



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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6090 del 2014, proposto dalla Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27,

contro

il Comune di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Rivellini in Roma, via Montaione, n. 48,

la Provincia di Roma, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio eletto presso la propria sede istituzionale in Roma, via IV Novembre, n. 119/A,

il Comune di Fontenuova, in persona del Sindaco *pro tempore*, le associazioni Verdi Ambiente e Società Vas Onlus, Associazione Amici dell'Inviolata Onlus, il Comitato Cittadini Marco Simone, l'Associazione Comitato Popolare Nord Est Lazio e la Società Eco Italia 87 s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti

pro tempore, non costituiti in giudizio,

nei confronti

dell'Agazia regionale per l'ambiente (ARPA) del Lazio e del Parco regionale dell'Inviolata, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 e dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 3418/2014, resa tra le parti, concernente l'approvazione dell'A.I.A. per la variante di una discarica di rifiuti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Guidonia Montecelio, della Provincia di Roma, dell'A.R.P.A. del Lazio e del Parco regionale dell'Inviolata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2021, alla quale nessuno è comparso per le parti, il Cons. Antonella Manzione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso al T.A.R. per il Lazio (n.r.g. 8419 del 2013) le Associazioni Amici dell'Inviolata onlus, Verdi Ambiente e Società VAS onlus, il comitato Cittadini Marco Simone e l'Associazione Comitato popolare nord est Lazio impugnavano la determinazione prot. n. A04360 del 30 maggio 2013 con la quale la Regione Lazio aveva approvato la variante non sostanziale all'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) rilasciata alla Società Eco Italia '87 S.r.l., autorizzando un ulteriore abbancamento di rifiuti sul sesto invaso, per una volumetria pari a 27.500 metri

cubi ed un quantitativo inferiore a 25.00 tonnellate e la successiva ordinanza del vice Presidente della Regione prot. Z00002 del 12 agosto 2013 di assenso all'abbancamento di ulteriori 75.000 metri cubi di rifiuti per un periodo di sei mesi, rimandando «*ad una fase successiva, di maggior approfondimento*», la valutazione delle proposte progettuali avanzate dalla società. Con autonomo ricorso al medesimo Tribunale (n.r.g. 9310 del 2013) anche il Comune di Fonte Nuova impugnava il secondo dei richiamati provvedimenti (ordinanza del 12 agosto 2013) lamentando sotto vari profili in particolare la violazione degli artt. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 21 *septies* della l. n. 241 del 1990. Il Comune di Guidonia Montecelio, nel cui territorio insiste la discarica in controversia, oltre a presentare autonomo ricorso (n.r.g. 8004/2013, peraltro dichiarato perento con decreto n. 3824 del 13 giugno 2019) si costituiva nella causa n.r.g. 8419/2013 per sostenere, *ad adiuvandum*, le censure avanzate dalle associazioni ricorrenti, di cui chiedeva l'accoglimento, con conseguente annullamento degli atti regionali impugnati.

La vicenda costituisce un segmento del complesso procedimento di autorizzazione alla gestione della discarica nota con il toponimo, di derivazione ecclesiale romana, di "Inviolata", al centro di un variegato contenzioso che ha visto da sempre contrapposte associazioni di tutela ambientale e della salute dei residenti alle amministrazioni interessate. Nel caso di specie la controversia si focalizza sugli ampliamenti all'utilizzo assentiti dalla Regione con la modalità della "variante non essenziale" all'Autorizzazione integrata ambientale preesistente, nonché legittimati in via contingibile e urgente con ordinanza presidenziale. L'A.I.A. originaria, peraltro, rilasciata con determinazione del 23 febbraio 2009, era già stata variamente incisa dai provvedimenti successivi, aventi ad oggetto in particolare l'utilizzo del sesto vaso e la messa in esercizio del lotto "A", ovvero quello, tra i due nei quali il bacino di coltivazione era stato suddiviso sin dal 2008 ("A", appunto, e "B") più vicino ai reperti archeologici il cui rinvenimento aveva comportato ridetta partizione. In particolare, vi erano state una determinazione n.B3696 del 13 agosto 2009, di approvazione di una prima variante, pure ritenuta

non sostanziale, per la prosecuzione della coltivazione del lotto in esercizio fino al raggiungimento del limite massimo di 80.000 metri cubi, autorizzando la fruizione del sesto invaso; una successiva determinazione n. B 6825 del 30 novembre 2010, di autorizzazione alla messa in esercizio del lotto "A", rimandando ad "una fase successiva" la puntuale modifica e l'integrazione dell'AIA relativamente ai limiti di taluni analiti per il monitoraggio delle acque di falda; infine una determinazione n.2118 del 21 marzo 2011, di ulteriore integrazione dell'A.I.A.

2. Il Tribunale adito ha accolto i ricorsi, dopo averli riuniti per evidente connessione oggettiva e soggettiva, condannando la Regione Lazio al pagamento delle spese, previa estromissione dai giudizi, per difetto di legittimazione attiva e carenza di interesse, di tutte le Associazioni ricorrenti, eccetto la Verdi Ambiente e Società VAS onlus, in quanto unico ente di protezione ambientale riconosciuto ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986. Nel merito, ha ritenuto che stante l'esatta accezione da attribuire al concetto di "variante sostanziale" riveniente dalla cornice normativa di riferimento, la Regione avrebbe dovuto verificare in concreto gli effetti negativi e significativi sull'ambiente delle operazioni aggiuntive richieste, pur non venendo all'evidenza il superamento di alcuno dei valori soglia elencati all'Allegato VIII del d.lgs. n. 152 del 2006, siccome previsto dall'art. 5, comma 1, lett. 1 *bis*, dello stesso. Ciò a maggior ragione a fronte dei chiari indizi di criticità preesistenti, confermati anche dall'avvenuto avvio del procedimento previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, finalizzato all'individuazione dei livelli di contaminazione delle acque del sottosuolo, giusta il parere dell'ARPA Lazio n. 65006 in data 8 agosto 2013, dall'esistenza di un piano di caratterizzazione imposto dal rilevamento del superamento nei campioni di acqua sotterranea delle concentrazioni soglia di contaminazione (C.S.C., v. nota della medesima Agenzia del 19 luglio 2013) e dalla circostanza che molti dei Comuni del comprensorio, in assenza di raccolta differenziata e di un impianto di trattamento, utilizzavano il sito in controversia. Quanto all'ordinanza presidenziale del 12 agosto 2013, «*in assenza*

di valutazioni e verifiche circa l'eventuale produzione di effetti negativi e significativi della descritta variante sull'ambiente (ex art. 5, co. 1, lett. l-bis, del d.lgs. n. 152/2006), ovvero, in alternativa, dell'espletamento di una nuova procedura di AIA (ex artt. 29-ter e ss. del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152), l'Amministrazione non avrebbe dovuto e potuto reputare possibile – neanche esercitando i poteri di cui all'art. 191 del codice dell'ambiente – conferire in discarica ulteriori rifiuti rispetto a quelli già abbancati in esecuzione di un atto (di variante) illegittimo».

3. Avverso la sentenza di cui sopra, n. 3418 del 2014, ha proposto appello la Regione Lazio, che invertendone lo sviluppo argomentativo, ha innanzi tutto difeso la legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente del 12 agosto 2013 (motivo *sub* 1): il provvedimento, adottato su parere favorevole dell'ARPA, siccome imposto dal comma 3 dell'art. 191 del T.u.a., ha presupposti del tutto autonomi e distinti rispetto a quelli sottesi alla determina del maggio dello stesso anno, il cui annullamento farebbe venire meno la possibilità di utilizzo *in parte qua* della discarica dell'Inviolata in via per così dire fisiologica, ma non per ragioni emergenziali, quali quelle che la Regione ha inteso fronteggiare con l'atto impugnato. Il primo giudice avrebbe impropriamente utilizzato la nozione di concentrazioni soglia di contaminazione (C.S.C.) e di bonifica *ex art.* 242 e Allegato 2, Parte IV, del d.lgs. n. 152/2006, non attribuendo rilievo effettivo proprio all'avvenuto avvio del piano di caratterizzazione, avvenuto peraltro proprio su richiesta del Comune di Guidonia Montecelio. Tale procedimentalizzata attività di valutazione degli eventuali effetti negativi e significativi per l'ambiente era in corso da ben undici mesi (v. determina del Comune del 17 settembre 2012), ed è al suo interno che si collocano i pareri ARPA sull'asserito superamento dei valori soglia di contaminazione, per giunta comunque successivi alla determina di variante (motivi *sub* 2 e 3).

Aver dato rilievo alla “velocità” con la quale l'ARPA ha riscontrato la richiesta di parere (3 giorni, essendo la prima del 5 agosto 2013 e il secondo dell'8 agosto

2013), oltre che essere inconferente con riferimento alla determina di variante, antecedente, è errato giusta l'urgenza del procedimento all'interno del quale essa si collocava. Oltre tutto, la sentenza ha in tal modo violato il limite interno della giurisdizione, sindacando il parere malgrado espressivo di discrezionalità tecnica (motivo *sub* 4 e *sub* 6 nel quale si evidenzia anche il vizio di extrapetizione, avendo introdotto in tal modo un valore soglia diverso da quello quantitativo di cui all'Allegato 2). La sentenza ipotizza un superamento dei valori soglia (pag. 34) tale da rendere necessaria una nuova domanda di A.I.A. *ex art. 29 ter* del d.lgs. n. 152/2006, non tenendo conto che in realtà il richiamo agli stessi afferisce ai subprocedimenti che compongono l'eventuale azione di bonifica (v. Allegati alla Parte Terza, in particolare allegato 1 a.2.1., motivo *sub* 5). La Regione ha infine riproposto le controdeduzioni avanzate con riferimento alla asserita mancanza di acquisizione della autorizzazione paesaggistica, richiamando i due pareri della soprintendenza per i beni archeologici acquisiti sull'intervento (7 agosto 2009, prot. 8191 e 11 ottobre 2010, prot. n. 13532), seppure il perimetro del Parco regionale dell'Inviolata sia stato modificato con legge regionale n. 22 del 1996.

4. Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Roma, il Comune di Guidonia Montecelio, l'A.R.P.A. e il Parco regionale dell'Inviolata.

5. Alla pubblica udienza del 5 ottobre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

6. L'appello deve essere dichiarato improcedibile.

7. Risulta infatti che avverso la sentenza qui impugnata è stato interposto separato appello dalla Società Eco Italia '87 s.r.l., iscritto al numero di ruolo 4132 del 2014 e definito dalla Sezione V con sentenza n. 2679, pubblicata il 31 marzo 2021 (a firma di questo stesso relatore), di accoglimento del gravame. In tale autonomo procedimento la Regione Lazio, in epoca pressoché contestuale alla presentazione dell'odierno ricorso, ha proposto appello incidentale, di tenore identico all'attuale, esso pure accolto.

Dal contenuto di detta sentenza si evince che le questioni dedotte in quel giudizio (anche) dalla Regione Lazio, sono - inspiegabilmente, quanto inopportunamente, stante il dispendio procedimentale conseguente - del tutto identiche a quelle oggetto dell'attuale gravame, in quanto vertono attorno alla legittimità, o meno, dei provvedimenti impugnati in primo grado. Con la sentenza n. 2679/2021, dunque, è già stata riformata la pronuncia demolitoria del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, confermando la legittimità della determinazione del 30 maggio 2013 e dell'ordinanza del 12 agosto 2013 della Regione, sulla quale si è ora formato il giudicato ai sensi dell'art. 92, comma 3, c.p.a.

Trattandosi quindi della medesima controversia inopinatamente sdoppiata a causa della scelta difensiva regionale di presentare sia appello incidentale nel procedimento n.r.g. 4132 del 2014, sia autonomo appello n.r.g. 6090 del 2014, senza far menzione in alcun atto difensivo, né dell'uno né dell'altro procedimento, della duplicazione ingenerata, il giudizio odierno deve essere definito alla luce del principio di non contraddizione che permea l'ordinamento e che non tollera la contemporanea presenza di due giudicati di tenore tra di loro antitetico in una causa unitaria e inscindibile.

Vero è che sulla base dell'art. 96, commi 1 e 6, c.p.a., in ossequio ai principi di concentrazione e di unicità del processo di impugnazione e della relativa decisione, funzionali ad esigenze di economia processuale e di prevenzione di conflitti tra giudicati, tutte le impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza devono essere riunite in un solo processo, ma ove ciò non sia avvenuto, se le impugnazioni sono state ritualmente proposte il semplice fatto della sopravvenienza della decisione di una delle due non rende improcedibile l'altra (a garanzia del diritto di azione e di difesa sancita dall'art. 24 Cost.).

La norma, tuttavia, non affronta il problema dell'eventuale formazione del giudicato sulle questioni investite dalle impugnazioni separate, di cui una non ancora decisa. In una situazione siffatta, come già affermato da questo Consiglio di Stato (v. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1541), occorre attingere alla

disciplina processualcivilistica, giusta il rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, C.p.a., quale elaborata dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'improcedibilità dell'impugnazione proposta separatamente si produce in ogni caso in seguito al passaggio in giudicato della sentenza che abbia deciso sull'appello proposto in via separata, scaturendo dal giudicato formatosi su una causa inscindibile la preclusione di un riesame delle stesse, identiche questioni già decise con autorità di cosa giudicata, onde evitare un conflitto, teorico e pratico, tra giudicati (Cass. Civ. 4 marzo 2008, n. 5846; Cass. Civ. 6 marzo 2004, n. 4617; Cass. Civ. 11 maggio 2001, n. 6578). Il mancato rilievo dell'intervenuto giudicato esterno esporrebbe, peraltro, la seconda sentenza, adottata in contrasto col precedente giudicato, all'impugnazione revocatoria *ex art. 395, n. 5), c.p.c.*, sicché anche sotto tale profilo se ne impone il rilievo d'ufficio.

Va detto che, qualora la parte che abbia proposto l'impugnazione separata (nella specie, la Regione Lazio), non abbia ricevuto alcuna notificazione dell'impugnazione precedente definita con autorità di giudicato (o la relativa notifica sia nulla o inesistente), e non sia dunque venuta a conoscenza del processo preveniente per nullità del ricorso o della sua notificazione, *«la stessa dovrebbe ricorrere ai rimedi apprestati dall'ordinamento in siffatte evenienze (l'opposizione di terzo del contraddittore pretermesso oppure, ricorrendone le condizioni, l'impugnazione per revocazione, anche oltre il termine lungo semestrale ai sensi dell'art. 92, comma 4, Cod. proc. amm.)»* (v. ancora Cons. Stato, n. 1541/ 2013, cit. *supra*). Evenienza questa tuttavia di certo non riferibile al caso di specie, la cui peculiarità consegue non tanto e non solo alla unitarietà e inscindibilità della questione trattata, ma addirittura alla unicità del soggetto ricorrente, ovvero la Regione Lazio, che ha pure ottenuto, con la sentenza di questo Consiglio di Stato n. 2679/2021, piena soddisfazione delle proprie rivendicazioni, sì da fare venire meno ogni interesse ad una (ulteriore) pronuncia sulla vicenda.

Per le esposte ragioni, l'appello deve essere dichiarato improcedibile, con

impedimento all'ingresso di ogni altra questione.

8. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del presente grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n.r.g. 6090 del 2014), lo dichiara improcedibile.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO