

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 09314/2024 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9314 del 2024, proposto dalla Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Teresa Chieppa e Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

la società R.I.D.A. Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Harald Bonura, Francesco Fonderico, Giuliano Fonderico e Gianlorenzo Ioannides, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 173, presso lo studio dell'avvocato Giuliano Fonderico;

nei confronti

della società C.S.A. Centro Servizi Ambientali s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Sasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la revocazione

della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 agosto 2024, n. 7208.

Visti il ricorso in revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di R.I.D.A. Ambiente s.r.l. e di C.S.A. Centro Servizi Ambientali s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Lazio ha agito per la revocazione della sentenza, indicata in epigrafe, di rigetto dell'appello promosso da C.S.A. Centro Servizi Ambientali s.r.l. (in breve, C.S.A.) avverso una sentenza con cui, su iniziativa della concorrente R.I.D.A. Ambiente s.r.l. (in breve, R.I.D.A.), erano stati annullati dei provvedimenti regionali emessi in suo favore.

1.1. R.I.D.A., titolare di un impianto per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati (codice EER 20.03.01), aveva, infatti, impugnato i provvedimenti con cui la Regione Lazio, nel 2021, aveva permesso a C.S.A., attraverso la modifica della sua autorizzazione integrata ambientale (AIA), di incrementare la capacità di trattamento della medesima tipologia di rifiuti.

1.2. Il T.A.R. Lazio, sede di Latina, aveva accolto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto da R.I.D.A., rilevando che l'impianto di C.S.A., a trattamento meccanico (TM), non potesse più smaltire rifiuti urbani indifferenziati, poiché le BAT (*best available techniques*) europee del 2018 avevano imposto l'utilizzo, per detti rifiuti, del solo trattamento meccanico biologico (TMB). Ebbene, in forza dell'art. 29-*octies* d.lgs. 152/2006, l'amministrazione avrebbe dovuto sottoporre a riesame l'impianto di C.S.A. entro un quadriennio dall'approvazione delle BAT, onde assicurarne l'adeguamento alle nuove prescrizioni, e, comunque, prima di

permettere qualsiasi modifica alla capacità di trattamento dello stesso. Viceversa, nel caso di specie la Regione aveva autorizzato l'incremento della produttività dell'impianto TM senza previo riesame e adeguamento alle BAT che, frattanto, avevano precluso siffatta modalità di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati.

1.3. La sentenza è stata appellata da C.S.A. per due ordini di motivi.

I) Con il primo, l'appellante ha lamentato che il giudice di prime cure non si fosse pronunciato:

- sull'eccezione di inammissibilità del gravame di primo grado per omessa impugnazione, da parte di R.I.D.A., del piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) del 2020, che, già in precedenza rispetto agli atti avversati, avrebbe autorizzato C.S.A. a trattare i rifiuti urbani indifferenziati;

- sull'eccezione di improcedibilità per la mancata impugnazione della sopravvenuta delibera regionale n. 290/2022 (attuativa di una delibera di ARERA), che avrebbe individuato, tra gli impianti "minimi", oltre l'impianto TMB di R.I.D.A., anche l'impianto TM di C.S.A.

I) Con il secondo motivo d'appello, C.S.A. ha contestato la sentenza, nella parte in cui ha affermato che la Regione dovesse procedere al riesame dell'impianto di C.S.A. non appena pubblicate le BAT del 2018, perché, così argomentando, il giudice avrebbe violato la sfera di discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione godrebbe nel determinare, entro il termine di legge, quando avviare la singola procedura di riesame.

1.4. Con sentenza n. 7208 del 22 agosto 2021, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello.

I) Il primo motivo di gravame è stato giudicato infondato, in quanto:

- R.I.D.A. non avrebbe avuto interesse a impugnare il PRGR del 2020, perché tale atto non conteneva alcuna autorizzazione in favore di C.S.A. (testualmente: «*non trova rispondenza negli atti l'affermazione della parte appellante secondo cui CSA sarebbe contemplata nell'apposito capitolo sui rifiuti solidi urbani del PRGR 2020*»), anzi esso affermava il principio per cui tutti i rifiuti urbani indifferenziati

devono essere conferiti in impianti TMB, di cui C.S.A. non disponeva; il Consiglio di Stato ha aggiunto la considerazione per cui la mancata menzione dell'impianto di C.S.A. nel PRGR comporta *ex se* l'illegittimità dell'autorizzazione all'incremento della capacità produttiva, poiché il piano stabilisce il divieto di autorizzare nuovi impianti laddove ve ne siano già di idonei a soddisfare il fabbisogno dell'ambito territoriale di riferimento e l'impianto di C.S.A., poiché non menzionato, deve considerarsi "nuovo" e, perciò, non autorizzabile (così si esprime il giudice: «*Dalla circostanza per cui il PRGR 2020 non fa alcuna menzione dell'impianto di CSA nella sezione sui rifiuti urbani discende che qualsiasi autorizzazione rilasciata successivamente a CSA è di per sé illegittima per contrasto con il divieto, previsto dallo stesso PRGR 2020, di autorizzare nuovi impianti di trattamento di rifiuti urbani laddove ve ne siano già di idonei a soddisfare il fabbisogno dell'ATO. Ai sensi di tale divieto, infatti, l'impianto di CSA – proprio in quanto non contemplato nel PRGR 2020 – è a tutti gli effetti "nuovo" e sono, quindi, vietati anche gli incrementi di capacità che fanno riferimento a un impianto da qualificare, ai sensi dello stesso Piano, come "nuovo"»*);

- non sussiste l'improcedibilità lamentata dall'appellante, sia perché la delibera n. 290/2022 è stata impugnata da R.I.D.A. con autonomo ricorso al T.A.R. Lazio, sia perché frattanto è stata annullata la presupposta delibera ARERA, con conseguente caducazione automatica della delibera regionale attuativa.

II) Il secondo motivo è stato reputato parimenti infondato, poiché tanto dall'art. 21, par. 3, direttiva 2010/75/UE quanto dall'art. 29-octies, co. 6, d.lgs. 152/2006 si ricava che le procedure di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) devono essere avviate e concluse, con l'adeguamento degli impianti, entro il quadriennio decorrente dalla pubblicazione delle nuove BAT.

1.5. Con ricorso notificato il 4 dicembre 2024 e depositato il 12 dicembre 2024, la Regione Lazio ha chiesto la revocazione ordinaria della sentenza d'appello, ai sensi degli artt. 106 cod. proc. amm. e 395, co. 1, n. 4, cod. proc. civ. L'amministrazione

ricorrente ha ravvisato l'errore di fatto revocatorio nel passaggio motivazionale in cui il Consiglio di Stato ha negato che il PRGR del 2020 contemplasse l'impianto di C.S.A. tra quelli autorizzati al trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati e, segnatamente, nella seguente frase: *«non trova rispondenza negli atti l'affermazione della parte appellante secondo cui CSA sarebbe contemplata nell'apposito capitolo sui rifiuti solidi urbani del PRGR 2020»*. L'affermazione contrasterebbe *ictu oculi* dal contenuto degli atti e dei documenti del giudizio, posto che:

- l'impianto di C.S.A. era contemplato nel PRGR del 2012;
- il PRGR del 2020, nell'indicare la dotazione impiantistica per il trattamento del codice rifiuti EER 20.03.01 (sezione 11.1 del piano), specifica che *«al momento l'offerta impiantistica del trattamento di rifiuto indifferenziato nella Regione si basa su due tipologie di impianti: TMB/TBM – Trattamento meccanico biologico – che tratta il rifiuto indifferenziato dove è ancora presente la frazione organica, e i TM (sono al momento in esercizio soltanto 3 impianti di questa tipologia) che trattano i rifiuti indifferenziati senza la presenza di frazione organica»*;
- i tre impianti TM ivi menzionati, benché non citati espressamente, sarebbero quelli gestiti da C.S.A, da Ecosystem s.p.a. e da Porcarelli Gino & Co. s.r.l., ossia gli unici che si occupano dei rifiuti urbani indifferenziati con trattamento meccanico;
- del resto, anche la delibera regionale n. 290/2022 indica l'impianto gestito da C.S.A. tra gli impianti cosiddetti "intermedi", a servizio della chiusura del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio.

L'errore appena descritto farebbe cadere la conclusione per cui l'impianto di C.S.A., in quanto non contemplato nel PRGR del 2020, debba considerarsi "nuovo" e, dunque, non (ulteriormente) autorizzabile a operare.

2. Si è costituita in giudizio R.I.D.A.

2.1. Essa ha contestato l'ammissibilità del ricorso sotto vari profili:

- in primo luogo, la Regione sarebbe priva di legittimazione o di interesse ad agire in revocazione della sentenza d'appello, avendo prestato acquiescenza già alla

sentenza di primo grado, che era stata appellata solo da C.S.A. e non dall'amministrazione, ed essendosi costituita nel giudizio d'appello solo per chiedere la dichiarazione della cessazione della materia del contendere in ragione di un sopravvenuto provvedimento di rinnovo dell'AIA di C.S.A.;

- il ricorso sarebbe comunque inammissibile per difetto d'interesse sotto altro profilo e, cioè, per il fatto che, quand'anche si revocasse il capo della sentenza focalizzato sul PRGR del 2020, rimarrebbe in piedi il secondo capo, con il quale il giudice d'appello ha confermato l'illegittimità della modifica dell'AIA in ragione del mancato riesame della stessa alla luce delle nuove BAT;

- in terzo luogo, la domanda di revocazione sarebbe inammissibile per insussistenza del presupposto di cui all'art. 395, co. 1, n. 4, cod. proc. civ., posto che l'errore denunciato, quand'anche esistente, non avrebbe natura fattuale, bensì giuridica, poiché deriverebbe dall'aver il condiviso quanto affermato da R.I.D.A. nei propri atti difensivi e, cioè, che l'impianto della controinteressata non era contemplato nel piano di gestione dei rifiuti del 2020.

2.2. Nel merito, R.I.D.A. ha escluso che il giudice sia incorso in un errore, poiché il PRGR del 2020 mai menzionerebbe l'impianto gestito da C.S.A., né esplicitamente, né implicitamente all'interno del passaggio richiamato dalla Regione. Infatti, dal riferimento all'esistenza di tre impianti di trattamento meccanico dei rifiuti solidi urbani non si potrebbe evincere che uno di essi sia proprio l'impianto gestito da C.S.A. Per contro, dalla lettura di un altro paragrafo del piano, emergerebbe che i tre impianti TM in discorso siano gestiti uno da Ecosystem s.p.a. e gli altri due da Porcarelli Gino & Co. s.r.l. Ad ogni modo, l'attestazione dell'esistenza di tre impianti TM sarebbe una mera presa d'atto dell'assetto esistente, ma non implicherebbe alcuna autorizzazione *pro futuro* all'operatività di tali impianti nel territorio regionale. Né rileverebbe la menzione dell'impianto di C.S.A. nella delibera regionale n. 290/2022, poiché successiva al PRGR del 2020, adottata a fini del tutto diversi da quelli del piano e, comunque, ormai caducatasi.

3. Si è costituita anche C.S.A., aderendo alla domanda revocatoria proposta dalla Regione. Indi, R.I.D.A. ha eccepito l'inammissibilità di tale costituzione, C.S.A. essendo cointeressata all'impugnazione ed essendo, pertanto, onerata di proporre un autonomo ricorso in revocazione.

4. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 27 marzo 2025.

5. L'azione è inammissibile, per l'assorbente rilievo che l'errore prospettato non si configura come errore di fatto revocatorio, così come condivisibilmente eccepito da R.I.D.A.

5.1. A norma dell'art. 395, co. 1, n. 4, cod. proc. civ., richiamato dall'art. 106 cod. proc. amm., la sentenza è suscettibile di revocazione quando *«è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa. Vi è questo errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare»*.

5.2. L'errore di fatto revocatorio si sostanzia in un "abbaglio dei sensi", cioè in un travisamento, per mera svista, delle risultanze processuali, e deve rimanere circoscritto alla sfera senso-percettiva, non potendo sconfinare in quella valutativa e interpretativa, giacché, altrimenti, la revocazione si trasformerebbe in un ulteriore grado di giudizio, non previsto dall'ordinamento. Pertanto, l'errore di fatto deve essere assolutamente evidente e rilevabile *ictu oculi*, in base al mero confronto tra la sentenza impugnata e gli atti o documenti del giudizio, senza che siano necessarie argomentazioni induttive o particolari indagini per interpretare gli atti stessi (*ex plurimis*, Cons. Stato, Ad. Plen., 10 gennaio 2013, n. 1; Id., Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2018, n. 5895; Id., Sez. II, 12 maggio 2021, n. 3767).

L'errore prospettato dalla Regione Lazio nel caso di specie è tutt'altro che immediatamente percepibile. Al contrario, esso è desunto dall'amministrazione attraverso un complesso percorso argomentativo che diparte dall'interpretazione di un passaggio sibillino del PRGR del 2020 (che menziona l'esistenza di tre impianti

di trattamento meccanico dei rifiuti), prosegue con la lettura incrociata di tale passaggio con altri documenti (tra cui il precedente piano del 2012) che attesterebbero che l'impianto TM di C.S.A. rientri tra quelli operanti sul territorio laziale, richiede un'inferenza logica, ossia la deduzione per cui l'impianto di C.S.A. sia uno dei tre impianti TM a cui il predetto passaggio del PRGR del 2020 implicitamente si riferisce, e termina con l'ulteriore inferenza per cui, in quanto menzionato tra gli impianti operanti, l'impianto di C.S.A. sia stato altresì autorizzato ad operare *pro futuro*. È evidente che l'errore addebitato al giudice, quand'anche esistente, è un errore di diritto e non giustifica la revocazione della sentenza.

5.3. Inoltre, per espressa previsione normativa, l'errore revocatorio non deve vertere su un punto controverso sul quale la sentenza si è pronunciata.

Per converso, il fatto che, ad avviso della Regione, il giudice non avrebbe correttamente percepito (ossia la menzione dell'impianto gestito da C.S.A. nel PRGR del 2020) è controverso, poiché costituisce la base di un'eccezione di inammissibilità sollevata da C.S.A. in relazione al ricorso di primo grado. Infatti, C.S.A. aveva eccepito che, in quanto contemplata nel piano di gestione di rifiuti, essa fosse già autorizzata a trattare i rifiuti solidi urbani, sicché R.I.D.A. avrebbe dovuto impugnare tempestivamente detto piano. Proprio per smentire l'eccezione, riproposta come motivo d'appello, il Consiglio di Stato ha dovuto constatare che, in verità, l'impianto di C.S.A. non risultava tra quelli menzionati nel PRGR del 2020, così pronunciandosi su punto controverso della vicenda.

6. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti di R.I.D.A., mentre vengono compensate nei riguardi di C.S.A., poiché cointeressata all'impugnazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso per revocazione, come in epigrafe proposto, lo dichiara

inammissibile.

Condanna la Regione Lazio al pagamento, in favore R.I.D.A., delle spese di giudizio, liquidate in euro 8.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti di C.S.A.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Martina Arrivi

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO