

Pubblicato il 14/10/2024

**N. 08208/2024REG.PROV.COLL.
N. 01730/2021 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1730 del 2021, proposto da Associazione Amici dell'Inviolata Onlus, Associazione Verdi Ambiente e Società Vas Onlus, Comitato Cittadini Marco Simone Setteville Nord, Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Claudio Giangiacomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Arpa Lazio Sede di Roma, Comune di Guidonia Montecelio, non costituiti in giudizio;

Comune di Fonte Nuova, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ciro Alessio Mauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ambiente Guidonia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Avilio Presutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 8818/2020

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, della Città Metropolitana di Roma Capitale, del Comune di Fonte Nuova e di Ambiente Guidonia s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 2 ottobre 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis c.p.a. e dell'art. 13-quater disp. att. c.p.a. (articolo aggiunto dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con

modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.), preso atto del deposito della nota di passaggio in decisione, è data la presenza dell'avv. Presutti.

In collegamento da remoto sono presenti gli Avv. Lais, in sostituzione di Giangiacomo, Chieppa e l'Avv. dello Stato Di Martino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per un impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) situato nel parco dell'Inviolata nel Comune di Guidonia Montecelio, in provincia di Roma, gestito dalla Ambiente Guidonia s.r.l. Questo impianto è destinato al trattamento dei rifiuti non pericolosi, separando l'umido dal secco e compattando il residuo in eco-balle per ulteriore smaltimento in discarica o inceneritore. L'impianto TMB ha ricevuto la sua AIA originaria nel 2010 dalla Regione Lazio. Nella prospettazione originaria ricorrente questo provvedimento, però, non è stato preceduto da un'autorizzazione paesaggistica nonostante il sito fosse vincolato da interessi archeologici. Per tale motivo nel 2014, la Soprintendenza ai beni paesaggistici ha ordinato la sospensione dei lavori. A seguito di vari ricorsi, il Tribunale ha sospeso l'ordinanza di sospensione, ritenendo inefficace l'azione della Soprintendenza. Successivamente, la Regione e l'operatore dell'impianto hanno concordato una modifica non sostanziale all'AIA, spostando l'impianto di circa 100 metri per evitare interferenze con i vincoli archeologici. Questa modifica è stata impugnata da associazioni ambientaliste, che sostenevano l'invalidità dell'AIA originaria, ma i loro ricorsi sono stati rigettati. Nel 2016, la Soprintendenza ha concluso che l'area dell'Inviolata era di interesse archeologico, formalizzando un vincolo attraverso un decreto. La questione sulla legittimità dell'AIA del 2010 ha portato alla necessità di un riesame approfondito, sfociato in una conferenza di servizi indetta dalla Regione. A causa del dissenso persistente della Soprintendenza sulla validità dell'AIA, la

decisione è stata rimessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che nel 2017 ha deciso di favorire il rinnovo dell'AIA fino al 31/12/2024. Questa decisione è stata formalizzata con la Determinazione del 15 gennaio 2018 dalla Regione Lazio, oggetto dell'impugnativa di primo grado,

2. I motivi dedotti nel ricorso di primo grado possono essere così sintetizzati.

In primo luogo, violazione delle procedure: parte ricorrente sostiene che il rinnovo dell'AIA è stato concesso senza seguire le procedure corrette stabilite dalla normativa vigente, in particolare gli articoli del d.lgs. n. 152/2006, che regola il trattamento dei rifiuti e la protezione dell'ambiente.

In secondo luogo, mancata valutazione ambientale adeguata: i ricorrenti hanno affermato che non è stata adeguatamente valutata l'incidenza dell'impianto sull'ambiente circostante, specialmente in considerazione del vincolo archeologico dell'area e del potenziale impatto sull'ambiente.

In terzo luogo, invalidità dell'AIA originaria: i ricorrenti deducono che l'AIA originaria era invalida poiché non era stata preceduta da una necessaria autorizzazione paesaggistica, rendendo così anche il suo rinnovo invalido.

In quarto luogo, eccesso di potere: parte ricorrente ha accusato l'amministrazione di aver agito con eccesso di potere, ossia oltrepassando o abusando delle sue competenze legali, nel rinnovare l'AIA nonostante le evidenti problematiche legali e ambientali.

In quinto luogo, violazione del principio di precauzione: parte ricorrenti invoca il principio di precauzione, sostenendo che la decisione di rinnovare l'AIA non considera adeguatamente i potenziali rischi per l'ambiente e la salute pubblica, nonostante l'incertezza scientifica sulle conseguenze dell'attività dell'impianto.

3. All'esito del giudizio di prime cure con sentenza n. 8818/2020, il T.A.R. per il Lazio ha dichiarato inammissibili i ricorsi di alcune associazioni per mancanza di legittimazione e ha rigettato il ricorso di Verdi ambiente e società VAS onlus, confermando la validità dell'autorizzazione integrata ambientale rinnovata.

Il giudice di primo grado ha stabilito che l'AIA del 2010, sebbene non preceduta da autorizzazione paesaggistica, non è nulla o inefficace. Riguardo al rinnovo, è stato condotto un procedimento appropriato che ha considerato tutte le normative pertinenti. Nonostante la sopraggiunta applicazione di vincoli archeologici, tali vincoli non erano applicabili retroattivamente alle autorizzazioni già concesse. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che le modifiche non sostanziali all'AIA e le procedure di rinnovo fossero legittime e adeguate alle normative ambientali vigenti.

4. Avverso tale sentenza hanno proposto appello le associazioni ricorrenti, deducendo i seguenti motivi di appello.

In primo luogo, violazione dell'art. 146, comma 12, del D.lgs. 42 del 2004; erroneità manifesta; eccesso di potere per carenza dei presupposti: parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui 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. Tale decisione è messa in discussione per non aver considerato adeguatamente la documentazione esistente negli atti, che mostrerebbe come le associazioni hanno attivamente interloquuto con amministrazioni locali e la Commissione europea su questioni ambientali riguardanti il territorio in questione, in particolare in opposizione al rilascio di una Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e l'ampliamento di una discarica. Parte appellante contesta che il giudice di primo grado avrebbe dovuto riconoscere la legittimazione a ricorrere anche per gli altri enti, non solo alla VAS onlus, data la loro storia e il loro impegno nel contestare le decisioni amministrative relative all'ambiente.

In secondo luogo, violazione di legge; eccesso di potere; ingiustizia manifesta; sviamento; erroneità dei presupposti; errore di giudizio: parte appellante censura la sentenza di primo grado 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 originaria. 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.

In terzo luogo, errore manifesto; violazione degli artt. 29 ter, 29 quater e 29 octies del d.lgs. 152/2006, eccesso di potere; sviamento: parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che la semplice pubblicazione del provvedimento fosse sufficiente per soddisfare i requisiti di pubblicazione del procedimento di riesame e rinnovo. Tuttavia, le appellanti sostengono che nel provvedimento non si fa menzione esplicita del termine "riesame" né si indica che si sarebbe proceduto in questo senso. Inoltre, criticano il fatto che la conferenza di servizi sia stata convocata esclusivamente per il rinnovo, senza specificare l'intenzione di estendere il termine di rinnovo oltre i cinque anni ordinari. Secondo le appellanti, il giudice ha interpretato erroneamente la situazione, ritenendo che la pubblicazione del provvedimento per una variante non sostanziale potesse sostituire la necessità di pubblicare un procedimento di riesame vero e proprio. Inoltre, assumono errato il fatto che il giudice abbia considerato la

convocazione della conferenza di servizi per il rinnovo dell'AIA come valida anche per un rinnovo esteso oltre i limiti temporali normali.

In quarto luogo, violazione degli artt. 134, 136, 139, 142 e 143 del dlgs 42/04 e degli artt. 29 bis e seguenti del d.lgs. 152/2006; illogicità manifesta; motivazione apparente e contraddittoria; eccesso di potere; erroneità: parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto il secondo e terzo motivo di ricorso riguardanti la mancata considerazione di un vincolo durante il procedimento di riesame-rinnovo dell'AIA, specificatamente un vincolo di notevole interesse pubblico, la cui procedura di individuazione e perimetrazione era stata comunicata e pubblicata sull'albo pretorio del Comune. Le appellanti criticano il TAR per aver fornito motivazioni che appaiono contraddittorie e superficiali. Essi evidenziano che l'articolo 29 octies stabilisce chiaramente che il riesame dell'AIA deve considerare tutti i nuovi elementi che potrebbero influenzare l'operatività dell'installazione. Sottolineano che il dibattito non era sulla validità dell'AIA originale, che pur non essendo più impugnabile rimaneva a loro avviso illegittima, ma sul suo riesame e rinnovo, pertanto tutti gli aspetti nuovi o cambiati avrebbero dovuto essere esaminati per valutarne l'impatto.

In quinto luogo, violazione degli artt. 177, 240, 242, del dlgs 152/2006, dell'art. 1 l. 241/90 e dell'art. 174 del Trattato (art. 191 TFUE; violazione del principio di precauzione; erroneità manifesta; eccesso di potere: parte appellante censura la sentenza del TAR nella parte in cui ha rigettato il quarto motivo di ricorso nel quale si contestava la violazione del principio di precauzione avendo lo Regione Lazio disposto il rinnovo dell'AIA in un sito caratterizzato da un alto tasso di contaminazione.

