

# AIA: illegittima la riduzione della durata sotto il termine decennale previsto dalla legge

Cons. Stato, Sez. IV 8 maggio 2026, n. 3612 - Neri, pres.; Carrano, est. - Ambiente Guidonia s.r.l. (avv. Di Bonito) c. Associazione "Amici dell'Inviolata" Onlus ed a. (avv. Giangiacomo) ed a.

**Ambiente - Impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi - Procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale - Durata dell'AIA - Limitazione.**

*(Omissis)*

FATTO

1. – La società Ambiente Guidonia s.r.l. è titolare di un impianto integrato per il trattamento meccanico-biologico (c.d. TMB) di rifiuti urbani non pericolosi, sito in località Inviolata nel Comune di Guidonia Montecelio.

Tale impianto è stato autorizzato dalla Regione Lazio in virtù di un'autorizzazione integrata ambientale (di seguito, AIA) rilasciata con determinazione C1869 del 2 agosto 2010, oggetto di variante di cui alla determinazione G09880 del 17 luglio 2015, rinnovata con determinazione G07907 del 6 luglio 2020.

2. – Con nota prot. n. 3046 del 4 novembre 2013, la società Ambiente Guidonia ha presentato un'istanza di rinnovo dell'AIA in vista della scadenza quinquennale al 30 agosto 2015.

Tuttavia, con nota prot. n. 9711 del 31 marzo 2014, la Soprintendenza, ai sensi dell'art. 150, comma 1, lett. b) del d.lgs. 42 del 2004, ha ordinato la sospensione dei lavori del costruendo impianto, sul presupposto che si tratterebbe di lavori non autorizzati in un'area "su cui insistono beni di cui agli artt. 134, lett. b) e c), nonché 142, lett. c) e 143, lett. d) del d.lgs. 42/2004", provvedendo poi a reiterare tale sospensione con la successiva nota prot. n. 22192 del 4 agosto 2014.

2.1. – Con ricorso al T.a.r. n. 6711 del 2014, sono stati impugnati tali provvedimenti di sospensione.

3. – Nel 2015, la società, al fine di evitare qualsiasi problematica di carattere archeologico e paesaggistico, ha presentato un'istanza di variante in diminuzione dell'AIA che è stata accolta dalla Regione Lazio con determinazione n. G08880 del 17 luglio 2015.

Con tale nota, inoltre, la Regione ha stabilito che, ai fini del rinnovo dell'AIA in questione, avrebbe dovuto essere convocata una conferenza di servizi preordinata all'acquisizione anche del parere della Soprintendenza, pur in assenza di interferenza con le aree vincolate, al fine di acquisirne eventuali prescrizioni e indicazioni.

Pertanto, è stato dato seguito al procedimento attivato con istanza prot. 3046 del 04 novembre 2013 disponendone la prosecuzione nelle forme del riesame con valenza di rinnovo dell'AIA (il cui termine di durata era stato raddoppiato a 10 anni ai sensi del d.lgs. n. 46 del 2014), come previsto dal novellato art. 29-octies del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.1. – Avverso la suddetta determinazione regionale di variante in diminuzione dell'AIA (d. n. G08880 del 17 luglio 2015), sono stati proposti vari ricorsi giurisdizionali, tutti respinti con le sentenze del T.a.r. Lazio n. 7392 e n. 7399 del 27 giugno 2016 e n. 5440 del 5 maggio 2017.

Nel corso della conferenza di servizi finalizzata al rinnovo dell'AIA, la Soprintendenza ha rilasciato un parere negativo (nota prot. n. 4017 del 14 marzo 2016), richiamando: a) l'illegittimità iniziale dell'originario provvedimento autorizzativo; b) l'avvio del procedimento di imposizione di un nuovo vincolo ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Per superare tale dissenso, la Regione ha rimesso la questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (nota regionale n. 156775 del 23 marzo 2016), ai sensi dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990.

3.2. – Nelle more di tale procedimento, il Ministero ha concluso l'iter di apposizione del vincolo che è stato formalizzato con d.m. del 16 settembre 2016.

3.3. – Con ricorso per motivi aggiunti, nell'ambito del giudizio n. 6711 del 2014 avverso i provvedimenti di sospensione della Soprintendenza, è stato impugnato anche tale decreto di apposizione del vincolo.

3.4. – Con deliberazione del 22 dicembre 2017, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha disposto la prosecuzione del procedimento di rinnovo dell'AIA, fissando però un limite temporale a tale titolo autorizzativo al 31 dicembre 2024, a cui ha fatto seguito la presa d'atto della Regione Lazio (determinazione n. 368 del 15 gennaio 2018).

3.5. – Avverso tali atti, sono insorti dinanzi al T.a.r.: 1) il Comune di Guidonia Montecelio con ricorso r.g.n. 3272/2018, respinto con sentenza n. 8820 del 2020 (impugnata con appello n. 10131 del 2021); 2) le associazioni "Amici dell'Inviolata" Onlus, Verdi Ambiente e Società VAS Onlus, Comitato Cittadini Marco Simone – Setteville Nord, l'Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio, con ricorso r.g.n. 4231/2018, respinto con sentenza n. 8818 del 2020 (impugnata con appello n. 1730 del 2021); 3) Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino, Associazione Codici Lazio, Associazione Codici Ambiente, con ricorso r.g.n. 4231/2018, respinto con sentenza n. 8819 del 2020; 4) Associazione civica cittadini per Fonte Nuova è nostra, Associazione Earth, con ricorso r.g.n. 4255/2018, respinto con sentenza



n. 8862 del 2020.

3.6. – Nelle more, il T.a.r. Lazio con la sentenza n. 8825 del 2020 ha dichiarato in parte improcedibili ed in parte inammissibili i ricorsi avverso i provvedimenti soprintendizi di sospensione dei lavori adottati nel 2014 e l'apposizione del vincolo di cui al d.m. del 16 settembre 2016 (r.g.n. 6711/2014).

4. – Nel frattempo, con determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020, la Regione Lazio ha concluso l'iter rilasciando il rinnovo dell'AIA in favore di Ambiente Guidonia s.r.l. con validità sino al 31 dicembre 2024.

4.1. – Anche tale determinazione è stata impugnata davanti al T.a.r.: 1) Associazioni ambientaliste con ricorso n. 8382 del 2020; 2) Comune di Guidonia Montecelio con ricorso n. 8106/2020; 3) la stessa Ambiente Guidonia s.r.l. con ricorso n. 7319/2020 al fine di contestare la fissazione del termine di validità dell'AIA sino al 31 dicembre 2024 in luogo dei dieci anni (rinnovabili) previsti dall'art. 7, comma 7, d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 e decorrenti dalla data del riesame.

4.2. – Nelle more di tali impugnazioni, il Consiglio di Stato, con sentenza del 12 luglio 2024, n. 6267, ha riformato la sentenza del T.a.r. n. 8825 del 2020, annullando il vincolo paesaggistico del 2016.

4.3. – Intanto, i giudizi instaurati avverso la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri di prosecuzione del procedimento di rinnovo dell'AIA, si sono conclusi con esiti opposti: a) l'appello del Comune di Guidonia (n. 10131 del 2021) è stato respinto in ragione della natura endoprocedimentale degli atti impugnati (Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2024, n. 8187); b) l'appello delle associazioni e del comitato (n. 1730 del 2021) è stato accolto ritenendo che fosse stata intrapresa un'atipica procedura di sanatoria e non rilevando la natura endoprocedimentale degli atti impugnati, pur essendo gli stessi del giudizio parallelo (Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2024, n. 8208), a cui ha fatto seguito il ricorso per revocazione proposto dalla società Ambiente Guidonia (r.g.n. 8895 del 2024).

4.4. – Intanto, con istanza del 28 giugno 2024, Ambiente Guidonia ha presentato alla Regione Lazio una domanda di riesame con valenza di rinnovo dell'AIA in scadenza al 31 dicembre 2024, ai sensi dell'art. 29-octies del d.lgs. n. 152 del 2006.

4.5. – Nelle more della pendenza della procedura di rinnovo e dei contenziosi giurisdizionali, con nota del 18 dicembre 2024, la società ha chiesto la prosecuzione delle attività autorizzate "fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame", ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 11, d.lgs. n. 152 del 2006, confermata poi dalla Regione con provvedimento prot. n. 1587386 del 31 dicembre 2024.

5. – Con la sentenza impugnata (T.a.r. Lazio – Roma, 8 gennaio 2025, n. 367), il T.a.r. ha definito i giudizi riuniti avverso la determina n. G07907 del 6 luglio 2020 di rinnovo dell'AIA (r.g.n. 7319/2020, n. 8382/2020 e n. 8106/2020), ritenendo che gli effetti dell'annullamento della determinazione G000368 del 15 gennaio 2018 ad opera della sentenza del Consiglio di Stato n. 8208 del 2024 si siano riverberati sulla successiva determina del 2020, annullando anche la determina di rinnovo fino al 31 dicembre 2024.

5.1. – Nel frattempo, la Regione ha archiviato il procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'AIA, avviato con istanza del 28 giugno 2024 (provvedimento prot. n. 48398 del 16 gennaio 2025), "in quanto si tratterebbe di riesaminare/rinnovare un atto annullato ovvero di reiterare ancora una volta una procedura che sia il TAR che il Consiglio di Stato hanno statuito essere di sanatoria dell'atto originario AIA n. C1869/2010", invitando quindi "la società Ambiente Guidonia s.r.l., qualora intenda ottenere una nuova autorizzazione a esercire l'impianto in argomento, a presentare istanza di PAUR (VIA+AIA) ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. che vada a sostituire completamente, come indicato dalla giustizia amministrativa, l'AIA originaria in particolare ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto realizzato".

5.2. – Tale provvedimento di archiviazione è stato impugnato con ricorso al T.a.r. n. 1998/2025.

6. – Con atto di appello (n. 1543 del 2025), Ambiente Guidonia ha impugnato la sentenza del T.a.r. Lazio – Roma, 8 gennaio 2025, n. 367.

7. – Con distinto atto di appello (n. 2263 del 2025), anche la Regione ha impugnato la medesima sentenza, articolando delle difese analoghe a quelle della società Ambiente Guidonia.

8. – Con apposite memorie si sono costituite le parti resistenti nelle rispettive cause.

8.1. – In particolare, con apposita memoria del 13 marzo 2025, si sono costituite le associazioni ambientaliste Amici dell'Inviolata onlus, Verdi Ambiente e società VAS onlus e il Comitato cittadini Marco Simone, che hanno riproposto i motivi di ricorso non esaminati in primo grado (r.g.n. 8382 del 2020), avverso la determina di rinnovo dell'AIA del 2020 (ricorso introduttivo), il provvedimento di verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA del 2021 (primi motivi aggiunti), nonché avverso il provvedimento di modifica non sostanziale del 2024 (secondi motivi aggiunti).

8.2. – Con memoria del 17 marzo 2025, si è costituito il Comune di Guidonia Montecelio che ha contestato l'appello, oltre a riproporre i motivi non esaminati in primo grado (r.g.n. 8106 del 2020), avverso la determina di rinnovo dell'AIA del 2020 (ricorso introduttivo), il provvedimento di verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA del 2021 (primi motivi aggiunti), nonché avverso il provvedimento di modifica non sostanziale del 2024 (secondi motivi aggiunti).

9. – Nelle more del presente giudizio, è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 2758 che ha accolto il ricorso per revocazione (r.g.n. 8895 del 2024) e, per l'effetto, ha annullato la sentenza del Consiglio di Stato n. 8208 del 2024 ed ha respinto l'appello (n. 1730 del 2021) proposto avverso la sentenza n. 8818 del 2020 del T.a.r. per il Lazio.

10. – In esecuzione di tale sentenza del Consiglio di Stato n. 2758 del 2025, la Regione Lazio ha adottato il provvedimento prot. n. 407671 del 4 aprile 2025, con cui ha annullato in autotutela l'archiviazione del procedimento di riesame (prot. n. 48938 del 16 gennaio 2025), riaprendo il procedimento mediante convocazione di una conferenza di servizi per il 13 maggio 2025, oltre ad autorizzare Ambiente Guidonia alla prosecuzione delle attività autorizzate con determina n. G07907 del 6 luglio 2020 “fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame”, ai sensi dell'art. 29-octies, comma 11, d.lgs. n. 152 del 2006.

Pertanto, con sentenza del 28 luglio 2025, n. 14921, il T.a.r. ha dichiarato la cessazione della materia del contendere rispetto al ricorso proposto avverso il provvedimento di archiviazione, poi annullato in autotutela.

11. – Con memoria depositata in data 29 settembre 2025, in ragione delle suddette sopravvenienze, la società appellante ha dedotto l'illegittimità della sentenza impugnata in ragione di un “effetto automaticamente caducante”, ai sensi dell'art. 336, comma 2, c.p.c., derivante dalla revocazione della sentenza su cui si basava anche la decisione impugnata (pag. 5-6 della memoria).

Pertanto, ha insistito nell'accoglimento dei motivi riproposti e non esaminati in primo grado.

In subordine, ha chiesto una rimessione al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a. per come interpretato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025, in ragione della sussistenza di un palese errore nella declaratoria di improcedibilità che ha comportato l'omesso esame della totalità dei motivi di ricorso (pag. 14-15 della memoria).

12. – All'udienza pubblica del 30 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. – Preliminarmente, il Collegio ritiene di dover riunire i due appelli ai sensi dell'art. 96 c.p.a., trattandosi di due impugnazioni avverso la medesima sentenza.

2. – Sempre in via preliminare, deve prendersi atto dell'intervenuto annullamento per revocazione (Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 2758) della sentenza del Consiglio di Stato n. 8208 del 2024 su cui si fonda sostanzialmente l'intera motivazione della sentenza impugnata (T.a.r. Lazio – Roma, 8 gennaio 2025, n. 367).

3. – Ne consegue, quindi, la necessità di riformare la sentenza appellata e di procedere all'esame dei motivi di ricorso non esaminati in primo grado e riproposti anche in questa sede (n.r.g. 1543 del 2025) sia dalla società Ambiente Guidonia (r.g. T.a.r. n. 7319 del 2020) che dalle associazioni ambientaliste (r.g. T.a.r. n. 8382 del 2020), nonché dal Comune di Guidonia Montecelio (r.g. T.a.r. n. 8106 del 2020).

4. – Ne consegue, inoltre, l'improcedibilità dell'appello della Regione Lazio (n.r.g. 2263 del 2025) per sopravvenuta carenza di interesse, stante la suddetta necessità di riformare la sentenza impugnata, essendosi limitata la Regione a contestare la decisione di primo grado.

5. – Ciò posto, occorre esaminare i motivi di ricorso riproposti da Ambiente Guidonia.

5.1. – Preliminarmente, devono ritenersi improcedibili il secondo ed il terzo motivo di ricorso.

In particolare, con il secondo motivo (pag. 29 dell'appello), la società ha dedotto che la limitazione della durata dell'AIA non potrebbe giustificarsi in ragione dell'apposizione del vincolo sull'area interessata ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 42 del 2004 (d.m. 16 settembre 2016).

Con il terzo motivo di ricorso (pag. 29-35 dell'appello), la parte appellante ha riproposto le medesime censure avverso il d.m. 16 settembre 2016, articolate nei terzi motivi aggiunti di primo grado (r.g.n. 6711/2014), il cui giudizio è stato definito con sentenza del T.a.r. Lazio – Roma n. 8825 del 2020.

I suddetti motivi sono improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, in ragione dell'intervenuta sentenza del Consiglio di Stato del 12 luglio 2024, n. 6267, che ha riformato la sentenza del T.a.r. Lazio – Roma n. 8825 del 2020, annullando il vincolo di cui al d.m. 16 settembre 2016, proprio in accoglimento dei terzi motivi aggiunti di primo grado.

5.2. – Ciò posto, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente il primo, quarto, quinto e sesto motivo di ricorso, trattandosi di censure aventi tutte ad oggetto la limitazione della durata dell'AIA al 31 dicembre 2024.

In particolare, con il primo motivo di ricorso (pag. 28-29 dell'appello), ha dedotto un vizio di legittimità della determinazione regionale del 6 luglio 2020, nella parte in cui ha previsto un termine di validità dell'AIA sino al 31 dicembre 2024 in luogo dei dieci anni (rinnovabili) previsti dall'art. 7, comma 7, del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 e decorrenti dalla data del riesame.

Con il quarto motivo di ricorso (pag. 35-38 dell'appello), ha dedotto l'illegittimità del termine di validità dell'AIA sino al 31 dicembre 2024 nella parte in cui si giustifica tale limitazione con il rilievo per cui “l'impianto in esame risponderebbe alle esigenze di fabbisogno della Regione medesima fino al 2024”.

Con il quinto motivo di ricorso (pag. 38-39 dell'appello), ha dedotto che il termine di validità dell'AIA sarebbe comunque illegittimo poiché rimanda alle conclusioni della conferenza di servizi del 2017 che (oltre ad essere obsolete circa l'effettività del fabbisogno regionale di rifiuti) non terrebbero in considerazione per ragioni temporali i successivi eventi che hanno interessato l'impianto TMB di Guidonia, tra cui l'indisponibilità dell'impianto nel periodo dall'aprile 2016 al giugno 2020 a causa di un sequestro giudiziario.

Con il sesto motivo di ricorso (pag. 39-40 dell'appello), ha dedotto che l'AIA impugnata stabilirebbe in maniera arbitraria

la durata al 31 dicembre 2024 in quanto, una volta accertato giudizialmente l'inopponibilità del vincolo, non vi sarebbe più alcuna ragione per derogare al regime ordinario di validità dell'AIA; inoltre, tale limitazione temporale non terrebbe conto degli investimenti effettuati dal titolare sulla base di una previsione legale di durata decennale.

5.2.1. – I motivi sono fondati.

Invero, la limitazione della durata dell'AIA al 31 dicembre 2024 si fonda sulla delibera del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2017, adottata ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, legge n. 241 del 1990, con cui è stata disposta la prosecuzione del procedimento di autorizzazione all'istanza di rinnovo dell'AIA, a seguito del contrasto emerso tra la Regione Lazio, competente al rilascio dell'AIA, ed il Ministero dei beni e delle attività culturali che ha adottato un vincolo sull'area in questione nel settembre 2016.

La suddetta delibera, pur ritenendo che "il vincolo intervenuto nel settembre 2016 non può esplicare effetti diretti nei confronti della parte di impianto già realizzata anteriormente all'avvio della procedura di vincolo", tuttavia, ha ravvisato la necessità di tenere comunque in considerazione i contenuti del provvedimento di apposizione del vincolo nel 2016 "in virtù delle caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche dell'area medesima".

Pertanto, ha ritenuto di "poter bilanciare gli interessi contrapposti" della regione Lazio e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo "anche mediante una limitata durata nel tempo dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto in argomento".

Infine, nel determinare concretamente l'effettiva durata dell'AIA, ha fatto riferimento a quanto dichiarato dalla Regione Lazio (nota n. 509598 del 12 ottobre 2016), secondo cui "l'impianto in esame risponderebbe alle esigenze di fabbisogno della Regione medesima fino al 2024", evidenziando, inoltre, che tale termine sarebbe stato "condiviso dalle amministrazioni anche in sede di riunione interministeriale".

Orbene, alla luce della motivazione contenuta nella suddetta delibera in ordine alla limitazione della durata dell'AIA per un termine inferiore a quello previsto dalla legge, deve ritenersi che tale limitazione temporale sia stata determinata sulla base di un presupposto illegittimo (ossia la sussistenza di un vincolo poi annullato in sede giurisdizionale: Cons. Stato, 12 luglio 2024, n. 6267), che ha conseguentemente viziato anche la valutazione circa la necessità di bilanciare i contrapposti interessi tra Regione e Ministero dei beni culturali mediante, appunto, una limitazione temporale dell'AIA.

Pertanto, una volta venuto meno tale presupposto, non residua alcuna ragione per derogare al regime ordinario di validità dell'AIA, non potendo nemmeno valere il richiamo al fabbisogno regionale al 2024, trattandosi di un elemento considerato solo ai fini del quantum e non dell'an della limitazione temporale dell'AIA.

Ne consegue, quindi, l'illegittimità della limitazione dell'AIA al 31 dicembre 2024, in quanto fondata sull'unico presupposto della sussistenza di un valido vincolo archeologico, sebbene formalmente non opponibile in quanto apposto successivamente alla realizzazione di una parte dell'impianto.

5.3. – Con il settimo motivo di ricorso (pag. 40-42 dell'appello), la società ha dedotto l'illegittimità della determina impugnata anche in relazione all'individuazione della tariffa di accesso all'impianto.

Sul punto, ha innanzitutto sollevato dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost. (e della incompatibilità con la direttiva 1999/31/UE) della norma regionale che autorizza un simile potere (art. 29, l.r. Lazio n. 27 del 1998), anche in considerazione della sopravvenuta adozione del d.lgs. n. 36 del 2003.

Inoltre, ha dedotto che la tariffa proposta da Ambiente Guidonia nel 2015 e poi approvata dalla Regione con la determina impugnata nel 2020, sarebbe errata perché non più remunerativa, anche in considerazione del mancato esercizio dell'impianto per circa 5 anni, per cui la tariffa avrebbe dovuto essere parametrata sull'effettiva durata del titolo e non su di un ipotetico arco temporale di dieci anni.

5.3.1. – Il motivo è fondato.

Invero, risulta pacifico e non contestato tra le parti che l'impianto in questione è stato sottratto alla disponibilità della società Guidonia nel periodo dall'aprile 2016 al giugno 2020 a causa di un sequestro giudiziario che ha quindi comportato anche il differimento dell'approvazione della relativa tariffa avvenuta solo nel 2020.

Pertanto, la tariffa proposta da Ambiente Guidonia nel 2015 e poi approvata dalla Regione con la determina impugnata nel 2020, nella parte in cui non tiene conto di tale pacifica circostanza sopravvenuta alla proposta (che incide sull'effettiva remuneratività della tariffa) deve ritenersi viziata da un difetto di istruttoria, proprio in considerazione della pacifica indisponibilità dell'impianto sottoposto a sequestro nel suddetto periodo.

La questione di legittimità costituzionale deve quindi ritenersi irrilevante, oltre che inammissibile in quanto solo genericamente formulata.

5.4. – Con l'ottavo ed ultimo motivo di ricorso (pag. 42 dell'appello), la società ha dedotto l'illegittimità della determina nella parte in cui fissa 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), in quanto in contrasto con quanto previsto dalla variante sostanziale del 2015 che fissa un limite 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).

5.4.1. – Il motivo è fondato.

Come evidenziato anche dalla stessa Regione Lazio, si tratta di una contraddizione tra la determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 e la determinazione n. G08880 del 17 luglio 2015 in relazione ai rifiuti speciali non pericolosi conferibili

all'impianto (pag. 25 della memoria del 14 marzo 2025), su cui la Regione Lazio si è limitata ad affermare che l'ente regionale "sta valutando anche tale aspetto ai fini di un aggiornamento dell'atto", con un procedimento che sarebbe ancora in corso.

Il motivo, pertanto, deve essere accolto, dovendo farsi riferimento alla variante sostanziale del 2015 che fissa un limite pari a 90.000 tonnellate annue di rifiuti speciali non pericolosi conferibili in impianto nella configurazione del 1° stralcio funzionale.

6. – A questo punto, occorre esaminare le censure riproposte dalle associazioni ambientaliste e dal Comune di Guidonia Montecelio, non sussistendo le condizioni per la rimessione al primo giudice, come invece richiesto dalla parte appellante, in quanto la necessità della riforma della sentenza di primo grado discende dalla sopravvenuta revocazione della sentenza del Consiglio di Stato, su cui la prima si fondava, il che non configura un errore "palese" da parte del primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a, per come interpretato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025.

7. – Con memoria del 13 marzo 2025, le associazioni ambientaliste hanno riproposto i motivi di ricorso non esaminati in primo grado (r.g. T.a.r. n. 8382 del 2020), avverso la determina di rinnovo dell'AIA del 2020 (ricorso introduttivo), il provvedimento di verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA del 2021 (primi motivi aggiunti), nonché avverso il provvedimento di modifica non sostanziale del 2024 (secondi motivi aggiunti).

7.1. – In particolare, la parte ha riproposto i motivi del ricorso principale (pag. 16-20 della memoria) avverso la determina di rinnovo dell'AIA del 2020, secondo cui: 1) vi sarebbe una violazione del principio di precauzione per la vicinanza dell'impianto ai centri abitati e per: a) la contaminazione dei suoli e delle acque di falda, stante il superamento di soglie di contaminazione (CSC) per metalli pesanti riconducibili alla discarica; b) la mancata adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.) e dell'analisi di rischio ai fini di una eventuale bonifica; 2) la Regione avrebbe consentito un illegittimo rinnovo dell'AIA per 9 anni (fino al 31 dicembre 2024) e non per 5 anni (fino al 2020), non potendo giustificarsi tale estensione temporale con la "determinazione del fabbisogno" impiantistico regionale (d.g.r. n. 199 del 22 aprile 2016, richiamata dalla nota prot. 509598 del 12 ottobre 2016), non essendosi ancora concluso il relativo procedimento.

7.1.1. – Le censure sono infondate.

Con il primo gruppo di censure, le associazioni hanno contestato il provvedimento di rinnovo dell'AIA del 2020 assumendo una illegittima interferenza dell'impianto con il procedimento di bonifica in corso, deducendo le suddette censure sulla base di tale presupposto.

A tal riguardo, tuttavia, occorre innanzitutto evidenziare che dagli atti di causa risulta che il procedimento di bonifica sia ancora in corso. Tuttavia, deve osservarsi in linea generale che ciò non preclude l'esercizio di una attività sul sito in questione, dal momento che la stessa legge contempla la possibilità di continuare ad esercitare le relative attività anche in pendenza di un procedimento di bonifica, come risulta dalle previsioni in materia di misure di messa in sicurezza operativa, consistenti proprio in quell'insieme di interventi eseguiti in un sito "con attività in esercizio" atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività (art. 240, comma 1, lett. n), d.lgs. n. 152 del 2006).

A ben vedere, però, si tratta di un procedimento diverso da quello oggetto di causa la cui interferenza di per sé non costituisce un motivo di illegittimità dell'AIA.

In senso contrario, non vale richiamare l'art. 242-ter, cod. ambiente, secondo cui nei siti oggetto di bonifica possono essere realizzate solo le opere specificamente previste dalla norma.

Tale norma, infatti, è stata introdotta dall'art. 52 del d.l. n. 76 del 2020, entrato in vigore in data 17 luglio 2020, ossia in epoca successiva all'adozione del provvedimento impugnato (determinazione G07907 del 6 luglio 2020 di rinnovo dell'AIA).

Con riguardo, invece, alla specifica questione del pozzo di emungimento NP5, dichiarato abusivo dal Tribunale superiore delle acque pubbliche (sentenza dell'8 ottobre 2024, n. 149), in questa sede è sufficiente rilevare come si tratti di una questione controversa tra le parti su cui è ancora pendente il relativo ricorso per Cassazione, con la conseguenza di dover escludere allo stato degli atti la sussistenza di un accertamento definitivo in ordine alla sua legittimità.

7.1.2. – Con il secondo gruppo di censure, hanno contestato la durata temporale dell'AIA (9 anni in luogo di 5 anni).

Sul punto, è sufficiente ribadire che la durata decennale dell'AIA discende direttamente dalla legge applicabile ratione temporis (art. 7, comma 7, d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46).

7.2. – In secondo luogo, hanno riproposto le censure del primo ricorso per motivi aggiunti (pag. 20-24 della memoria), avverso il provvedimento di verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA del 2021, secondo cui: 1) il piano di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente sarebbe illegittimo sia perché approvato senza il necessario parere dell'ARPA e sia perché contraddittorio nella parte in cui, pur dando atto della contaminazione, non attende l'esito delle analisi di rischio ai fini della bonifica; 2) la Regione avrebbe rilasciato la "presa d'atto" senza la previa acquisizione del necessario certificato di collaudo e senza prevedere un termine per la consegna e la verifica, limitandosi invece a prescrivere al riguardo ulteriori e successivi adempimenti; 3) il piano di monitoraggio sarebbe stato adottato in violazione del principio di precauzione.

7.2.1. – Le censure sono infondate.

Invero, il provvedimento di rinnovo dell'AIA 2020 (determina del 6 luglio 2020, n. G07907), ha imposto una serie di prescrizioni da adempiersi entro 60 giorni (prescrizione n. 6), tra cui: - aggiornare la verifica di conformità degli impianti (6.a); - estendere la garanzia finanziaria (6.b); - redigere il piano di emergenza ed effettuare le relative comunicazioni alla prefettura (6.c); - trasmettere una relazione idrogeologica al fine di individuare i piezometri di riferimenti e i valori delle acque sotterranee, trattandosi di sito oggetto di procedimento di bonifica (6.d); - aggiornare il piano di monitoraggio e controllo (di seguito, anche PMeC) sulla base delle prescrizioni di cui al nuovo allegato tecnico (6.e); - consegnare una relazione di riferimento sullo stato del suolo e delle acque sotterranee (6.f).

Inoltre, ha previsto la relazione sulla rispondenza dell'impianto e del PMeC alle BAT di cui alla decisione 2018/1147 della Commissione (prescrizione n. 10).

Con i primi motivi aggiunti di primo grado, è stato impugnato il provvedimento del 2021 di verifica dell'ottemperanza della suddetta AIA del 2020 (determinazione n. G02450 dell'8 marzo 2021, avente ad oggetto la presa d'atto dell'ottemperanza alle prescrizioni di cui alla determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto).

Con tale determina la Regione ha preso atto dell'ottemperanza alle prescrizioni dell'AIA 2020, ritenendo che "la documentazione presentata dalla società nella tempistica prevista risponda a quanto richiesto nella Determinazione n. G07/907 del 06/07/2020, ferme restando le indicazioni vincolanti per l'inizio delle attività preliminari all'esercizio riportate nella relazione di conformità", tra cui, per quanto qui interessa, il "rilascio del Certificato di Collaudo tecnico funzionale" (pag. 9 della determinazione n. G02450 dell'8 marzo 2021).

Inoltre, con riferimento alla relazione idrogeologica, ha ritenuto esaustivi i pozzi proposti dalla società per il monitoraggio delle acque sotterranee relative all'impianto in questione, fermo restando "il necessario esito dell'analisi di rischio sito specifica ancora in corso per la discarica di Guidonia" (pag. 9 della determinazione n. G02450 dell'8 marzo 2021).

Infine, ha sostituito il PMeC di cui all'AIA 2020 con il nuovo PMeC allegato alla determina del 2021, aggiornato alle prescrizioni di rinnovo dell'AIA.

7.2.2. – Dall'esame dei provvedimenti impugnati, quindi, deve escludersi la sussistenza dei dedotti vizi di legittimità della verifica di ottemperanza del 2021.

Infatti, con riferimento alla asserita illegittimità del PMeC per mancanza del relativo parere dell'ARPA, si osserva che nel procedimento in esame l'ARPA è intervenuta con una pluralità di pareri che si sono evoluti nel corso del tempo, anche a seguito di apposite richieste da parte della Regione aventi ad oggetto, peraltro, proprio il piano di monitoraggio e controllo: la censura, pertanto, è infondata, in quanto non tiene conto del procedimento nel suo complesso, nonché dell'evoluzione procedimentale culminata con i pareri ARPA (nota del 1° giugno 2022, prot. n. 37743, nota del 23 giugno 2022, prot. n. 619571, nota dell'8 febbraio 2023, prot. n. 9123, nota dell'8 settembre 2023, prot. n. 63355) poi recepiti dalla Regione nella determina del 2024.

Nè può ritenersi che tale PMeC sia contraddittorio per non aver atteso l'esito delle analisi di rischio, pur dando atto della contaminazione, trattandosi di provvedimenti paralleli e distinti tra loro, come già ribadito.

Inoltre, la censura sulla violazione del principio di precauzione deve ritenersi del tutto generica e priva della sufficiente specificità, a fronte di un procedimento di notevole complessità come è quello di specie.

Con riguardo all'omessa acquisizione del certificato di collaudo, si tratta di una censura infondata in quanto il provvedimento impugnato ha dato espressamente atto della necessità di acquisire il certificato di collaudo prima della messa in esercizio dell'impianto.

7.3. – Infine, le associazioni ambientaliste hanno riproposto le censure del secondo ricorso per motivi aggiunti (pag. 25-38 della memoria), avverso il provvedimento di modifica non sostanziale del 2024, secondo cui: 1) il gestore non avrebbe ottemperato alle prescrizioni imposte con il rinnovo del 2020, come si evincerebbe dai seguenti elementi: a) la richiesta di un cronoprogramma relativo alla realizzazione degli ulteriori stralci funzionali riguardanti l'impianto stesso; b) la riproposizione delle medesime prescrizioni contenute nel provvedimento di rinnovo del 2020 all'interno del successivo provvedimento di variante non sostanziale del 2024; c) per la prescrizione n. 17 sarebbe stato fissato un termine per l'adempimento con scadenza successiva al termine di validità della stessa AIA (31 dicembre 2024), con conseguente illegittimità della stessa; 2) la realizzazione del solo primo stralcio funzionale non avrebbe potuto essere autorizzata perché un "impianto non può limitarsi a "stabilizzare" il rifiuto per poi avviarlo a discarica (la parte secca va a combustione)", mentre con la variante non sostanziale in esame la Regione avrebbe consentito all'impianto di generare solo "rifiuti da rifiuti" (pag. 30 della memoria); 3) il provvedimento avrebbe da un lato escluso la possibilità di ricevere frazioni di rifiuti derivanti da raccolta differenziata e, dall'altro lato, avrebbe consentito il conferimento di rifiuti organici da raccolta differenziata; inoltre, il provvedimento sarebbe illegittimo nella parte in cui l'amministrazione regionale avrebbe stabilito che quanto proveniente da Rocca Cencia sia necessariamente un rifiuto con codice EER 19 12 12, in mancanza di un procedimento di "omologa"; 4) ha ribadito la contraddittorietà, oltre che l'inutilità della variante non sostanziale, in mancanza del completamento di tutti gli stralci funzionali; 5) la Regione avrebbe omesso l'accertamento in ordine all'insistenza, sul medesimo sito dell'impianto, di una discarica in fase di bonifica, con conseguente illegittimità dell'impianto in questione in quanto non rientrante tra le opere consentite dall'art. 242-ter, cod. ambiente, oltre che per difetto di istruttoria sul punto; 6) violazione del principio di precauzione per aver consentito all'impianto in questione di utilizzare un

pozzo realizzato abusivamente all'interno dell'area di bonifica ed altamente inquinato, la cui illegittimità sarebbe stata accertata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con sentenza dell'8 ottobre 2024, n. 149.

7.3.1. – Le censure sono infondate.

Con i secondi motivi aggiunti in primo grado, le associazioni ambientaliste hanno impugnato il provvedimento del 2024 contenente un aggiornamento per l'ottemperanza delle prescrizioni della AIA 2020, nonché una modifica non sostanziale dell'impianto (determinazione n. G01600 del 19 febbraio 2024, avente ad oggetto "Aggiornamento per ottemperanza prescrizioni propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto sulla base parere tecnico ARPA Lazio" e modifica non sostanziale "per trattamento sottovaglio proveniente da stazione di tritovagliatura EER 191212 presso la linea 2 dell'impianto").

Con riferimento al primo procedimento (aggiornamento per l'ottemperanza alle prescrizioni propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto), con nota dell'11 novembre 2021 (prot. n. 923501), la Regione ha chiesto un supporto ad ARPA Lazio al fine di verificare la rispondenza dell'impianto realizzato e del PMeC alle BAT di cui alla decisione UE 2018/1147, nonché l'idoneità del PMeC a rilevare e verificare tali circostanze, oltre alla regolare e idonea funzionalità dell'impianto nella sua interezza.

Dopo una richiesta di integrazione documentale, l'ARPA ha rilasciato il proprio parere (nota del 1° giugno 2022, prot. n. 37743), fornendo alla Regione "specifiche osservazioni" ed "indicazioni circa le modalità di monitoraggio e controllo da prevedersi", rimettendo il parere tecnico all'autorità competente per le relative valutazioni e decisioni di competenza (pag. 8, determinazione n. G01600 del 19 febbraio 2024).

Con riferimento al secondo procedimento (modifica non sostanziale), con nota del 10 gennaio 2022 (prot. n. 18001), la Regione ha chiesto un supporto tecnico ad ARPA Lazio a cui ha fatto seguito una fitta corrispondenza con il gestore per i necessari chiarimenti.

Con nota del 23 giugno 2022 (prot. n. 619571), ARPA Lazio ha fornito il proprio parere tecnico, richiamando la precedente nota del 1° giugno 2022.

Con nota dell'8 febbraio 2023 (prot. n. 9123), ARPA Lazio ha reso un parere tecnico in relazione alle due fattispecie in esame, seguito da una successiva valutazione di cui alla nota dell'8 settembre 2023 (prot. n. 63355), in ordine "alla verifica/aggiornamento dell'autorizzazione prima della messa in esercizio definitiva, nonché alla modifica non sostanziale richiesta".

Tali pareri sono stati recepiti dalla determina del 2024 che ha stabilito di:

- 1) riconoscere la natura non sostanziale della variante di cui all'istanza della società (prot. reg. n. 1062237 del 21 dicembre 2021, integrata con nota prot. n. 1072610 del 23 dicembre 2021);
- 2) recepire, come parte integrante del provvedimento, il parere ARPA Lazio dell'8 febbraio 2023 (prot. n. 9123) e la successiva valutazione di cui alla nota dell'8 settembre 2023 (prot. n. 63355) in ordine "alla verifica/aggiornamento dell'autorizzazione prima della messa in esercizio definitiva, nonché alla modifica non sostanziale richiesta";
- 3) recepire le modifiche non sostanziali di cui alla suddetta istanza, per il completamento della linea 2, relativa alla linea di compostaggio ed autorizzata per i rifiuti organici provenienti da raccolta differenziata per un quantitativo massimo di 27.000 t/anno;
- 4) modificare e aggiornare l'allegato tecnico della determina del 2020 sostituendolo integralmente con la documentazione allegata alla determina del 2024;
- 5) prendere atto dell'ottemperanza alle prescrizioni imposte con D.D. n. G07907 del 6 luglio 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 gennaio 2024;
- 6) prescrivere 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);
- 7) sostituire il piano di monitoraggio e controllo (PMeC) allegato alla Determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 e s.m.i. con il PMeC allegato alla nuova determinazione, aggiornato a seguito degli approfondimenti effettuati con il supporto di ARPA Lazio, tenendo conto di quanto ulteriormente rappresentato da ARPA Lazio da ultimo con propria nota prot. n. 0063355 dell'8 settembre 2023, come riportato nell'allegato tecnico alla determinazione, nonché della modifica non sostanziale.

7.3.2. – Orbene, dall'esame dei provvedimenti impugnati, deve escludersi la sussistenza delle dedotte incongruenze laddove la determina impugnata, nel citare il contenuto della precedente presa d'atto del 2021, ha affermato che il rinnovo dell'AIA del 2020 ha dettato delle "prescrizioni per la sua efficacia, il cui comunicato adempimento di alcune di esse è stato oggetto di presa d'atto con determinazione dirigenziale 8 marzo 2021, n. G02450" (pag. 6, Determinazione n. G01600 del 19 febbraio 2024).

A tal riguardo, si osserva innanzitutto che la richiesta di un cronoprogramma relativo alla realizzazione degli ulteriori

stralci funzionali non costituisce una inottemperanza alle prescrizioni imposte con il rinnovo del 2020, essendo del tutto legittima la realizzazione dell'impianto tramite stralci funzionali e non essendovi nessun obbligo di realizzare tutti gli stralci contemporaneamente.

Invero, la realizzazione dell'impianto per stralci funzionali deve ritenersi frutto di una scelta connotata da una ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, peraltro in una vicenda caratterizzata da elevata complessità, rispetto alla quale non emergono profili di manifesta illogicità o irragionevolezza.

A tal riguardo, va ricordato che nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n. 5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36).

Non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n.2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n.4331).

Studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2023, n. 849).

Nel caso di specie, le censure sulla asserita illegittimità della realizzazione dell'impianto tramite stralci funzionali non fanno emergere profili di evidente illogicità o contraddittorietà tali da poter consentire un sindacato giurisdizionale nei limiti della giurisdizione generale di legittimità. A ben vedere, infatti, le censure in questione mirano piuttosto a sindacare il merito della scelta amministrativa, ritenendo maggiormente opportuna la realizzazione di tutti gli stralci contemporaneamente.

7.3.3. – In secondo luogo, la riproposizione delle medesime prescrizioni contenute nel provvedimento di rinnovo del 2020 all'interno del successivo provvedimento di variante non sostanziale del 2024 non costituisce una inottemperanza, venendo in rilievo un aggiornamento dell'AIA con il relativo PMeC, con conseguente riproposizione delle prescrizioni ancora attuali: come evidenziato anche dall'amministrazione resistente, infatti, le prescrizioni indicate nella determina del 2024, in parte richiamano anche quelle del 2020, ma ciò non vuol dire che le stesse non siano state rispettate, in quanto attengono all'esercizio dell'impianto che è avvenuto definitivamente solo dopo il collaudo funzionale terminato a gennaio 2024, per cui vengono riproposte perché da controllare nell'esercizio dell'impianto da parte degli enti di controllo, in particolare ARPA Lazio.

7.3.4. – Con riferimento alla censura relativa al termine di adempimento per la prescrizione n. 17, la stessa deve ritenersi infondata avuto riguardo alla corretta scadenza dell'AIA, per come sopra individuata.

7.3.5. – In terzo luogo, sull'assunto secondo cui la Regione con la variante non sostanziale in esame avrebbe consentito all'impianto di generare solo "rifiuti da rifiuti", deve condividersi l'osservazione della Regione Lazio secondo cui gli impianti c.d. TMB come quello in esame producono per definizione rifiuti in uscita (scarti, FOS e CSS), per cui il fatto che l'impianto di Guidonia dal corretto trattamento della linea realizzata (ovvero il TMB) produca rifiuti non è un'anomalia.

Gli altri stralci riguardano altre linee che potrebbero definirsi anche come singoli impianti, nel senso che il complesso impiantistico è costituito dalla linea TMB (realizzata), che tratta il rifiuto urbano indifferenziato, e da altre due linee di trattamento della raccolta differenziata non completamente realizzate (ma indicate nel cronoprogramma) per il trattamento (ai fini anche del recupero di materia) della frazione secca da raccolta differenziata (plastica, vetro, carta, ecc.) e della frazione organica (FORSU) per la produzione di compost.

Gli altri stralci funzionali riguardano, dunque, attività differenti che la società intende avviare in fase successiva, come la linea di compostaggio relativa al secondo stralcio (per il rifiuto EER 200108 FORSU autorizzato, ma che oggi l'impianto non ritira) o di raffinazione della frazione secca da raccolta differenziata (terzo stralcio) anch'essa non ritirata presso l'impianto. Il quarto stralcio è una raffinazione nella produzione di CSS e FOS (che comunque l'impianto oggi produce nel rispetto della normativa e delle autorizzazioni) per produrli in maniera migliore ed arrivare anche all'end of waste, in particolare per il CSS.

7.3.6. – Infine, con riferimento alla censura secondo cui il provvedimento sarebbe illegittimo nella parte in cui l'amministrazione regionale avrebbe stabilito che quanto proveniente da Rocca Cencia sia necessariamente un rifiuto con codice EER 19 12 12, in mancanza di un procedimento di "omologa, la stessa deve ritenersi infondata.

Invero, come evidenziato dalla difesa regionale, non risulta in nessuna parte del provvedimento impugnato che il sottovaglio proveniente da Rocca Cencia debba avere codice EER 191212, né risulta che l'impianto non debba fare l'omologa per i rifiuti in ingresso, men che meno di quelli provenienti da Rocca Cencia.

Al contrario, il PMeC allegato è relativo all'intero impianto, per cui la tabella C25 dello stesso si applica a tutto l'impianto compreso il CER 191212 proveniente da Rocca Cencia.



7.3.7. – Con riguardo al procedimento di bonifica in corso e al relativo pozzo oggetto di separato giudizio, si rinvia a quanto già esposto in precedenza, trattandosi di censure sostanzialmente ripetitive.

8. – Con memoria del 17 marzo 2025, il Comune di Guidonia Montecelio ha riproposto i motivi non esaminati in primo grado (r.g.n. 8106 del 2020), avverso la determina di rinnovo dell’AIA del 2020 (ricorso introduttivo), il provvedimento di verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni dell’AIA del 2021 (primi motivi aggiunti), nonché avverso il provvedimento di modifica non sostanziale del 2024 (secondi motivi aggiunti).

8.1. – Con la prima censura di cui all’originario ricorso introduttivo (pag. 23-26 della memoria), ha dedotto che la società Ambiente Guidonia non avrebbe fornito i riscontri richiesti dall’art. 29-octies cod. ambiente, con particolare riguardo alla mancanza della barriera arborea per evitare la dispersione nell’ambiente di polveri ed emissioni odorigene.

8.2. – Con la seconda censura (pag. 26-31 della memoria), ha dedotto una mancanza di istruttoria sulla protezione delle acque e sul piano di monitoraggio e controllo, mentre il rinvio di tali verifiche ad un momento successivo renderebbe illegittimo il provvedimento impugnato; inoltre, ha censurato l’omessa verifica ex ante del rispetto delle BAT, oltre ad aver rimesso tale compito allo stesso proponente.

8.3. – Con la terza censura (pag. 31-34 della memoria), ha dedotto l’omessa verifica dell’adempimento delle prescrizioni del provvedimento di VIA.

In secondo luogo, ha riproposto le censure contenute nel primo ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento di verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni di cui ai punti n. 6 e n. 10 dell’AIA del 2020 (determinazione dell’8 marzo 2021, n. G02450).

8.4. – In particolare, con la quarta censura (pag. 34-35 della memoria), ha dedotto un vizio di difetto di istruttoria in quanto la Regione si sarebbe limitata a prendere atto della presentazione della documentazione da parte della società, senza alcuna verifica concreta sull’idoneità di quella documentazione a tutelare l’ambiente e la salute.

8.5. – Con la quinta censura (pag. 36-38 della memoria), ha contestato il provvedimento di verifica dell’ottemperanza in relazione alla sussistenza di una contaminazione delle acque, con conseguente difetto di istruttoria.

8.6. – Con la sesta censura (pag. 38-40 della memoria), ha dedotto l’inammissibilità della motivazione postuma del rinnovo dell’AIA in sede di verifica di ottemperanza, con riguardo alla necessità di mantenere l’impianto per il raggiungimento delle autosufficienze dell’ATO, oltre a contestarne la fondatezza nel merito.

8.7. – Con la settima censura (pag. 40-48 della memoria), ha ribadito il mancato rispetto delle BAT e in particolare: a) sulla BAT 1, sarebbe lo stesso gestore ad ammettere di essere privo della certificazione UNI EN ISO 14001; b) la BAT 2.a (procedure di pre-accettazione e caratterizzazione dei rifiuti), non sarebbe stata applicata; c) la BAT 2.c (sistema di tracciabilità e un inventario dei rifiuti), la BAT 2.d (sistema di gestione della qualità del prodotto in uscita) non sarebbe applicata, non essendo sufficiente la semplice attribuzione del codice EER (imposta per legge) ai rifiuti in uscita; d) la BAT 2.e (segregazione dei rifiuti) sarebbe non applicata in quanto le aree di stoccaggio sarebbero le medesime destinate alla lavorazione del rifiuto, mentre nell’unica vera area di stoccaggio (9.b della Tav. 33D) vi sarebbero rifiuti diversi ed eterogenei tra loro; e) la BAT 2.g (cernita dei rifiuti solidi in ingresso) non sarebbe applicata in quanto la cernita sarebbe rimessa alla sola osservazione visiva dell’operatore della gru elettroidraulica, senza alcun meccanismo di separazione dei materiali ferrosi ad opera di calamite, né spettroscopia, o tavole vibranti; f) la BAT 4.c (funzionamento sicuro del deposito) e BAT 4.d, vi sarebbe solo un generico impegno futuro del proponente; g) la BAT 12 (emissioni in atmosfera), l’amministrazione si sarebbe limitata a prendere atto della relazione del proponente secondo cui tale BAT non sarebbe applicabile per mancanza di recettori sensibili presso il sito, essendovi invece abitazioni sparse a circa 700 m dall’impianto, oltre a distare circa 2 km dal Comune di Guidonia, con conseguente difetto di istruttoria per assenza dello studio di impatto odorigeno.

8.8. – Con l’ottava censura (pag. 40-48 della memoria), ha ribadito la tardività dell’adempimento della prescrizione relativa alla garanzia finanziaria (in data 3 marzo 2021, oltre il termine prorogato del 26 agosto 2020), mentre non risulta che l’amministrazione abbia accertato in concreto che la compagnia assicurativa abbia “realmente esercitato, nell’ultimo quinquennio, il ramo cauzioni o il ramo crediti”, come da d.g.r. n. 239/2009.

9. – Tutte le censure sono infondate.

In via preliminare, si deve osservare come le suddette censure siano tutte sostanzialmente fondate su di un asserito difetto di istruttoria dei provvedimenti impugnati (dalla prima alla quinta censura), nonché sull’omessa verifica dell’ottemperanza alle prescrizioni imposte (sesta censura), con particolare riferimento al rispetto delle BAT (settima censura), oltre ad una contestazione sulla garanzia finanziaria (ottava censura).

Orbene, a tal riguardo, occorre innanzitutto evidenziare come il provvedimento di verifica dell’ottemperanza oggetto di impugnazione (determinazione dell’8 marzo 2021, n. G02450) non costituisce la determinazione conclusiva per la messa in esercizio dell’impianto, per cui non costituisce una anomalia la previsione di alcuni adempimenti non ancora completati.

Ciò posto, con riferimento ai singoli profili di censura, quali il difetto di istruttoria sul piano di monitoraggio e controllo, sul rispetto delle BAT e sul procedimento di bonifica sulla discarica adiacente, deve osservarsi come la Regione Lazio abbia richiesto uno specifico parere tecnico all’ARPA su tutti gli aspetti controversi dell’impianto in questione (nota prot. n. 923501 dell’11 novembre 2021).

In particolare, è stata richiesta innanzitutto una verifica “dal punto di vista tecnico, dei seguenti due elementi, oggetto di accertamento:

1. La condivisibilità delle indicazioni, riportate nella relazione, presentata dal gestore, sulla rispondenza dell’impianto così come realizzato e del P.M. e C. alle B.A.T., di cui alla Decisione UE 2018/1147 della Commissione del 10 agosto 2018, con particolare riferimento alle conclusioni sulle BAT, alle modalità di applicazione operate e indicate, relativamente alla tipologia impiantistica di cui trattasi;

2. L’idoneità del Piano di monitoraggio e controllo, da ultimo trasmesso dal gestore, a rilevare e verificare tali circostanze, insieme evidentemente alla regolare e idonea funzionalità dell’impianto, nella sua interezza, per come è infine stato autorizzato e realizzato; specie una volta eventualmente in esercizio ed atteso che gli elementi, ad oggi, censurati si fondano su valutazioni in prevalenza a carattere “presuntivo” relative ad elementi di pericolo”.

Inoltre, è stato precisato che tali richieste hanno lo “scopo di accertare se la documentazione, presentata dal gestore, dal punto di vista tecnico sia idonea a considerare realizzate le prescrizioni dettate al rilascio dell’AIA, nel 2020, nonché, più in generale, a superare i dubbi avanzati e le censure mosse, in merito alla sussistenza, o meno, dei presupposti di fatto e di diritto, quali il rispetto delle compatibilità ambientali, innanzitutto, insieme al diverso profilo della funzionalità dei controlli in fase di esercizio, innanzitutto, come sopra sinteticamente descritto. Elementi questi che condizionano la messa in esercizio dell’impianto e una sua adeguata funzionalità, in un’ottica di un livello elevato di protezione ambientale”.

Più in generale, poi, l’amministrazione ha evidenziato di voler “compiere i necessari ed opportuni accertamenti, anche in funzione di controllo, in un momento antecedente alla messa in esercizio di un impianto già realizzato nella sua interezza e, di cui, pertanto, può essere fatta una valutazione complessiva e aggiornata, anche considerato il notevole lasso di tempo trascorso (dal momento del rilascio del titolo originario a quello delle modifiche via via intervenute sino alla sua realizzazione), innanzitutto, sulle questioni fondamentali, che essenzialmente sono state sempre contestate e che stanno alla base, a ben vedere, dei motivi di doglianza, sia dei ricorsi giurisdizionali, che delle istanze di riesame, così come degli atti

di sindacato politico-ispettivo, oltre che presenti nelle istanze dei portatori di interessi, coinvolti dalla localizzazione dell’impianto, quali innanzitutto e, doverosamente, le comunità locali e i residenti”.

Pertanto, con nota dell’11 novembre 2021 (prot. n. 923501), la Regione ha chiesto un supporto ad ARPA Lazio al fine di verificare la rispondenza dell’impianto realizzato e del PMeC alle BAT di cui alla decisione UE 2018/1147, nonché l’idoneità del PMeC a rilevare e verificare tali circostanze, oltre alla regolare e idonea funzionalità dell’impianto nella sua interezza.

Dopo una richiesta di integrazione documentale, l’ARPA ha rilasciato il proprio parere (nota del 1° giugno 2022, prot. n. 37743), fornendo alla Regione “specifiche osservazioni” ed “indicazioni circa le modalità di monitoraggio e controllo da prevedersi”, rimettendo il parere tecnico all’autorità competente per le relative valutazioni e decisioni di competenza (pag. 8, determinazione n. G01600 del 19 febbraio 2024).

Con riferimento al secondo procedimento (modifica non sostanziale), con nota del 10 gennaio 2022 (prot. n. 18001), la Regione ha chiesto un supporto tecnico ad ARPA Lazio a cui ha fatto seguito una fitta corrispondenza con il gestore per i necessari chiarimenti.

Con nota del 23 giugno 2022 (prot. n. 619571), ARPA Lazio ha fornito il proprio parere tecnico, richiamando la precedente nota del 1° giugno 2022.

Con nota dell’8 febbraio 2023 (prot. n. 9123), ARPA Lazio ha reso un parere tecnico in relazione alle due fattispecie in esame, seguito da una successiva valutazione di cui alla nota dell’8 settembre 2023 (prot. n. 63355), in ordine “alla verifica/aggiornamento dell’autorizzazione prima della messa in esercizio definitiva, nonché alla modifica non sostanziale richiesta”.

Tali pareri sono stati recepiti dalla determina del 2024 che ha stabilito di:

- 1) riconoscere la natura non sostanziale della variante di cui all’istanza della società (prot. reg. n. 1062237 del 21 dicembre 2021, integrata con nota prot. n. 1072610 del 23 dicembre 2021);
- 2) recepire, come parte integrante del provvedimento, il parere ARPA Lazio dell’8 febbraio 2023 (prot. n. 9123) e la successiva valutazione di cui alla nota dell’8 settembre 2023 (prot. n. 63355) in ordine “alla verifica/aggiornamento dell’autorizzazione prima della messa in esercizio definitiva, nonché alla modifica non sostanziale richiesta”;
- 3) recepire le modifiche non sostanziali di cui alla suddetta istanza, per il completamento della linea 2, relativa alla linea di compostaggio ed autorizzata per i rifiuti organici provenienti da raccolta differenziata per un quantitativo massimo di 27.000 t/anno;
- 4) modificare e aggiornare l’allegato tecnico della determina del 2020 sostituendolo integralmente con la documentazione allegata alla determina del 2024;
- 5) prendere atto dell’ottemperanza alle prescrizioni imposte con D.D. n. G07907 del 6 luglio 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 gennaio 2024;



6) prescrivere 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);

7) sostituire il Piano di Monitoraggio e Controllo (PMcC) allegato alla Determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 e s.m.i. con il PMcC allegato alla nuova determinazione, aggiornato a seguito degli approfondimenti effettuati con il supporto di ARPA Lazio e che dovrà tener conto di quanto ulteriormente rappresentato da ARPA Lazio da ultimo con propria nota prot. n. 0063355 dell'8 settembre 2023, come riportato nell'allegato tecnico alla determinazione, nonché della modifica non sostanziale.

Da quanto esposto, ne deriva che i rilievi dell'ARPA di cui alla nota del 1° giugno 2022, su cui pure si incentrano le censure del Comune e delle associazioni ambientaliste, sono stati poi superati dal successivo parere definitivo (valutazione nota prot. n. 9123 dell'8 febbraio 2023 e prot. n. 0063355 dell'8 settembre 2023).

Pertanto, alla luce della suddetta evoluzione procedimentale, deve escludersi il dedotto difetto di istruttoria dei provvedimenti impugnati (dalla prima alla quinta censura).

Allo stesso modo, deve escludersi l'asserita mancata verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni imposte (sesta censura), con particolare riferimento al rispetto delle BAT (settima censura), anche perché il provvedimento di verifica dell'ottemperanza oggetto di impugnazione (determinazione dell'8 marzo 2021, n. G02450) non costituisce la determinazione conclusiva per la messa in esercizio dell'impianto, per cui non costituisce una anomalia la previsione di alcuni adempimenti non ancora completati.

Infine, con riferimento alla contestazione sulla garanzia finanziaria (ottava censura), tale censura deve ritenersi inammissibile, sia perché non viene specificato quale sarebbe la lesione derivante dalla dedotta tardività dell'adempimento della prescrizione relativa alla garanzia finanziaria (in data 3 marzo 2021, oltre il termine prorogato del 26 agosto 2020), trattandosi di censura di tipo meramente formale; sia perché formulata in modo generica ed apodittica nella parte in cui si assume che l'amministrazione non avrebbe accertato in concreto che la compagnia assicurativa abbia "realmente esercitato, nell'ultimo quinquennio, il ramo cauzioni o il ramo crediti", come da d.g.r. n. 239/2009.

10. – Infine, il Comune ha riproposto le censure contenute nel secondo ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento di variante non sostanziale del 2024, avente la duplice natura di verifica dell'ottemperanza (art. 29-decies, cod. ambiente) e di modifica non sostanziale (art. 29-novies, cod. ambiente) dell'AIA.

Tali motivi sono infondati, trattandosi di censure che sono sostanzialmente analoghe a quelle proposte dalle associazioni ambientaliste con analogo ricorso, già ritenute infondate.

10.1. – In particolare, con la nona censura (pag. 55-58 della memoria), ha dedotto che con il provvedimento impugnato, la Regione avrebbe preso atto dell'ottemperanza solo di "alcune" delle prescrizioni dell'AIA.

10.2. – Con la decima censura (pag. 58-63 della memoria), ha ribadito la mancata ottemperanza alle prescrizioni imposte, come si evincerebbe dalla richiesta di un cronoprogramma relativo alla realizzazione degli ulteriori stralci funzionali riguardanti l'impianto stesso, rispetto ai quali non sarebbero state ottemperate le relative prescrizioni; inoltre, la mancata ottemperanza sarebbe dimostrata dalla riproposizione delle medesime prescrizioni contenute nel provvedimento di rinnovo del 2020 all'interno del successivo provvedimento di variante non sostanziale del 2024.

In particolare, ha evidenziato la mancata ottemperanza di vari profili, tra cui, a titolo esemplificativo: a) assenza e non conformità dei biofiltri; b) mancata realizzazione del pozzetto di campionamento e mancato accertamento della predisposizione dei sistemi di registrazione della portata; c) mancato accertamento della realizzazione dei piezometri.

Pertanto, l'amministrazione avrebbe dovuto adottare dei provvedimenti sanzionatori e non limitarsi a ribadire quanto già richiesto nel 2020.

10.3. – Con la undicesima censura (pag. 63-65 della memoria), ha dedotto che le prescrizioni n. 14 e n. 17 del provvedimento impugnato avrebbero imposto un termine per l'adempimento con scadenza successiva al termine di validità della stessa AIA (31 dicembre 2024), con conseguente illegittimità delle stesse.

10.4. – Con la dodicesima censura (pag. 66-68 della memoria), ha dedotto l'illegittimità della previsione contenuta nel provvedimento di modifica non sostanziale con cui la Regione ha consentito alla società di accettare e stabilizzare il sottovaglio proveniente dalla stazione di Tritovagliatura di Rocca Cencia, per consentire alla città di Roma di uscire dall'attuale situazione di emergenza rifiuti; sul punto, ha dedotto un eccesso di potere essendo stata data preminenza alla pretesa emergenza rifiuti di Roma Capitale piuttosto che all'elevata protezione ambientale, per cui l'effetto della variante sarebbe quello di avere un impianto che produce "esclusivamente rifiuti da smaltire: non recupero di materia, ma parte da avviare a discarica, e parte da incenerire" (pag. 67 della memoria), con conseguente violazione del principio di gerarchia dei rifiuti.

10.5. – Con la tredicesima censura (pag. 69-73 della memoria), ha dedotto che il provvedimento avrebbe da un lato escluso la possibilità di ricevere frazioni di rifiuti derivanti da raccolta differenziata e, dall'altro lato, avrebbe consentito il conferimento di rifiuti organici da raccolta differenziata; inoltre, il provvedimento sarebbe illegittimo nella parte in cui l'Amministrazione regionale avrebbe stabilito che quanto proveniente da Rocca Cencia sia necessariamente un rifiuto con codice EER 19 12 12, in mancanza di un procedimento di "omologa" (sul punto, ha chiesto una verifica al fine di

accertare la natura dei rifiuti in uscita da Rocca Cencia).

10.6. – Con la quattordicesima censura (pag. 73-76 della memoria), ha ribadito la contraddittorietà, oltre che l'inutilità della variante non sostanziale.

10.7. – Con la quindicesima censura (pag. 76-77 della memoria), ha dedotto l'omessa previsione, nel provvedimento impugnato, di un termine finale per la "gestione transitoria", lo rende illegittimo per una evidente contraddittorietà tra atti, nonché per difetto di istruttoria, per non aver richiesto al Gestore, prima dell'adozione del provvedimento, il cronoprogramma relativo alla realizzazione del IV stralcio funzionale.

10.8. – Con la sedicesima censura (pag. 78-81 della memoria), ha dedotto l'omesso accertamento in ordine all'insistenza, sul medesimo sito dell'impianto, di una discarica in fase di bonifica, con conseguente illegittimità dell'impianto in questione in quanto non rientrante tra le opere consentite dall'art. 242-ter, cod. ambiente, oltre che per difetto di istruttoria sul punto.

10.9. – Infine, ha reiterato l'istanza di verifica (pag. 81-83 della memoria).

11. – Le censure sono infondate.

Invero, con il secondo ricorso per motivi aggiunti in primo grado, il Comune ha proposto delle censure che sono sostanzialmente analoghe a quelle proposte dalle associazioni ambientaliste con analogo ricorso, già ritenute infondate.

Pertanto, è sufficiente rinviare sul punto a quanto già esposto in precedenza.

12. – In conclusione, quindi, l'appello della società Ambiente Guidonia s.r.l. deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione, mentre va dichiarata l'improcedibilità dell'appello della Regione Lazio e vanno respinte le censure riproposte in appello da parte delle associazioni ambientaliste e del Comune di Guidonia Montecelio.

13. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra tutte le parti in ragione della notevole complessità della vicenda, sia a livello procedimentale che processuale, e della sussistenza di decisioni contrastanti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, così provvede:

- accoglie l'appello della società Ambiente Guidonia s.r.l. e, in riforma della sentenza di primo grado, annulla la determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 nei limiti e nei sensi di cui in motivazione e, precisamente, nella parte in cui:

a) fissa un termine di validità dell'AIA sino al 31 dicembre 2024;

b) approva la tariffa proposta da Ambiente Guidonia nel 2015;

c) fissa il limite di conferimento di rifiuti speciali non pericolosi a 19.000 tonnellate annue;

- dichiara l'improcedibilità dell'appello della Regione Lazio;

- respinge le censure riproposte in appello da parte delle associazioni ambientaliste e del Comune di Guidonia Montecelio.

Compensa le spese di lite per il doppio grado di giudizio.

*(Omissis)*