

Procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi (TMB)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I S 8 gennaio 2025, n. 367 - Daniele, pres.; Nasini, est. - Associazione Amici dell'Inviolata ed a. (avv. Giangiacomo) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Ambiente - Procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi (TMB).

(Omissis)

FATTO

I. Premessa comune.

La presente decisione - la quale, come si vedrà, contempla, riunendoli, tre ricorsi tra loro connessi - si innesta in un complesso fascio di contenziosi che vedono in vario modo interessati i soggetti privati e pubblici qui coinvolti, ma che hanno tutti ad oggetto il progetto di impianto integrato per il trattamento meccanico biologico dei rifiuti urbani (TMB) realizzato nel Comune di Guidonia Montecelio, località Inviolata e in titolarità della società Ambiente Guidonia s.r.l..

Senza in questa sede ripercorrere tutte le tappe storiche dell'articolato contenzioso, e concentrando l'attenzione solo su quanto qui di interesse, va rammentato che in data 2 agosto 2010 la Regione Lazio ha concesso l'AIA definitiva all'impianto TMB in questione, con annessa scarica di servizio.

Sono, quindi, seguite diverse vicende amministrative e processuali, anche in sede penale, e, in particolare, va rammentato che in data 10 febbraio 2015 la società gerente l'impianto, Ambiente Guidonia srl, ha presentato alla Regione Lazio istanza di variante non sostanziale dell'AIA al TMB del 2010, per la modifica parziale dell'ubicazione e della consistenza dell'impianto.

Con determinazione 17 luglio 2015, n. G08880 la Regione Lazio, tenuto conto dell'avvenuto ridimensionamento dell'impianto, ha concesso l'autorizzazione, indicando, al contempo, una Conferenza di servizi.

Nel frattempo, in data 2 settembre 2015, la Soprintendenza ha avviato la procedura di *“Individuazione e perimetrazione dell'area delle tenute storiche di Tor Mastorta, Pilo Rotto, dell'Inviolata, di Tor dei Sordi, di Castell'Arcione e di alcune località limitrofe ricadenti nel comune di Guidonia Montecelio come area di interesse archeologico ai sensi dell'art.142, comma 1, lettera m) del Dlgs 42/2004”*. In data 16 settembre 2015 si è tenuta la disposta Conferenza dei servizi, indetta per il *“Rinnovo AIA rilasciata con Determinazione n.C1869/2010 relativa e s.m.i. all'impianto TMB”*, a cui hanno partecipato la dirigente regionale dell'Area Rifiuti, il Comune di Guidonia Montecelio, la ASL RMG, l'Azienda Ambiente Guidonia srl e, come “uditori”, il Comune di Fonte Nuova e tre associazioni locali, in assenza della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici del Lazio la quale, però, ha fatto pervenire, in pari data, una nota ribadendo la ritenuta non sanabilità dell'AIA del 2010, considerata, quindi, *ab origine* illegittima.

Con ricorso Rg. 12484/2015 le associazioni ricorrenti nel procedimento RG. n. 8382/20, impugnavano la predetta determinazione 17 luglio 2015 n. G08880 della Regione Lazio, nonché il verbale della predetta Conferenza dei Servizi del 16 settembre 2015 avente ad oggetto *“Ambiente Guidonia s.r.l. – Rinnovo AIA rilasciata con Determinazione C 1869/2010 relativa all'impianto TMB per rifiuti urbani non pericolosi sito in Guidonia loc. Inviolata”*.

Con sentenza del 5 maggio 2017 n. 05440 il Tar Lazio sez. I quater ha respinto il ricorso: a seguito dell'appello al Consiglio di Stato (Rg 8935/2017) il relativo giudizio è stato dichiarato perento.

In data 11 marzo 2016, con nota 6605, il Mibact ha comunicato l'avvio del procedimento per la dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico dell'area sita nel Comune di Guidonia Montecelio (RM) e denominata *“Tenute storiche Tor Mastorta, di Pilo Rotto, dell'Inviolata, di Tor dei Sordi, di Castell'Arcione e di alcune località limitrofe ai sensi dell'art. 136, co 1, lett. c) e d) e artt. 138, co. 3, 139, co. 1 e 141, co. 1 del dlgs 22 gennaio 2004 n. 42”*: il procedimento si è concluso, in data 16 settembre 2016, con la dichiarazione, da parte del Mibact della dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico dell'area comprendente il sito ove è collocato l'impianto TMB per per il quale è causa.

Con nota 6617 del 14 marzo 2016 il MIBACT ha dato conto del parere negativo espresso dalla Soprintendenza e, conseguentemente, considerato il dissenso tra l'amministrazione statale e quella regionale in ordine all'impianto per il quale è causa, la questione è stata rimessa, con nota del 23 marzo 2016 della Regione, alla deliberazione del Consiglio dei Ministri ex art. 14-quater, comma 3, l. n. 241 del 1990.

In data 22 dicembre 2017 il Consiglio dei Ministri ha deliberato di consentire la prosecuzione del procedimento concernente il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata dalla Regione Lazio con Determinazione C1869/2010 del 2 agosto 2010, fissando il termine finale per l'autorizzazione al 31 dicembre 2024.

Successivamente, con determinazione n. G00368 datata 15 gennaio 2018 e pubblicata nel BURL della Regione Lazio del 25 gennaio 2018, n. 8, la Regione Lazio ha concluso positivamente il procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale emesso con la Determinazione C1869 del 2 agosto 2010; ha stabilito, inoltre, che si sarebbe tenuto conto di tutte le determinazioni successivamente assunte e che il termine finale dell'autorizzazione sarebbe stato il 31 dicembre 2024.

Tralasciando, in questa sede, i profili legati ai giudizi penali che hanno interessato la vicenda, con la successiva determinazione G07907 del 6 luglio 2020 pubblicata sul BURL in data 4 agosto 2020, la Regione Lazio, ha concesso alla società Ambiente Guidonia s.r.l. il rinnovo dell'AIA sino al 31 dicembre 2024.

Successivamente, con determinazione dirigenziale n. G02450 dell'8 marzo 2021 pubblicata in data 11 marzo 2021 e avente ad oggetto *“Ambiente Guidonia s.r.l. – Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29 octies Dlgs 152/06 – di cui alla Determinazione n. C1869 del 02/08/2010 e s.m.i. – Impianto Page 3 of 19 TMB di Guidonia Montecelio (RM) – presa d'atto ottemperanza prescrizioni Determinazione n. G07907 del 6.07.2020 propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto”*, la Regione Lazio ha preso atto dell'ottemperanza da parte di Ambiente Guidonia srl alle prescrizioni contenute nel provvedimento del 6 luglio 2020 e ha approvato il nuovo piano di monitoraggio e controllo sostituendo quello allegato alla precedente determinazione.

Infine, la Regione Lazio in data 19 febbraio 2024 ha adottato la determinazione n. G01600 avente ad oggetto *“Ambiente Guidonia s.r.l. - Impianto TMB di Guidonia Montecelio (RM) A.I.A. di cui alla Determinazione Dirigenziale 3 n. C1869 del 02/08/2010 e successivo rinnovo di cui alla Determinazione Dirigenziale n. G07907 del 06/07/2020 e s.m.i. - Aggiornamento per ottemperanza prescrizioni propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto sulla base parere tecnico ARPA Lazio ai sensi degli artt. 3, comma 1 e 16 della legge regionale n. 45/1998 e modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 29-nonies del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. per trattamento sottovaglio proveniente da stazione di tritovagliatura EER 191212 presso la linea 2 dell'impianto - pratica n. 01-2022”*, in forza del quale la Regione Lazio ha asserito di aver preso atto dell'ottemperanza *“alle prescrizioni imposte con D.D. n. G07907 del 06/07/2020 e s.m.i. propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto con particolare riferimento al certificato di collaudo e relativa relazione di collaudo con riferimento al 1° stralcio funzionale a firma del collaudatore Prof. Renato Gavasci consegnato dagli amministratori per la straordinaria e temporanea gestione della società Ambiente Guidonia s.r.l. con nota acquisita al prot. reg. n. 134129 del 30/01/2024”*, prescrivendo *“al gestore di inviare entro 30 giorni dal ricevimento della presente, un cronoprogramma di realizzazione degli ulteriori stralci funzionali riguardanti l'impianto al fine della realizzazione degli stessi per la configurazione finale (in particolare per il completamento della linea di compostaggio, maturazione e vagliatura finale del compost, come previsto dal 4° stralcio funzionale) secondo quanto autorizzato con l'AIA, di cui alla Determinazione Dirigenziale n. C1869 del 02/08/2010 e successivo rinnovo di cui alla Determinazione Dirigenziale n. G07907 del 06/07/2020 e s.m.i. e Determinazione Dirigenziale n. G02450 del 2021”*.

2. Il ricorso Rg. 8382/20.

Con l'impugnativa in oggetto le Associazioni indicate in epigrafe hanno, anzitutto, censurato la determinazione G07907 del 6.07.2020, nonché gli atti ad esso presupposti, ovvero la determinazione della Regione Lazio n. G00368 del 15 gennaio 2018, i verbali della Conferenza dei Servizi del 16 settembre 2015 e del 14 marzo 2016, la nota prot. GR/02/16/156775 del 23 marzo 2016, la nota prot. GR/02/16/274880 del 24 maggio 2016, la nota prot. 509598 del 12 ottobre 2016 della Regione Lazio, nonché la Deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 del 22 dicembre 2017 con la quale è stata disposta la *“prosecuzione del procedimento di autorizzazione all'istanza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale, relativa all'impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi in Guidonia Montecelio (Roma), località Inviolata”*.

Le ricorrenti, quindi, hanno dedotto a fondamento del ricorso introduttivo del presente giudizio i seguenti motivi di impugnazione, in sintesi:

1. nel caso in esame la Regione Lazio avrebbe utilizzato impropriamente l'istituto del riesame volto al rinnovo, difettandone i presupposti normativi previsti dal comma 3 dell'art. 29 octies, d.lgs. n. 152 del 2006, dando vita ad un procedimento di fatto atipico, come tale illegittimo, perché finalizzato sostanzialmente a sanare il vizio che affliggeva l'AIA del 2010; l'amministrazione resistente, secondo le ricorrenti, avrebbe dovuto agire ai sensi dell'art. 21 nonies, comma 2, l. n. 241/90, attraverso il procedimento della convalida dell'atto illegittimo e, poi, una volta accertato che il provvedimento fosse effettivamente convalidabile, procedere al riesame/rinnovo dell'AIA così legittimata; il provvedimento qui impugnato, peraltro, non può neanche essere qualificato come provvedimento di convalida implicita, perché ne difettano in radice i presupposti, essendo ormai decorsi più di sette anni dall'adozione dell'originaria AIA asseritamente illegittima, e anche perché mancherebbe l'esplicitazione delle ragioni di pubblico interesse che giustificerebbero tale convalida, non essendo rinvenibile nel provvedimento impugnato alcuna giustificazione in merito; nemmeno verrebbe in rilievo un riesame con valenza di rinnovo, ai sensi della circolare del Ministero dell'Ambiente, n. 22295/2014, in quanto, non sarebbe stata seguita la procedura di riesame con le modalità di cui all'art. 29 ter, comma 4, e 29 quater Dlgs 152/2006; peraltro, la Regione non avrebbe potuto operare, né il CdM permettere, né il riesame, né il rinnovo, in quanto l'AIA originaria era da considerarsi illegittima, sì che, pur essendo la stessa diventata inoppugnabile, ma permanendone l'illegittimità, la Regione non avrebbe potuto disporre il riesame/rinnovo;

2. i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi oltretutto, in via derivata, essendo, in tesi, invalida l'AIA del 2010 per la mancanza del parere necessario della Soprintendenza per i beni archeologici e paesaggistici, anche per il fatto che la Regione Lazio, in sede di riesame, non ha tenuto conto del vincolo paesaggistico di cui al procedimento concluso in data 16 settembre 2016 con il decreto n. 73;

3. l'intero procedimento innanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri si sarebbe svolto sulla base di presupposti erronei e non veritieri, la Presidenza essendosi pronunciata, in tesi, tenendo conto: a) dell'esistenza di due interessi pubblici contrapposti, mentre, alla luce della pianificazione regionale del tempo, non vi era alcun interesse alla permanenza ed all'attivazione del TMB dell'Inviolata; b) della mancata pubblicazione delle norme di salvaguardia del nuovo vincolo che invece erano state regolarmente pubblicate; c) della necessità dell'impianto per superare un procedimento di infrazione comunitaria; d) della presenza di una istanza di parte per il rinnovo, non presentata ed anzi opposta anche giudizialmente sul presupposto dell'automaticità del rinnovo; l'illegittimità del provvedimento della Pdcm, comporterebbe l'inidoneità dello stesso a far superare il dissenso rappresentato in Conferenza dei servizi, con conseguente invalidità derivata sia della determinazione G00368 del 15 gennaio 2018, sia della determinazione G07907 del 6 luglio 2020;

4. il rinnovo dell'AIA si porrebbe in contrasto con il principio di precauzione, essendo avvenuto nonostante l'area sia gravata da vincolo archeologico e paesaggistico, nonostante la presenza dell'attiguo Parco naturale archeologico dell'Inviolata, e nonostante la vicinanza dei centri abitati e la contaminazione da metalli pesanti rilevata nei suoli e soprattutto nelle acque di falda;

5. la Regione Lazio, avrebbe illegittimamente prorogato l'AIA sino al 31 dicembre 2024, senza aver svolto un effettivo "riesame", atteso il censurato mancato rispetto delle modalità previste dagli artt. 29-ter, 29 quater e 29 octies, d.lgs. n. 152 del 2006;

6. la determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 avrebbe errato nell'autorizzare a trattare presso l'impianto una quantità massima di 190.000 ton/anno, notevolmente superiore alle capacità che l'impianto stesso dovrebbe avere nel rispetto delle modifiche in variante non sostanziale al progetto originario approvate dalla Regione Lazio.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 19 maggio 2021, le associazioni ricorrenti hanno impugnato la determinazione della Regione Lazio n. G02450 dell'8 marzo 2021 chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi, in sintesi:

1. il provvedimento sarebbe illegittimo in quanto non preceduto dal parere obbligatorio dell'ARPA;

2. la presa d'atto non sarebbe stata preceduta dalla presentazione del certificato di collaudo delle opere realizzate e non prevede nemmeno un termine per la consegna e la verifica delle stesse;

3. il provvedimento, nella parte in cui ha approvato il nuovo piano di monitoraggio e controllo, nonché la Tavola T.25 con l'indicazione dei pozzi di monitoraggio NP18 e NP6 a monte e NP24 e NP26 a valle, pur in presenza di una forte contaminazione, senza attendere l'esito dell'analisi di rischio specifico e senza richiedere alcun parere dell'ARPA Lazio, si porrebbe in contrasto con il principio di precauzione di derivazione comunitaria.

Con ulteriore ricorso per motivi aggiunti le Associazioni ricorrenti hanno impugnato la determinazione n. G01600 datata 19 febbraio 2024 adottata dalla Regione Lazio e sopra ricordata, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi in sintesi:

1c. la Regione Lazio avrebbe errato nel dare atto di una ottemperanza estremamente parziale e nell'accettare un cronoprogramma in cui espressamente il gestore dichiarava di non adempiere alle prescrizioni della AIA ed ai pareri dell'ARPA, e avrebbe dovuto procedere alla revoca dell'autorizzazione;

2c. secondo parte ricorrente la variante non sostanziale approvata dalla Regione comporterebbe la produzione, da parte dell'impianto, di una quantità enorme di rifiuti che all'interno presentano materiale recuperabile (carta, vetro, plastica, etc.), e che invece finirà nei forni e nelle discariche, finendo così per snaturare e trasformare l'impianto medesimo, non più qualificabile come un TMB;

3c. la Regione avrebbe illegittimamente autorizzato la società Ambiente Guidonia "a ricevere presso l'impianto TMB i rifiuti, ad esclusione delle frazioni derivanti da raccolta differenziata, identificati con i codici CER di seguito elencati 19 12 12 – altri rifiuti (compresi materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 19 12 11, provenienti da impianti di livello tecnologico inferiore" precisando che "il sottovaglio proveniente dalla stazione di tritovagliatura di Rocca Cencia non ha la necessità di subire alcun trattamento preliminare in quanto il processo tecnologico da cui deriva (analogo se non identico a quello che produce il sottovaglio della linea A) garantisce già caratteristiche fisiche e merceologiche adeguate"; ciò in quanto la Regione avrebbe anticipato in sede autorizzatoria una verifica che avrebbe dovuto essere effettuata in sede di esercizio, così impedendo che l'accertamento di corrispondenza venga svolto nell'ultima fase di "omologa";

4c. il provvedimento impugnato ha consentito la realizzazione dell'impianto per "stralci funzionali", e a pagina 39 ha autorizzato le seguenti operazioni di gestione: R13, R12, R5, R4, R3 (recupero), D8, D13, D14, D15 (smaltimento); d'altronde, il provvedimento sarebbe illogico, abnorme e contraddittorio, in quanto la modifica "non sostanziale" accordata alla società Ambiente Guidonia, r finalizzata a consentire un diverso utilizzo immediato della Linea 2 per accettare i rifiuti di Rocca Cencia, sarebbe inutile poiché solo con il completamento di tutti gli stralci funzionali l'impianto

potrà garantire “un ciclo di produzione complesso ed unitario”;

5c. con il provvedimento impugnato, la Regione Lazio avrebbe reiterato le illegittimità affliggenti il provvedimento di rinnovo, e quello conclusivo della prima verifica di ottemperanza, violando l'art. 242 ter, d.lgs. n. 152/2006, nonché avrebbe disatteso sia le indicazioni di ARPA nel parere n. 147562 dell'8 febbraio 2023 che quelle contenute nell'ordinanza interlocutoria del Tar Lazio n. 11124 del 09 agosto 2022;

6. la condotta serbata dall'Amministrazione regionale, senza verificare l'interferenza con il piano di bonifica, nonostante la presenza di una forte contaminazione dell'area, e senza nemmeno attendere l'esito dell'analisi di rischio sito-specifica, si porrebbe in contrasto con il principio di precauzione di derivazione comunitaria.

Si sono costituiti nel presente giudizio la Regione Lazio, la società Ambiente Guidonia srl, la Città metropolitana di Roma Capitale, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per resistere al ricorso.

Le parti nel corso del giudizio hanno depositato una pluralità di memorie e documenti.

3. Il ricorso Rg. n. 8106/2020.

Anche il Comune di Guidonia Montecelio, con ricorso Rg. n. 8106/20, ha impugnato la determinazione della Regione Lazio n. G07907 del 06 luglio 2020, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi, in sintesi:

1. sarebbe stato violato l'art. 29 octies, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006, Ambiente Guidonia S.r.l. non avendo fornito i riscontri richiesti dalla norma, come emergerebbe dal fatto che la Regione ha mantenuto ferme “*le prescrizioni riportate nei documenti di collaudo e nel verbale di sopralluogo per il collaudo stesso del 17/12/2015*”;

2. le prescrizioni poste dalla Regione a carico della società, di cui ai numeri 6 (lettere “a”, “c”, “d”), 7 e 10 del provvedimento impugnato, concernerebbero informazioni che avrebbero dovuto essere acquisite dall'Ente regionale ex ante, in conformità a quanto previsto dall'art. 29 sexies, comma 3 bis, d. lgs. n. 152/2006; ne consegue un asserito grave difetto di istruttoria, violativo, altresì, del d.m. 6 marzo 2017, n. 58, Allegato VI;

3. la Regione non avrebbe tenuto conto degli esiti del procedimento di valutazione di impatto ambientale conclusosi nel 2010 relativo all'impianto *de quo*, non avendo, in particolare, verificato l'adempimento delle prescrizioni stabilite all'esito dello stesso, né, quantomeno, riportato tali verifiche nell'istruttoria per il rinnovo dell'AIA.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 12 maggio 2021, anche il Comune di Guidonia Montecelio ha impugnato la della determinazione della Regione Lazio n. G02450 dell'08 marzo 2021 avente ad oggetto “*Ambiente Guidonia s.r.l. - Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29 octies D.Lgs. 152/06 - di cui alla Determinazione n. C1869 del 02/08/2010 e s.m.i. - Impianto TMB di Guidonia Montecelio (RM) - Presa d'atto ottemperanza prescrizioni Determinazione n. G07907 del 06/07/2020 propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto*”, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi, in sintesi:

1a. la Regione, in violazione dell'art. 29 decies, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, avrebbe omesso ogni accertamento circa il rispetto delle prescrizioni imposte al gestore, limitandosi a prendere atto della documentazione presentata dalla società;

2a. il provvedimento di rinnovo sarebbe illegittimo perché la relazione idrogeologica costituiva elemento da valutare prima del rinnovo, al fine di imporre eventuali prescrizioni in caso di superamento dei valori soglia, laddove dagli atti sarebbe emerso invece il pericolo di contaminazione delle acque;

3a. sarebbe errata l'affermazione della Regione secondo la quale “*l'impianto risulta fondamentale (anche a seguito degli incendi avvenuti negli impianti di Albano Laziale e di Roma, via Salaria) per la chiusura del ciclo integrato di rifiuti urbani all'interno dell'ATO Roma riportato sia nel precedente Piano dei Rifiuti di cui alla DCRL n. 14 del 18/01/2012 che nell'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio 2019-2025, approvato in Consiglio Regionale (D.C.R. n. 4 del 05/08/2020, in BURL 22/09/2020, n. 116, suppl. 1)*”;

4a. in ordine alla rispondenza dell'impianto e del PMeC alle BAT di cui alla Decisione 2018/1147 della Commissione del 10/872019, dai documenti prodotti dalla società la Regione avrebbe errato nel ritenere ottemperate le prescrizioni imposte;

5a. la società controinteressata avrebbe adempiuto non correttamente e tardivamente alla prescrizione contenuta nella determinazione G07907 del 06 luglio 2020 relativa all’“*acquisizione dell'estensione delle previste garanzie secondo le modalità richiamate nella D.G.R. 239 del 17/04/2009 e s.m.i., per un importo pari ad € 2.365.000,00. La durata della garanzia finanziaria dovrà coprire l'intera durata della presente A.I.A., maggiorata di due anni*”.

Infine, con ulteriore ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 23 aprile 2024, il Comune di Guidonia ha impugnato la sopra ricordata determinazione della Regione Lazio n. G01600 del 19 febbraio 2024, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1b. la Regione, avendo dato conto, nel provvedimento impugnato, che nell'ambito della determinazione n. G02450 dell'08 marzo 2021 era stato accertato l'adempimento solo di alcune delle prescrizioni indicate nell'autorizzazione, avrebbe dovuto annullare in autotutela il precedente provvedimento, e prendere atto della mancata ottemperanza alle prescrizioni imposte con il provvedimento di rinnovo, con le conseguenze previste dall'art. 29 decies, d.lgs. n. 152/2006: revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'impianto;

2b. Ambiente Guidonia srl non avrebbe adempiuto alle prescrizioni imposte con la determinazione n. G07907 del 06 luglio 2020 e s.m.i., propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto, sì che la Regione avrebbe violato l'art. 29 decies, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, non avendo accertato il rispetto delle prescrizioni;

3b. la Regione relativamente alla prescrizione n. 17 (*“dotarsi entro 12 mesi dal termine della messa in esercizio dell'impianto di un Sistema di Gestione Ambientale (SGA) da consegnare all'Autorità competente. Il documento SGA dovrà rispondere almeno a tutte le caratteristiche generali elencate nella decisione 2018/1147 del 10/08/2018 sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti alla BAT 1 e alla BAT 12 per il monitoraggio degli odori”*), avrebbe illegittimamente stabilito un termine di adempimento che supera quello di validità dell'AIA (31 dicembre 2024);

4b. la Regione, anziché accertare la mancata ottemperanza alle prescrizioni circa la realizzazione della c.d. Linea 2, avrebbe illegittimamente accordato le modifiche richieste dalla società Ambiente Guidonia srl, per accettare, fin da subito, e stabilizzare il sottovaglio proveniente dalla stazione di Tritovagliatura di Rocca Cencia, al fine di *“consentire alla Città di Roma di uscire dall'attuale situazione di emergenza”*, così esercitando in modo erroneo il potere attribuito dall'art. 29 sexies, d.lgs. n. 152/2006, per garantire un'elevata protezione ambientale;

5b. la Regione avrebbe illegittimamente autorizzato la società Ambiente Guidonia *“a ricevere presso l'impianto TMB i rifiuti, ad esclusione delle frazioni derivanti da raccolta differenziata, identificati con i codici CER di seguito elencati 19 12 12 – altri rifiuti (compresi materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 19 12 11, provenienti da impianti di livello tecnologico inferiore”* precisando che *“il sottovaglio proveniente dalla stazione di tritovagliatura di Rocca Cencia non ha la necessità di subire alcun trattamento preliminare in quanto il processo tecnologico da cui deriva (analogo se non identico a quello che produce il sottovaglio della linea A) garantisce già caratteristiche fisiche e merceologiche adeguate”*; ciò in quanto la Regione avrebbe anticipato in sede autorizzatoria una verifica che avrebbe dovuto essere effettuata in sede di esercizio, così impedendo che l'accertamento di corrispondenza venga svolto nell'ultima fase di *“omologa”*.

Si sono costituiti nel presente giudizio la Regione Lazio, la società Ambiente Guidonia srl, la Città metropolitana di Roma Capitale, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo per resistere al ricorso.

In data 31 dicembre 2023 hanno depositato atto di intervento in giudizio *ad adiuvandum* il Comitato cittadini per fonte nuova, il Comitato difesa ambiente Guidonia Montecelio, il Comitato *“insieme per colle fiorito”*, l'Associazione *“pro santa lucia”*, l'Associazione *“sesta stella”*, l'Associazione *“arte di vivere”*.

Le parti nel corso del giudizio hanno depositato una pluralità di memorie e documenti.

4. Il ricorso Rg. 7319 del 2020.

Anche Ambiente Guidonia srl, con ricorso Rg. n. 7319 del 2020, depositato in data 24 settembre 2020, ha impugnato la determinazione della Regione Lazio n. G07907 del 6 luglio 2020, per chiederne l'annullamento in parte qua, sulla scorta dei seguenti motivi, in sintesi:

1. la Regione avrebbe illegittimamente previsto un termine di validità dell'AIA sino al 31 dicembre 2024 in luogo dei dieci anni (rinnovabili) previsti *ex lege* dall'art. 7, comma 7, d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 e decorrenti dalla data del riesame;

2. la scelta di limitare la durata dell'AIA non potrebbe essere giustificata dall'apposizione sull'area interessata, per effetto della determinazione del MIBACT di cui al d.m. 16 settembre 2016, del vincolo ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 42 del 2004 e ciò sia perché detto provvedimento è stato impugnato in separato giudizio, sia perché si tratta di vincolo successivo alla data sia di autorizzazione (del 2010), sia di realizzazione, sia di collaudo (del 2015) dell'impianto;

3. qualora il vincolo si ritenesse applicabile comunque il provvedimento sarebbe illegittimo per illegittimità derivata dal d.m. del MIBACT del 16 settembre 2016 in separata sede impugnato, e per i medesimi motivi ivi dedotti;

4. gli atti impugnati sarebbero illegittimi anche laddove aggiungono che il termine di validità dell'AIA ridotto al 31 dicembre 2024 sarebbe giustificato (anche) dal rilievo che *“l'impianto in esame risponderebbe alle esigenze di fabbisogno della Regione medesima fino al 2024”*, perché trattasi di ragione illogica e che avrebbe tenuto conto anche di impianti chiusi o non funzionanti; l'affermazione circa il fabbisogno stimato sarebbe comunque viziata per falsità ed erroneità dei presupposti; la limitazione temporale dell'AIA al 31 dicembre 2024 sarebbe incoerente con alcuni elementi caratterizzanti la proposta regionale di Piano Rifiuti approvata dalla Giunta con deliberazione n. 592 del 2 agosto 2019; secondo parte ricorrente l'impianto TMB di Guidonia non solo sarebbe indispensabile ora per assicurare la capacità di trattamento di R.U. richiesta dall'ATO di Roma Capitale (pur nelle ipotesi molto teoriche ed eccessivamente ottimistiche della Proposta di Piano), ma lo sarà ancor più quando, entrato in esercizio l'impianto di Colleferro, potrà essere il primo ad assicurare la riconversione tecnologica e funzionale prospettata nella proposta di piano per trattare, in linee distinte e separate, l'organico da R.D., la frazione residuale dei R.U. e le frazioni secche da R.D2;

5. il termine di validità dell'AIA sarebbe illegittimo in quanto rimanda alle conclusioni della conferenza di servizi, le quali non terrebbero conto degli eventi correlati ai contenziosi giudiziari, amministrativi e penali, che hanno interessato l'impianto TMB di Guidonia e che hanno inciso sul relativo utilizzo rendendolo indisponibile al gestore;

6. la durata fino al 31 dicembre 2024 violerebbe il principio di proporzionalità, non consentendo all'imprenditore di rientrare degli investimenti sostenuti e di ottenere utili;

7. la determina impugnata sarebbe illegittima anche in relazione all'individuazione della tariffa di accesso all'impianto; premesso, secondo parte ricorrente, che il sistema tariffario previsto dalla l.r. Lazio 27/98 (art. 29) deve essere dichiarato incostituzionale o disapplicato per contrasto con la direttiva 1999/31 UE e il d.lgs. n. 36/2003, la determina impugnata sarebbe illegittima dove fa riferimento al suddetto sistema tariffario; inoltre, l'atto impugnato, allorché ha stabilito la tariffa, ha comunque errato nel pretendere di disciplinare anche quei rifiuti che sono notoriamente rimessi al libero

mercato; la tariffa approvata dalla Regione con la determina impugnata sarebbe errata perché non più remunerativa per la ricorrente, non essendo stata attualizzata al 2020 ed essendo trascorsi cinque anni dal relativo calcolo;

8. l'allegato 1 alla determinazione G07907 del 6 luglio 2020 illegittimamente fisserebbe il limite di conferimento di rifiuti speciali non pericolosi al 10% dei rifiuti totali (190.000 tonnellate annue), ossia a 19.000 tonnellate annue (il limite di cui all'AIA originaria del 2010), ciò andando in contraddizione col quantitativo indicato nella relazione integrativa di cui alla determinazione regionale G08880 del 17 luglio 2015 di approvazione della variante sostanziale all'impianto, pari a 90.000 tonnellate annue di rifiuti speciali non pericolosi conferibili in impianto nella configurazione del 1° stralcio funzionale (su un totale di 190.000 tonnellate).

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri per resistere al ricorso.

Le parti nel corso del giudizio hanno depositato una pluralità di memorie e documenti.

5. Udienda del 13 dicembre 2024.

Tutti e tre i giudizi sopra descritti sono stati oggetto di discussione nel corso dell'udienza straordinaria di smaltimento PNRR del 13 dicembre 2024, e all'esito della stessa, sono stati trattenuti in decisione, previsto rilievo officioso da parte del Presidente del Collegio in ordine alla possibile rilevanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 8208 del 2024 in ordine all'accoglimento ovvero all'improcedibilità di uno o più ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse o ancora alla cessazione della materia del contendere per uno o più di essi.

DIRITTO

1. Sulla riunione dei ricorsi e sull'istanza di rinvio formulata da parte ricorrente.

Preliminarmente, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per riunione e definire con un'unica decisione tutti e tre i complessi contenziosi descritti nella parte in fatto.

In particolare, a far propendere per la suddetta soluzione si pone il fatto, in primo luogo, che tutti i tre ricorsi principali hanno ad oggetto lo stesso provvedimento, sia pure venendo in rilievo censure differenti e gli interessi della società Ambiente Guidonia srl, da un lato, e quelli fatti valere dalle Associazioni e dal Comune di Guidonia Montecelio, dall'altro lato, siano opposti; in secondo luogo, sul piano soggettivo, la parziale comunanza delle parti dei tre giudizi in esame; in terzo luogo, come si dirà, lo stretto legame strutturale e funzionale che lega la delibera G07907 del 6 luglio 2020 della Regione Lazio, oggetto dei ricorsi principali di tutti e tre i giudizi in esame, a precedenti provvedimenti impugnati avanti al G.A., uno dei quali - la determinazione n. G00368 del 15 gennaio 2018 - come si dirà a breve, è stata recentemente annullata dal Consiglio di Stato.

2. Nel merito.

2.1. Premessa comune: in ordine all'efficacia della sentenza del Consiglio di Stato, n. 8208 del 2024.

Al riguardo, con la sentenza sopra indicata il Consiglio di Stato ha definito l'appello avverso la sentenza emessa dall'intestato Tar, n. 8818/2020, che ha deciso l'impugnazione avverso la determinazione n. G00368 del 15 gennaio 2018, più sopra ricordata, in forza della quale la Regione Lazio, all'esito della Conferenza di Servizi, ha stabilito di concludere positivamente il procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale di cui alla determinazione C1869 del 2 agosto 2010, precisando che *“si terrà conto di tutte le prescrizioni di rinnovo dell'AIA che sarà successivamente emessa con termine finale della stessa alla data del 31 dicembre 2024”*.

Si tratta, sostanzialmente, del provvedimento immediatamente antecedente e presupposto a quello oggetto di tutti i ricorsi introduttivi dei giudizi in questa sede riuniti: delle conseguenze di tale correlazione funzionale e provvedimentale si dirà ampiamente più avanti.

Tornando alla vertenza conclusasi con la sopra indicata sentenza del Consiglio di Stato, va ricordato che il giudice di secondo grado, in riforma della decisione appellata, ha accolto il ricorso di prime cure, annullando gli atti con esso impugnati, ritenendo in particolare fondato il secondo motivo di appello, con il quale la sentenza di primo grado è stata censurata *«nella parte in cui ha ritenuto sussistente il presupposto adottato dal tribunale che l'AIA, essendo diventata inoppugnabile, dovesse essere considerata valida e legittima per effetto di questo status. Si ritiene, infatti, che il fatto che l'atto fosse diventato inoppugnabile non implica automaticamente la sua legittimità, né giustifica la sua rinnovabilità sulla base di una presunta validità originari. La motivazione del giudice di primo grado è vista come errata perché si basa su questo presupposto, conducendo alla legittimazione di un provvedimento atipico adottato dalla Regione, che ha effettivamente agito come se stesse sanando retroattivamente un'AIA rilasciata in violazione delle normative vigenti. Questa sorta di sanatoria non prevista ha portato, secondo il critico, anche all'errata conclusione che esistesse un diritto al rinnovo dell'AIA, nonostante fosse stato applicato nel frattempo un vincolo paesaggistico più esteso e restrittivo. Parte appellante sostiene che, anche ammettendo la possibilità per la Regione di procedere al riesame dell'AIA al di fuori delle situazioni tipiche previste dall'articolo 29 octies del decreto legislativo 152/2006, non sarebbe comunque appropriato utilizzare tale flessibilità per creare una procedura di sanatoria che non trova fondamento nelle procedure esistenti»*.

Secondo il Consiglio di Stato, con il procedimento che ha condotto all'adozione della delibera in questione, verrebbe in rilievo una *«sanatoria dell'atto che non trova fondamento normativo nel nostro ordinamento e che, pertanto, non può*

essere ammessa. In proposito, infatti, per costante giurisprudenza, il termine "sanatoria" si riferisce a un provvedimento amministrativo che regolarizza situazioni preesistenti che non erano conformi alla legge al momento della loro realizzazione. Per quanto riguarda la sanatoria di un'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), la situazione va adeguata allo specifico contesto delle normative ambientali vigenti, atteso che una sanatoria non è ammissibile senza un esplicito fondamento normativo che la preveda (cfr. in generale Corte giustizia UE sez. I, 17/11/2016, n.348). Le normative ambientali sono rigide riguardo ai requisiti per l'emissione e il rinnovo delle AIA, proprio per garantire la protezione dell'ambiente e la salute pubblica. Pertanto, affinché un'AIA possa essere considerata sanata, deve esistere una base legale che permetta esplicitamente tale sanatoria, non individuate».

Avendo disposto l'accoglimento del ricorso in prime cure "annullando gli atti con esso impugnati" risultano annullati, essendo stati impugnati avanti al TAR Lazio: a) la determinazione 15 gennaio 2018 n. G00368 della Regione Lazio, recante "Rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale di cui alla Determinazione n. C1869 del 2.08.2010 - Impianto TMB di Guidonia Montecelio – Conclusione del procedimento"; b) dei verbali presupposti; c) della Deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, del 22 dicembre 2017 con la quale è stata disposta la "prosecuzione del procedimento di autorizzazione all'istanza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale, relativa all'impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi in Guidonia Montecelio N. 04231/2018 REG.RIC. (Roma), località Inviolata".

Si tratta, evidentemente, dell'intero procedimento che ha condotto all'adozione della delibera G07907 del 6 luglio 2020 impugnata con i ricorsi principali introduttivi dei tre giudizi qui riuniti e rispetto alla quale gli ulteriori provvedimenti della Regione Lazio impugnati dal Comune di Guidonia Montecelio e dalle Associazioni ricorrenti nel giudizio Rg. n. 8382 del 2020 risultano sul piano della sequenza provvedimentale e funzionalmente consequenziali.

2.2. Nel giudizio Rg. n. 8382/2020.

2.2.1. In via preliminare: sulla legittimazione a ricorrere delle Associazioni ricorrenti.

Le parti hanno eccepito il difetto di legittimazione a ricorrere in capo alle Associazioni e ai comitati ricorrenti.

La questione è già stata affrontata dall'intestato Tar e dal Consiglio di Stato nella vertenza sopra ricordata conclusasi con la sentenza del Consiglio di Stato n. 8208 del 2024, che pur riformando, come detto, nel merito la sentenza del Tar n. 8818 del 2020, ha confermato la statuizione contenuta nella medesima decisione relativamente alla legittimazione a ricorrere delle odierne associazioni ricorrenti.

In particolare, il Tar Lazio, nella sentenza che precede ha ritenuto inammissibili «i ricorsi dell'associazione Amici dell'Inviolata, del comitato cittadini Marco Simone e dell'associazione Sant'Angelo Romano economia e territorio» e ciò in quanto «si tratta di comitati che giustificano la legittimazione a ricorrere sulla base della partecipazione al procedimento amministrativo relativo al rinnovo dell'AIA. Tuttavia, tale circostanza, ove la partecipazione non sia specificamente prevista dalla legge, non ha rilievo determinante. I ricorrenti avrebbero invece dovuto dimostrare di essersi formati per scopi ulteriori rispetto alla mera contestazione giurisdizionale degli atti impugnati (CDS 4909/12), e di avere perciò uno stabile assetto organizzativo, sorretto da una finalità statutaria volta alla preservazione dell'ambiente, nonché un'adeguata vicinitas rispetto all'opera (CDS 4233/13). In difetto della prova di tali elementi, la legittimazione a ricorrere è carente».

Per contro, il Tar ha ritenuto ammissibile il ricorso dell'associazione ambientalista Verdi ambiente e società VAS onlus, che è associazione ambientalista riconosciuta ex art. 13, l. n. 349/86: «il ricorso svolge censure attinenti alla lesione del bene dell'ambiente, in quanto suscettibile di venire pregiudicato dall'installazione dell'impianto in area già compromessa. Vi è perciò un legame diretto tra finalità dell'associazione e natura degli interessi posti in gioco dagli atti impugnati».

Il Consiglio di Stato, nella decisione d'appello n. 8204 del 2024, ha affermato che la motivazione resa dal T.A.R., «appare condivisibile laddove ha ritenuto inammissibile il ricorso presentato dalle tre associazioni basandosi sull'assunto che queste non avessero dimostrato di possedere uno scopo organizzativo oltre alla semplice contestazione degli atti impugnati. 9.1 Al riguardo va richiamato il consolidato orientamento (cfr. ad es. sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451) secondo il quale "l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, e diventa, quindi, interesse legittimo tutelabile in giudizio, solo nel momento in cui, indipendentemente dalla sussistenza della personalità giuridica, l'ente dimostri la sua rappresentatività rispetto all'interesse che intende proteggere. Rappresentatività che deve essere desunta da una serie di indici elaborati – non senza contrasti in effetti – dalla giurisprudenza nel corso degli ultimi anni. "In materia ambientale, la legittimazione processuale delle organizzazioni collettive si fonda su un riconoscimento legislativo espresso ovvero su una previsione legislativa implicita che postula la ricorrenza di requisiti cumulativi, sintomatici della concreta rappresentatività, ossia (i) l'ente persegua il soddisfacimento dell'interesse ambientale che sia stabilito dallo statuto; (ii) l'ente presenti un'organizzazione stabilmente finalizzata tutelare tale interesse; (iii) l'interesse diffuso abbia connotati di sostanziale "omogeneità" tra i soggetti che compongono la "comunità". In particolare, le associazioni ambientaliste elencate nell'articolo 13 della legge numero 349 del 1986 godono del diritto di presentare ricorsi amministrativi contro atti giudicati illegittimi, senza la necessità di ulteriori verifiche da parte del giudice, come stabilito dall'articolo 18, comma 5 della stessa legge. Questa normativa riconosce esplicitamente la loro capacità di intervenire in cause legate a danni ambientali. Per le associazioni che non figurano in ques elenco, la possibilità di ricorrere viene invece valutata

individualmente, seguendo criteri specifici sviluppati dalla giurisprudenza. Questo approccio è noto come "criterio del doppio binario". 9.2 La decisione di ammettere queste associazioni all'azione legale si basa su tre condizioni principali: devono perseguire costantemente obiettivi di tutela ambientale secondo i loro statuti, devono dimostrare di essere rappresentative e stabili, e la loro area di interesse deve corrispondere alla zona in cui si trova il bene collettivo danneggiato. 9.3 In definitiva nel caso di specie, per le associazioni già indicate in primo grado, manca l'elemento di base consistente nel perseguire uno scopo organizzativo dal momento che da nessun atto presentato dalle tre associazioni si evincerebbe tale elemento».

Pertanto, l'eccezione deve essere parzialmente accolta, sicché il ricorso Rg. n. 8382/20 e relativi motivi aggiunti devono essere parzialmente dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione attiva limitatamente alle parti Associazioni Amici dell'Inviolata, al Comitato cittadini Marco Simone e all'associazione Sant'Angelo Romano economia e territorio. 2.2.2. Nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti.

A questo proposito, occorre rammentare che, come accennato nella parte in fatto che precede, con il ricorso introduttivo del presente giudizio Rg. n. 8382/20, parte ricorrente ha impugnato specificamente non solo la determinazione G07907 del 6 luglio 2020 della Regione Lazio, ma anche, quali provvedimenti presupposti, la determinazione della Regione Lazio n. G00368 del 15 gennaio 2018, e i verbali della Conferenza dei Servizi ad essa presupposti nonché la deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 del 22 dicembre 2017, con la quale è stata disposta la "prosecuzione del procedimento di autorizzazione all'istanza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale, relativa all'impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi in Guidonia Montecelio (Roma), località Inviolata".

Parte ricorrente, in tal senso, ha censurato l'intera serie di atti e provvedimenti che ha portato all'adozione della determina del 2020, deducendo, correlativamente, motivi che ineriscono all'illegittimità nel suo complesso della procedura posta in essere dalla Regione, sviluppata, come sopra detto, attraverso lo svolgimento della conferenza di servizi e che ha visto il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per dirimere il contrasto intercorso con il Mibact e la Soprintendenza.

Nel primo motivo di ricorso, in particolare, le ricorrenti hanno contestato come, con il procedimento che ha portato al provvedimento qui impugnato, la Regione Lazio si sarebbe <<"inventata" un'ipotesi di rinnovo non prevista dal T.U. Ambiente, con una evidente e dichiarata (quanto illegittima) finalità di "sanatoria", che non è minimamente contemplata nella norma in parola ed è volta, di tutta evidenza, ad aggirare - chiaro sintomo di eccesso di potere per sviamento - le censure mosse al provvedimento sia dalla Soprintendenza che dalla magistratura penale>> (si veda pag. 24 del ricorso introduttivo); tale procedura, secondo la ricorrente non varrebbe nemmeno come "riesame", perché <<nessun riesame è mai stato realmente effettuato dalla Regione Lazio>> (pag. 25 ricorso).

La censura in questione, che, come detto, involge l'intera procedura nel suo complesso, è sostanzialmente sovrapponibile al motivo di appello accolto dal Consiglio di Stato, nella sentenza n. 8208 del 2024 di cui sopra, che ha annullato, sostanzialmente, tutti i provvedimenti e gli atti della procedura anteriori e presupposti alla determinazione G07907 del 6 luglio 2020.

Gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato non possono non riverberarsi, quindi, nel presente giudizio, qualunque sia la soluzione giuridica che si intende seguire, venendo in rilievo le seguenti due soluzioni alternative in diritto.

a) Effetto caducante della sentenza sulle determinazioni impugnate con il ricorso Rg. n. 8382 del 2020 e relativi motivi aggiunti.

Come ricordato anche recentemente dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192) - sia pure in una fattispecie differente da quella in esame, il principio d'altronde essendo valevole in via generale - <<in tema di distinzione tra invalidità "caducante" (tale da comportare il travolgimento automatico dell'atto consequenziale a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto) e invalidità "viziante" (laddove, proprio a causa dell'assenza del rapporto di consequenzialità, è onere del ricorrente impugnare in via autonoma l'atto successivo, a pena di improcedibilità dell'originaria impugnazione)>> <<la prima si verifica, non solo quando il provvedimento successivo abbia carattere meramente esecutivo dell'atto presupposto, ma anche quando esso faccia parte di una sequenza procedimentale che lo pone in rapporto d'immediata derivazione dall'atto precedente (cfr: ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2009, n. 1869)>>.

Secondo il Consiglio di Stato <<l'uso della locuzione "sequenza procedimentale" rende chiaro che non deve trattarsi necessariamente di atti del medesimo procedimento, ben potendo verificarsi, l'invalidità caducante, anche tra atti di procedimenti formalmente distinti, ma avvinti dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria>>.

Nel caso di specie, tutti gli atti e provvedimenti oggetto del giudizio definito dal Consiglio di Stato rispetto alla determina del 2020 della Regione Lazio qui impugnata: 1) si collocano sulla medesima sequenza procedimentale, la delibera del 2020 ponendosi come il provvedimento definitivo della procedura iniziata con l'indizione della Conferenza di servizi; 2) sul piano funzionale e strutturale i primi rappresentano i necessari antecedenti della seconda, adottata in stretto nesso di consequenzialità rispetto, in particolare, alla delibera del 2018 annullata dal Consiglio di Stato.

Emerge, quindi, nello specifico caso di specie un'ipotesi di invalidità caducante, rispetto alla quale l'atto "a valle", ovvero la delibera del 2020, deve ritenersi essere stato "travolto automaticamente" dagli effetti della sentenza del Consiglio di

Stato.

Lo stesso è a dirsi per le successive determinazioni assunte dalla Regione Lazio e impugnate con i motivi aggiunti, venendo in rilievo, con esse, la fase attuativa della determina del 2020: la correlazione funzionale e l'essere tutti questi atti collocati sulla ideale sequenza provvedimentale "successiva", comporta che, venendo meno la delibera del 2020, in conseguenza dell'effetto caducante che precede vengono ad essere travolte automaticamente anche le determinazioni successive.

Ciò posto, accedendo alla soluzione che precede, applicando in modo tecnicamente stringente i principi e le regole che governano il processo amministrativo, si dovrebbe dichiarare cessata la materia del contendere essendo venuti meno tutti i provvedimenti impugnati ed essendo così risultato soddisfatto - ancorché per effetto di un evento "esterno" a questo specifico giudizio (la decisione del Consiglio di Stato citata) - l'interesse per la cui tutela parte ricorrente ha agito in giudizio.

D'altronde, tenuto conto della complessità dell'intero contenzioso per il quale è causa, il Collegio ritiene corretto disporre comunque l'annullamento dei provvedimenti impugnati con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti e non dichiarare cessata la materia del contendere.

Quanto precede si impone in relazione alle difese svolte dalla società Ambiente Guidonia s.r.l. per contestare il rilievo - nei giudizi qui riuniti - della citata sentenza del Consiglio di Stato.

Infatti, la predetta società ha dedotto e provato di aver presentato, avverso la sentenza n. 8204 del 2024 ricorso per revocazione c.d. "ordinaria", ai sensi del combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395, nn. 4 e 5, c.p.c., affermando, per un verso, che la decisione del Consiglio di Stato contrasterebbe con quanto accertato e statuito dal Tar Lazio con la sentenza n. 5440 del 2017, passata in giudicato il relativo giudizio d'appello essendo stato dichiarato perento; per altro verso, la decisione sarebbe viziata, sotto diversi profili, per errore di fatto revocatorio.

La proposizione del ricorso per revocazione ordinaria, impedendo il passaggio in giudicato della sentenza del Consiglio di Stato, secondo parte ricorrente determinerebbe la sostanziale irrilevanza della decisione nel presente giudizio.

Al riguardo, però, la proposizione del ricorso per revocazione ordinaria, sebbene certamente impedisca il passaggio in giudicato della sentenza del Consiglio di Stato, per converso non comporta alcuna automatica sospensione della suddetta decisione, la quale produce effetti essendo esecutiva, così come lo è la sentenza del Tar non passata in giudicata e appellata, ma non sospesa.

Né sussistono i presupposti per sospendere il giudizio ai sensi degli artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.c., poiché, ribadendo l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite (Cass., S.U., 19 giugno 2012, n. 10027; Cass., S.U., 30 novembre 2012, n. 21348; di recente Cass. S.U. 21 luglio 2021, n. 21763), seguito dalle sezioni semplici della Corte di Cassazione (cfr., tra le altre, Cass. V, ord. 17 novembre 2021, n. 34966; Cass., II, ord. 23 marzo 2022, n. 9470; Cass. V, 25 marzo 2024, n. 7952), dal quale non vi sono ragioni per discostarsi, va affermato che fuori dai casi in cui sia espressamente disposto che un giudizio debba rimanere sospeso sino a che un altro da cui dipenda sia definito con decisione passata in giudicato (come ad esempio nel caso previsto dall'art. 75, terzo comma, cod. proc. civ.), quando tra due giudizi esista un rapporto di pregiudizialità, e quello pregiudicante sia stato definito con sentenza, anche non passata in giudicato, non è applicabile la sospensione necessaria di cui all'art. 295 cod. proc. civ., qualora la causa pregiudicante pende in grado di appello; in tale situazione può trovare applicazione solo l'art. 337, secondo comma, cod. proc. civ., in forza del quale il giudice di merito può disporre la sospensione del processo se davanti a lui una delle parti invochi l'autorità di una sentenza a sé favorevole, che non sia ancora definitiva.

A tal proposito, quanto poi alla sospensione facoltativa, l'art. 337, comma 2, c.p.c. va interpretato nel senso che esso pone al giudice l'alternativa di tenere conto dell'"autorità" della sentenza invocata - che è quella sulla quale può essere fondata un'azione o un'eccezione - senza alcun impedimento derivante dalla sua impugnazione o dalla sua impugnabilità, o di sospendere il processo nell'esercizio del suo potere discrezionale, in attesa della definizione del giudizio pregiudicante (Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2024, n. 5657).

In caso di impugnazione ordinaria, come quella in esame, la cosiddetta "autorità della sentenza tuttora soggetta ad impugnazione" - che, ex art. 337 cpv. cod. proc. civ., consente la sospensione del diverso processo in cui sia invocata - non si identifica (nemmeno a livello prodromico) con l'efficacia vincolante del giudicato, onde il giudice del secondo processo - ove non ritenga di disporre la sospensione - dovrà limitarsi a riconoscere alla predetta sentenza una autorità di mero fatto (ai fini della autonoma valutazione, che egli è tenuto ad operare, degli accertamenti in essa contenuti).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene non sussistano ragioni per sospendere ex art. 337, comma 2, c.p.c., i giudizi per i quali è causa in quanto ciò che consegue comunque dalla sentenza del Consiglio di Stato è l'illegittimità dell'intera procedura e l'effetto caducatorio, per quanto non passato in giudicato, si produce comunque, sia pure provvisoriamente.

b) Annullamento determinazioni impugnate con il ricorso e con i motivi aggiunti per invalidità derivata "viziante".

Quand'anche non si ritenesse configurabile un'invalidità caducante nel caso di specie, ovvero vi fossero dubbi in ordine alla necessità di sospendere ex art. 337, comma 2, c.p.c. (in ragione del sopra ricordato ricorso per revocazione, poiché in conseguenza della proposizione di questo non sarebbe possibile invocare l'"autorità" della sentenza n. 8204 del 2024 con riguardo agli effetti che la stessa determina), l'annullamento della determinazione regionale del 2020 e, a cascata, quello delle determinazioni impugnate con i motivi aggiunti conseguirebbe comunque al fatto che, in ogni caso, invocando anche

solo l'autorità di mero fatto della predetta decisione del Consiglio di Stato, ai fini dell'autonoma valutazione degli accertamenti in essa contenuti, viene a configurarsi un'invalidità derivata idonea a giustificare comunque l'annullamento dei provvedimenti per i quali è causa.

Il Collegio, infatti, ritiene di aderire alla ricostruzione giuridica offerta dal Consiglio di Stato secondo il quale, come sopra ricordato, con il procedimento conclusosi con la determinazione del 2020 la Regione ha sostanzialmente posto in essere una "sanatoria" dell'AIA del 2010 *«che non trova fondamento normativo nel nostro ordinamento e che, pertanto, non può essere ammessa. In proposito, infatti, per costante giurisprudenza, il termine "sanatoria" si riferisce a un provvedimento amministrativo che regolarizza situazioni preesistenti che non erano conformi alla legge al momento della loro realizzazione. Per quanto riguarda la sanatoria di un'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), la situazione va adeguata allo specifico contesto delle normative ambientali vigenti, atteso che una sanatoria non è ammissibile senza un esplicito fondamento normativo che la preveda (cfr. in generale Corte giustizia UE sez. I, 17/11/2016, n.348). Le normative ambientali sono rigide riguardo ai requisiti per l'emissione e il rinnovo delle AIA, proprio per garantire la protezione dell'ambiente e la salute pubblica. Pertanto, affinché un'AIA possa essere considerata sanata, deve esistere una base legale che permetta esplicitamente tale sanatoria, non individuate»*.

A conferma di quanto affermato dal Consiglio di Stato, del resto, militano elementi documentali versati in atti, in particolare:

- nel verbale di conferenza di servizi del 16 settembre 2015 si dà conto del fatto che l'ing. Tosini, *«chiarezza che la Conferenza di Servizi si è resa necessaria, invitando nuovamente gli Enti competenti, poiché l'AIA rilasciata a suo tempo dal Commissario ed i successivi atti, come indicato dalla Soprintendenza competente era priva del relativo parere, pertanto tale Conferenza è chiamata a regolarizzare tale iter amministrativo»*;

- quanto sopra è stata sostanzialmente ribadito anche nel verbale della Conferenza di servizi del 14 marzo 2016.

La Regione ha sostanzialmente adottato una procedura "atipica" di sanatoria, al di fuori delle ipotesi di riesame dell'AIA, così violando le puntuali previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ne deriva, come accennato, l'annullamento per invalidità derivata della determina del 2020 per la quale è causa, con assorbimento degli altri motivi di ricorso principale, e la conseguenziale invalidità e annullamento delle successive determinazioni (attuative di quella del 2020), impugnate con i motivi aggiunti.

In senso contrario, il Collegio non ritiene fondate le argomentazioni contenute nella memoria di replica della società Ambiente Guidonia srl.

Anzitutto, si comprendono le problematiche "pratiche" indicate alle pagine 1 e 2 della memoria in questione dal difensore della predetta società, ma, d'altronde, quanto accertato dal Consiglio di Stato emerge anche dagli atti del presente giudizio e appare difficilmente controvertibile alla luce della particolare "stringenza" della normativa in materia di AIA, oltre al fatto che, in ogni caso, l'efficacia della determina del 2020 viene a cessare in data 31 dicembre 2024, sì che, in concreto, le questioni oggetto dei giudizi per i quali è causa potrebbero avere un rilievo "per il passato", ma non *pro futuro*, essendo necessaria comunque una nuova determinazione da parte della Regione.

Sotto altro profilo, poi, non appare corretto quanto indicato nelle pagine 3 e ss. della suddetta memoria.

Il Consiglio di Stato, infatti, non ha ritenuto "invalida" un'AIA inoppugnabile: per questo il Collegio ritiene che non sia fondata la doglianza per cui il Consiglio non correttamente avrebbe omesso di pronunciarsi sugli argomenti spesi dalla società per affermare che l'AIA del 2010 era valida ed efficace e non avrebbe tenuto conto del precedente giudicato nascente dalla sentenza del Tar. n. 5440 del 2017.

In primo luogo, occorre premettere che quest'ultima decisione non ha affermato la validità dell'AIA del 2010, ma solo che la stessa, non essendo mai stata impugnata, si è "definitivamente radicata nel mondo giuridico" e come tale è divenuta inoppugnabile avanti al TAR, precisando comunque che in quel caso "l'oggetto del contendere" era *«limitato alla sola modifica della Autorizzazione integrata ambientale, già rilasciata nel 2010 alla società Ambiente Guidonia S.r.l., non venendo in discussione in alcun modo l'originaria AIA rispetto alla quale, e nemmeno il procedimento di rinnovo dell'AIA del 2010, avviato con l'impugnato verbale di Conferenza dei Servizi del 16 settembre 2015 (quello conclusosi con la determina del 2018 annullata dal Consiglio di Stato e la determina del 2020 qui in contestazione)»*.

Fermo restando che sancire l'inoppugnabilità non significa accertare la validità di un provvedimento, vi è che il Consiglio di Stato non ha inteso appuntare i suoi rilievi sull'invalidità dell'AIA originaria, ma sul fatto che tutta la procedura inerente la Conferenza di Servizi, che ha portato alla determinazione del 2018 prima e quella del 2020 dopo, era in realtà volta ad una "sanatoria" *ex post* dell'AIA del 2010 inconfigurabile sul piano procedurale e come tale illegittima.

Ciò che ha costituito l'oggetto dell'accertamento e dell'esercizio del potere di qualificazione dei fatti da parte del Consiglio di Stato, e in relazione al quale non risulta -almeno dagli atti dei giudizi qui riuniti- che vi siano state altre pronunce di segno contrario passate in giudicato, inerisce le caratteristiche e la "natura" del procedimento instaurato dalla Regione e conclusosi con le determinazioni qui in contestazione: il Consiglio di Stato ha ritenuto - con valutazione che non appare essere frutto di un "abbaglio dei sensi" come invece censurato dalla società controinteressata nel suo ricorso per revocazione - che tutta la procedura conclusasi con la determina del 2018 (cui consegue quella del 2020, come detto) costituisca una "sanatoria dell'atto che non trova fondamento normativo nel nostro ordinamento e che, pertanto, non può essere ammessa".

Questo perché la Regione, sul piano procedurale non ha utilizzato le forme tipiche del procedimento di riesame, così come previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, dando luogo ad un provvedimento sostanzialmente “atipico” (la determina del 2018 prima e quella del 2020 dopo), e, come tale, illegittimo.

In questo senso, per le ragioni sopra esposte, non è fondata nemmeno l’eccezione (di cui a pag. 6 della memoria di replica della controinteressata) secondo la quale le censure di parte ricorrente sarebbero inammissibili non essendo stato impugnato il capo della motivazione dell’AIA che si fonda sul giudicato della sentenza dell’interessato TAR n. 5440 del 2017.

Si ribadisce che il vizio che invalida l’intera procedura e, quindi, anche la determina del 2020 e le successive impugnate con i motivi aggiunti, inerisce l’intero procedimento amministrativo “azionato” e concluso dalla Regione con le delibere in questione, sì che non vengono in rilievo singoli “capi” della determina del 2020, quest’ultima essendo comunemente integralmente invalida in via derivata per un vizio che contempla l’insieme degli atti presupposti nel loro complesso.

È vero che la determinazione del 2020 fa riferimento alla decisione del Tar Lazio n. 5440 del 2017, ma limitandosi a rilevare che con la predetta decisione il Tar «ha respinto il ricorso proposto da associazioni ambientaliste avverso la determinazione G08880 del 17/7/2015 alla quale si rimanda per le motivazioni ivi rappresentate»: nell’ambito di tali motivazioni il Tar Lazio non si addentra nell’esame della natura della procedura cui la Regione ha dato avvio e conclusa con la determina in questa sede impugnata col ricorso introduttivo, né tantomeno la dichiara valida, perché l’oggetto dell’esame del Tar è che ha condotto alla reiezione del ricorso in quella sede presentato era esclusivamente la validità dell’approvazione, contenuta nella medesima determinazione G08880 del 17/7/2015, alla variazione/modifica non sostanziale dell’impianto. Per quanto riguarda il rilievo dell’“inoppugnabilità” dell’AIA del 2010, poi, si è già detto che, oltre a non comportare l’accertamento della validità dell’AIA medesima, non rileva rispetto al vizio accertato dal Consiglio di Stato venendo in rilievo in tal caso la specifica tipologia di procedura azionata dalla Regione Lazio.

Infine, va rilevato che è vero che con sentenza n. 8187/2024 pubblicata in data 11 ottobre 2024 ha respinto l’appello del Comune di Guidonia Montecelio avverso la sentenza del Tar Lazio nell’ambito di un giudizio simile a quello definito con la sentenza 8208/24, ma quella pronuncia non esamina i profili valorizzati dal Consiglio di Stato in questa ultima decisione, e, comunque, non risulta essere passata in giudicato, oltre al fatto che si tratta di sentenza resa non nei confronti delle odierne ricorrenti, che non hanno preso parte al relativo giudizio.

2.2.3. In considerazione di quanto precede, pertanto, in accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti, per le ragioni e negli stretti limiti sopra indicati, i provvedimenti impugnati devono essere annullati.

2.3. In ordine al ricorso e ai successivi motivi aggiunti nel giudizio Rg. n. 8106 del 2020.

Con riguardo al giudizio in questione, instaurato dal Comune di Guidonia, ancorché il ricorso principale non contempli formalmente l’impugnazione anche dei presupposti atti e provvedimenti della Conferenza di servizi, e tra i motivi di ricorso non sia stata censurata specificamente la violazione procedurale poi riconosciuta dal Consiglio di Stato, quanto statuito dal Consiglio di Stato e, comunque, l’accoglimento del ricorso Rg. n. 8382 del 2020, non può non ripercuotersi anche sulle sorti del presente giudizio, come del resto eccepito dal Comune ricorrente e rilevato anche d’ufficio dal Presidente del Collegio all’udienza che precede.

Infatti, per un verso, se si accede alla tesi dell’invalidità caducante, sopra ricordata, in ogni caso ad essere travolti sono i medesimi provvedimenti impugnati anche nel presente giudizio: infatti, come visto, il ricorso principale concerne la determinazione del 2020 della Regione Lazio, così come i due ricorsi per motivi aggiunti presentati dal Comune di Guidonia Montecelio riguardano i medesimi due provvedimenti nei motivi aggiunti del giudizio Rg. n. 8382 del 2020.

Per altro verso, se anche si ritenesse di accedere alla soluzione dell’invalidità viziante derivata, pur in assenza dei sopradetti elementi di comunanza tra il presente giudizio e quello Rg. n. 8382 del 2020, l’accertamento di invalidità e la pronuncia di annullamento conseguente di cui al punto 2.2.3. che precede produce inevitabilmente i suoi effetti anche con riferimento al presente giudizio Rg. n. 8106 del 2020: anche in tal caso, benché, a stretto rigore, la forma di decisione più corretta, sul piano processuale, sembri essere quella della cessazione della materia del contendere, valgono i rilievi più sopra svolti in ordine alla migliore rispondenza al principio di effettività della tutela delle situazioni giuridiche in gioco, di una espressa declaratoria di annullamento dei provvedimenti impugnati.

2.4. In ordine al giudizio Rg. n. 7319 del 2020.

Anche sul giudizio in questione si riverberano gli effetti della pronuncia del Consiglio di Stato e le decisioni che precedono in ordine ai due giudizi Rg n. 8382/20 e 8106/20, come rilevato d’ufficio dal Presidente del Collegio all’udienza del 13 dicembre 2024.

L’annullamento, per le ragioni sopra esposte, della determinazione del 2020 della Regione Lazio comporta, infatti, l’improcedibilità del giudizio Rg. n. 7319 del 2020 per sopravvenuta carenza di interesse, non potendo più la società ricorrente soddisfare il proprio interesse di vedere modificata “in melius” la suddetta determinazione, sia con riguardo alla durata dell’autorizzazione, sia con riferimento alla “tariffa”.

Pertanto, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile.

3. In conclusione.

Alla luce di quanto precede, quindi:

1. in ordine al ricorso Rg. n. 8382 del 2020 deve essere dichiarata l’inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti

limitatamente all'Associazione Amici dell'Inviolata, al Comitato Cittadini Marco Simone, e all'Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio; in accoglimento, per le ragioni e nei limiti esposti in parte motiva, del ricorso e dei relativi motivi aggiunti proposti da Verdi Ambiente e Società Vas Onlus, deve essere disposto l'annullamento dei provvedimenti con essi impugnati;

2. in accoglimento, per le ragioni e nei limiti sopra esposti, del ricorso Rg. n. 8106 del 2020 e relativi motivi aggiunti, deve essere disposto l'annullamento dei provvedimenti con essi impugnati;

3. in ordine al ricorso Rg. n. 7319 del 2020 lo stesso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse;

4. le spese di lite devono essere integralmente compensate attesa la complessità dei tre giudizi e la particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio), definitivamente pronunciando sui ricorsi Rg. 8382 del 2020, Rg. 8106 del 2020, e relativi motivi aggiunti, nonché Rg. n. 7319 del 2020 ricorso, come in epigrafe proposti:

1. in ordine al ricorso Rg. n. 8382 del 2020 dichiara l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti limitatamente all'Associazione Amici dell'Inviolata, al Comitato Cittadini Marco Simone, e all'Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio; in accoglimento, per le ragioni e nei limiti esposti in parte motiva, del ricorso e dei relativi motivi aggiunti proposti da Verdi Ambiente e Società Vas Onlus, annulla i provvedimenti con essi impugnati;

2. in accoglimento, per le ragioni e nei limiti esposti in parte motiva, del ricorso Rg. n. 8106 del 2020 e relativi motivi aggiunti, annulla i provvedimenti con essi impugnati;

3. in ordine al giudizio Rg. n. 7319 del 2020 dichiara il ricorso improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse;

4. spese dei tre giudizi riuniti integralmente compensate.

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

(Omissis)