5. La Regione Lazio si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

La Regione ha fornito una ricognizione dettagliata dei fatti e dei motivi di appello, confermando la correttezza della decisione del Tar. I punti principali della memoria in questione possono così sintetizzarsi.

In primo luogo, ha sottolineato l'illegittimità del rigetto del ricorso presentato dalle altre associazioni, esclusa VAS Onlus, che è stata l'unica a ottenere il riconoscimento della legittimazione ad agire facendo leva sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui la legittimazione delle associazioni ambientaliste deve essere valutata caso per caso.

In secondo luogo, ha avvalorato, poi, quanto sostenuto dal giudice di primo grado nella parte in cui ha stabilito che il procedimento di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è stato eseguito correttamente e che, sebbene l'AIA fosse stata rilasciata senza il parere della Soprintendenza, i suoi effetti erano già consolidati e non erano più soggetti a impugnazione o annullamento in autotutela.

In terzo luogo ha avvalorato quanto sostenuto dal Tar anche in merito alle preoccupazioni sollevate dalle ricorrenti riguardo alla violazione dei vincoli archeologici presenti nell'area evidenziando che il giudice ha confermato che tali vincoli erano stati introdotti solo successivamente alla realizzazione dell'impianto e, di conseguenza, non erano applicabili retroattivamente. Si aggiunge, poi, che la Soprintendenza non ha richiesto il ripristino delle opere, poiché il vincolo archeologico non interferiva con l'impianto.

In quarto luogo, ha ritenuto legittimo quanto sostenuto dal giudice di primo grado nel ritenere il rinnovo dell'AIA fino al 2024 conforme alle prescrizioni tecniche e normative. Parte ricorrente contestava la decisione della Regione di procedere al rinnovo dell'AIA nonostante il dissenso della Soprintendenza e la presenza di vincoli paesaggistici. La Regione, a tal proposito, ha giustificato la necessità dell'impianto, ritenuto essenziale per la gestione dei rifiuti, soprattutto alla luce delle infrazioni comunitarie che richiedono il rispetto delle normative europee in materia di gestione dei rifiuti.

6. La Città metropolitana di Roma ed il Comune di Fonte nuova si costituivano con memoria di stile.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la società controinteressata si costituivano in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

7. Alla pubblica udienza di smaltimento del 2 ottobre 2024 la causa passava in decisione.

8. L'appello è fondato in parte qua.

9. Le censure contenute nel primo motivo non paiono in grado di scalfire la motivazione resa dal T.A.R., che 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 a 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 questo 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.

10. In relazione ai restanti motivi, assume rilievo assorbente il secondo motivo di appello. Si tratta, infatti, di 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.

10.1 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 individuata.

11. Per quanto concerne il quarto motivo di ricorso, lo stesso è da respingere. A tal proposito appare sufficiente il richiamo alla giurisprudenza in materia secondo la quale "escludendo la possibilità di conseguire il condono nelle

zone sottoposte a vincolo paesaggistico qualora sussistano congiuntamente due condizioni ostative: a) il vincolo di inedificabilità sia preesistente all'esecuzione delle opere abusive; b) le opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo non siano conformi alle norme e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. In tal caso l'incondonabilità non è superabile nemmeno con il parere positivo dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo; in termini, Cons. Stato, Sez. IV, 17 settembre 2013 n. 4619, ove si evidenzia che il d.l. n. 269 cit., con riguardo ai vincoli ivi indicati (tra cui quelli a protezione dei beni paesistici, ma anche quello idrogeologico), preclude la sanatoria sulla base della anteriorità del vincolo senza la previsione procedimentale di alcun parere dell'Autorità ad esso preposta, con ciò collocando l'abuso nella categoria delle opere non suscettibili di sanatoria" (Consiglio di Stato sez. VI, 20/02/2024, (ud. 15/06/2023, dep. 20/02/2024), n.1707) che preclude la sanatoria delle opere realizzate in caso di anteriorità del vincolo. Nel caso di specie, il vincolo è intervenuto successivamente alla realizzazione dell'opera.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello va accolto nei limiti del motivo assorbente indicato; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado in parte qua.

Sussistono giusti motivi, stante la peculiarità della fattispecie, per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla gli atti con esso impugnati.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2024, tenuta da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Daide Ponte, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

L'ESTENSORE

Daide Ponte

IL PRESIDENTE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO