p.a. è controversa tra le parti e riguarda il se, nella specie, fosse prevedibile o meno l'attivazione di una procedura ablatoria per acquisire le aree su cui realizzare l'impianto di TMB.

Non ha, del pari, alcun rilievo in ordine all'applicazione del rito speciale e del relativo termine la misura del contributo unificato versato in primo grado, che se è stato versato erroneamente in misura eccedente potrà essere recuperato dalla ricorrente in primo grado.

4.3. Del pari infondata è l'eccezione di improcedibilità dell'originaria impugnazione, per sopravvenuta carenza di interesse a cagione del sopravvenire durante il primo grado del giudizio della sentenza del T.A.R. Lazio n. 11306 del 2015 (passata in giudicato senza essere appellata), con la quale, in accoglimento di ricorso della stessa R.I.D.A. S.r.l., è stato annullato il Piano regionale di gestione dei rifiuti per il biennio 2007/2008 nella parte in cui non comprendeva e non calcolava ai fini del fabbisogno nel bacino di riferimento l'impianto di produzione di CDR già autorizzato e in esercizio da parte della stessa R.I.D.A. S.r.l..

Invero, da una piana lettura di tale sentenza si rileva che la stessa ha esaurito i propri effetti nell'annullamento del Piano *in parte qua*, senza spiegare effetti nel presente giudizio, laddove R.I.D.A. S.r.l. chiedeva un *quid pluris*, facendo valere il proprio interesse oppositivo al rilascio di autorizzazione per determinate attività in favore dell'odierna appellante Ecoambiente S.r.l.

Infatti, il Piano annullato dal T.A.R., per le considerazioni che si svolgeranno più approfonditamente nei paragrafi successivi, costituiva la cornice in termini di fabbisogno in cui l'AIA impugnata s'inscriveva, ma non ne era un antecedente necessario.

4.4. Passando all'esame del merito dell'appello, con un primo motivo viene dedotta – per la prima volta – la inammissibilità dei motivi aggiunti accolti dal T.A.R. a cagione della mancata tempestiva impugnazione della determinazione della Regione Lazio di conclusione della Conferenza di servizi del 25 giugno 2014, nella quale già sarebbe stato disposto il rinnovo dell'AIA, e rispetto alla quale l'impugnata determinazione G01217/2015 (annullata con la sentenza appellata) avrebbe carattere sostanzialmente confermativo; ciò inciderebbe, in tesi, sull'applicabilità del regime transitorio di cui all'art. 29, comma 1, del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46.

4.5. Il motivo è infondato.

Come correttamente rilevato nella memoria del 24 maggio 2021 (punti nn. 43-49) e nelle repliche (punto n. 52, pag. 14) dell'appellata, l'appellante sovrappone due provvedimenti che sono logicamente e giuridicamente distinti: il provvedimento conclusivo della Conferenza di servizi (quello del 2014) e quello che dispone il rinnovo dell'AIA (quello del 2015).

Invero, all'epoca dell'adozione di tali atti, la Conferenza di servizi prevista nell'ambito del procedimento di AIA dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aveva carattere istruttorio e non decisorio, come risulta – oltre che dalla stessa disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006 - dal richiamo all'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, in cui, già all'epoca dei fatti, il comma 9 che originariamente attribuiva alla determinazione conclusiva della Conferenza valore sostitutivo di autorizzazioni, assensi etc., era stato abrogato dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Conseguentemente, la determinazione del 2014 che aveva concluso la Conferenza di servizi non comportava affatto la conclusione del procedimento di AIA, che necessitava di un ulteriore provvedimento espresso da parte dell'autorità competente a norma del d.lgs. n. 152 del 2006 (appunto quello intervenuto nel 2015): di conseguenza, l'originaria ricorrente ha correttamente ritenuto lesiva e impugnato soltanto la determinazione del 2015, con cui effettivamente Ecoambiente S.r.l. era autorizzata all'avvio della propria attività.

4.6. Con il secondo motivo d'appello, l'appellante ha rilevato l'erroneità delle statuizioni del T.A.R. laddove ha ritenuto non applicabile il regime transitorio di cui all'articolo 29, comma 1, d.lgs. n. 46 del 2014, dovendo invece avviarsi *ex novo* un nuovo procedimento di AIA in base alla nuova normativa.

Il motivo è infondato.

Come ben argomentato dalla sentenza del T.A.R., la disciplina transitoria contenuta nell'art. 29 d.lgs. n. 46 del 2014 si applica alle sole installazioni esistenti ossia a quelle già incluse nel campo di applicazione della Direttiva 96/61/CE.

Pertanto l'autorizzazione per l'impianto TMB in questione non avrebbe potuto essere disciplinata dalla disposizione transitoria poiché non era ricompresa neanche nelle categorie di cui al numero 5 (gestione dei rifiuti) dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 59 del 2005; la nuova impiantistica di trattamento, non essendo prevista nel regime precedente, non poteva comunque rientrare nel regime transitorio, ma doveva essere necessariamente assoggettata alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 46 del 2004.

Non può, sotto questo profilo, accedersi alla tesi dell'appellante per cui si sarebbe trattato di “*un unico complesso impiantistico*”, e quindi ai fini dell'applicazione della vecchia disciplina si poteva (come fatto dalla Regione) considerare già esistenti le discariche gestite dalla odierna appellante senza che rilevasse il mancato avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto di trattamento (il quale, peraltro, per quanto sopra detto non aveva neanche ottenuto l'autorizzazione in tempo utile): al di là di quanto ritenuto dal T.A.R. Latina nella sentenza n. 69 del 2015 – che comunque non rileva nel presente giudizio in quanto riguarda il diverso procedimento autorizzatorio avviato da Indeco S.p.a. e non fa stato fra le parti del presente giudizio – dalla piana lettura della citata determinazione del 25 giugno 2014 è agevole verificare che si trattava di due procedimenti distinti (Indeco ed Ecoambiente), confluiti in unica Conferenza di servizi, su richiesta di Comune e Provincia, solo perché accomunati dalla necessità di previa effettuazione di una bonifica dei siti, che erano di fatto contigui.

4.7. Con il terzo motivo d'appello, la parte appellante ha rilevato la pregiudizialità del giudizio iscritto al T.A.R. per il Lazio con il n.r.g. 8139/2016 relativo alla impugnativa del nuovo Piano Rifiuti della Regione Lazio per la parte in cui ha ommesso di considerare l'impianto TMB di Ecoambiente.

Tale aspetto, come ricordato più sopra, ridonderebbe sulla permanenza di in interesse concreto e attuale alla definizione del contenzioso in capo all'appellata.

Il motivo è infondato.

In primo luogo, il Collegio condivide quanto ha affermato il T.A.R. nella gravata sentenza al § 4, laddove ha affermato che tra il presente giudizio e il n.r.g. 8130/2016 “*non sussistono né ragioni di connessione oggettiva o soggettiva, tali da*

legittimarne la riunione, né tanto meno è ravvisabile alcun rapporto di pregiudizialità, tale da rendere opportuna la sospensione del giudizio”.

Inoltre, tra i due giudizi, come correttamente rilevato dall'appellata a pag. 16, punto c), della memoria del 24 maggio 2021, appare semmai pregiudiziale quello in esame e non il contrario atteso che oggetto del ricorso ancora pendente è l'impugnativa di un atto amministrativo generale e successivo rispetto a quello, precedente e particolare, oggetto del presente contenzioso.

4.8. Con l'ultimo motivo l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui si assume che, in sede di rinnovazione del procedimento di AIA, l'Amministrazione avrebbe dovuto (e dovrà) tenere conto della variante urbanistica *medio tempore* adottata dal Comune di Latina ed alla connessa misura di salvaguardia.

Il motivo è privo di pregio poiché era stata la stessa determinazione di conclusione del procedimento di AIA del 2015 a “subordinare” l'esito positivo della Conferenza alla risoluzione delle problematiche insorte sulla variante adottata, stabilendo che, fino ad allora, restavano ferme le misure di salvaguardia e che la compatibilità del progetto di Ecoambiente “*deriverà dalla definitiva approvazione in Giunta regionale*” della variante e che, fino ad allora, sarebbero rimaste ferme “*le misure di salvaguardia*” (in effetti, le stesse problematiche sarebbero state risolte recependo le indicazioni della Regione che consentivano di sottrarre l'impianto della Ecoambiente alla fascia di inedificabilità introdotta con la variante).

Alla luce di ciò, le deduzioni dell'appellante circa le successive vicende della variante in questione e l'asserita decadenza della misura di salvaguardia esulano dal perimetro del presente giudizio perché, per un verso, afferiscono ad atti amministrativi non impugnati in questa sede e, per altro verso, non può essere anticipato, nella presente sede, un giudizio sul se e sul come la variante medesima possa incidere nella eventuale rinnovazione del procedimento, ostandovi il divieto di cui all'articolo 34, comma 2, primo periodo, c.p.a.

5. In conclusione, l'appello è infondato per cui il Collegio non è tenuto, per motivi di economia processuale e di sinteticità ai sensi dell'art. 3 c.p.a. e in omaggio al principio della “ragione più liquida” (arg. da sent. Ad. plen. 27 aprile 2015 n. 5), ad esaminare i motivi riproposti dall'appellata *ex art.* 101, comma 2, c.p.a.

6. Le spese del giudizio seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, salvo che per le Amministrazioni statali, per le quali può essere disposta la compensazione delle spese stante il carattere solo formale della loro costituzione.

(Omissis)