



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15223 del 2016, proposto da:

Gruppi Ricerca Ecologica e Comitato No Discarica di Magliano Romano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorina Teofilatto, Daniela Terracciano e Alessandro Di Matteo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vittorina Teofilatto in Roma, viale delle Milizie, 1;

*contro*

Regione Lazio, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa per legge dall'avv. Stefania Ricci, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

Comune di Magliano Romano, non costituito in giudizio;

*nei confronti di*

Idea 4 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Giammarioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazzale Clodio, 12;

sul ricorso numero di registro generale 452 del 2017, proposto da:

Comune di Magliano Romano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Elidea Cammarone, con domicilio eletto presso il suo studio in Terracina, via Gobetti 15;

*contro*

Regione Lazio, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa per legge dall'avv. Stefania Ricci, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

Asl Roma 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Dell'Orso e Massimo Micheli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Filippo Meda 35;

*nei confronti di*

Idea 4 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Giammarioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazzale Clodio, 12;

Arpa Lazio, non costituita in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

Associazione Ecologica Monti Sabatini - No Discarica Magliano Romano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Valentina Stefutti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Aurelio Saffi 20;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 15223 del 2016:

della determinazione n. G11762/2016 avente ad oggetto: Idea 4 S.r.l. - discarica per inerti sita in loc. "Monte della Grandine" nel Comune di Magliano Romano - istanza di modifica sostanziale, ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06;

quanto al ricorso n. 452 del 2017:

- della determinazione della Regione Lazio - Direzione Regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti, n. G11647 del 13 ottobre 2016, avente ad oggetto "conclusione del procedimento amministrativo relativo all'istanza di modifica sostanziale, ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06, costituita dalla deroga ex art. 10 del D.M. 27/09/2010, così come modificato dal D.M. 24/06/2015, ai valori limite per l'accettabilità dei rifiuti e alla Direttiva n. 274 del 16.12.2015 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare";

- della determinazione n. G11762 del 14 ottobre 2016, avente ad oggetto "Istanza di modifica sostanziale ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06, costituita dalla deroga ex art. 10 del D.M. 27/09/2010, così come modificato dal D.M. 24/06/2015, ai valori limite per l'accettabilità dei rifiuti e alla Direttiva n. 274 del 16.12.2015 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare";

- di ogni altro atto e/o provvedimento, comunque presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, di Idea 4 S.r.l. e della Asl Roma 2;

Visto l'atto di intervento dell'Associazione Ecologica Monti Sabatini - No Discarica Magliano Romano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatrice la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2017, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 16 dicembre 2016 e depositato il successivo 22 dicembre, iscritto al n. 15223 R.G., l'Associazione Gruppi Ricerca Ecologica e il Comitato No Discarica di Magliano Romano hanno impugnato la determinazione della Regione Lazio n. G11762 del 14 ottobre 2016, con cui, ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06, è stata concessa a Idea 4 S.r.l., gestore di una discarica per inerti in Magliano Romano, località Monte della Grandine, l'autorizzazione alla deroga nella misura del triplo (ex art. 10 del D.M. 27 settembre 2010, come modificato dal D.M. 24 giugno 2015) ai valori limite per l'accettabilità dei rifiuti in discarica.

Si sono costituite in giudizio la Regione Lazio e la controinteressata Idea 4 S.r.l. per resistere al gravame.

Con ordinanza n. 527 del 1 febbraio 2017 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare, sospendendo l'efficacia dell'atto impugnato.

In vista della trattazione del merito soltanto la controinteressata ha depositato memoria conclusiva e all'udienza pubblica dell'11 luglio 2017, alla quale sono stati chiamati altri ricorsi aventi ad oggetto anche altri atti afferenti al medesimo sito, su istanza dei difensori presenti la causa è stata trattenuta in decisione.

Con ricorso notificato il 19 dicembre 2016 e depositato il 21 gennaio 2017, iscritto al n. 452/2017 R.G., il Comune di Magliano Romano ha impugnato la stessa determinazione regionale nonché il presupposto provvedimento n. G11647 del 13 ottobre 2016, di conclusione della conferenza di servizi.

Anche in tale giudizio si sono costituite la Regione Lazio e la controinteressata Idea 4 S.r.l. per resistere al gravame. E', inoltre, intervenuta *ad adiuvandum* l'Associazione Ecologica Monti Sabatini - No Discarica Magliano Romano, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza n. 1005 del 1 marzo 2017 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare.

In vista della trattazione del merito le parti hanno depositato memorie conclusive, ribadendo le proprie difese.

All'udienza pubblica dell'11 luglio 2017, sentiti i difensori presenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Devono essere tratteggiate le vicende che hanno interessato, nel tempo, la discarica per inerti sita in località Monte della Grandine e i relativi diversi atti autorizzativi, nel contesto dei quali si inserisce la determinazione impugnata con entrambi i ricorsi, n. G11762 del 14 ottobre 2016, con cui la Regione Lazio ha autorizzato Idea 4 S.r.l., gestore della discarica, alla deroga all'accettabilità dei rifiuti in discarica, nella misura del triplo dei valori limite.

La discarica in questione veniva autorizzata, per la prima volta in data 3 aprile 2007; il Comune di Magliano Romano infatti, autorizzava alla ditta Masci Armando e Cioci Luigi S.n.c, la realizzazione e la gestione di una discarica di inerti e di un impianto di recupero su area di cava, già autorizzata per l'estrazione di materiali tufacei, con l'obbligo di ripristino ambientale finale.

In data 28 agosto 2007 l'esercizio della discarica di materiali inerti ed annesso impianto di recupero veniva ceduto a Idea 4 S.r.l., con contratto d'affitto di un ramo d'azienda.

Dopo la pubblicazione della D.G.R. del Lazio n. 239/2008, che modificava le linee guida sulle modalità di svolgimento dei procedimenti volti al rilascio delle autorizzazioni agli impianti di gestione dei rifiuti ai sensi del D.Lgs. 152/06 e della L.R. 27/98, la Regione Lazio, richiesta di parere in merito all'autorizzazione concessa, con nota del 24 settembre 2009 rappresentava al Comune di Magliano Romano che l'elenco dei codici CER autorizzati risultava eccedente rispetto ai limiti della sua competenza, pertanto, con provvedimento del 27 ottobre 2011, il Comune di Magliano Romano, in autotutela, revocava parzialmente l'autorizzazione concessa, riducendo l'elenco delle tipologie di rifiuti da 74 a 12 codici CER.

Con atti del 17 settembre 2012 e del 6 agosto 2013, la Regione Lazio - Direzione Regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti, autorizzava Idea 4 S.r.l., ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06 e s.m.i e ai sensi della Legge Regionale n. 27/98, alla realizzazione e alla messa in esercizio di una discarica per rifiuti inerti, per singoli sub-lotti funzionali, per un periodo di anni 10 e per una capacità di circa 890.000 m3, comprensivi dei 64.000 m3 già depositati in forza delle autorizzazioni comunali.

Con determinazione n. G4580 del 10 aprile 2014 la Regione prendeva atto dell'intervenuta formazione del silenzio - assenso alla modifica non sostanziale per l'accesso in discarica di due nuovi codici CER, 170506 e 191304.

Il 28 aprile 2014 Idea 4 S.r.l. presentava istanza per l'accesso in discarica di ulteriori 21 codici CER, oltre a quelli autorizzati.

Successivamente, in data 29 luglio 2014, Idea 4 presentava alla Regione istanza di giudizio di compatibilità ambientale per una variante sostanziale per la riclassificazione della discarica da rifiuti inerti a rifiuti speciali non pericolosi, con contestuale richiesta di autorizzazione all'ingresso di altri codici CER, come da precedente richiesta.

In data 22 luglio 2015, con determinazione n. G09137, la Regione autorizzava Idea 4 all'ingresso in discarica di n. 21 tipologie di codici CER, oggetto altresì dell'istanza attinente alla modifica della discarica da inerti a rifiuti non pericolosi, il cui procedimento non risulta concluso.

Tale determinazione veniva annullata con sentenze della Sez. I *Ter*, n. 5274 e n. 5275/2016.

Seguiva, in data 20 ottobre 2016, nuovo provvedimento della Regione, n. G12156, con cui Idea 4 veniva nuovamente autorizzata all'ingresso degli stessi codici CER di cui alla determinazione precedentemente annullata dal T.A.R.: detto

provvedimento veniva impugnato in altri giudizi.

3. In questo contesto si inserisce il procedimento esitato nel provvedimento impugnato con i ricorsi in epigrafe.

Nelle more, infatti, in data 25 febbraio 2016, Idea 4 S.r.l. presentava alla Regione istanza di variante non sostanziale dell'autorizzazione n. AO6398/2013 (successivamente modificata con determinazioni G4580 del 10 aprile 2014 e G09137 del 22 luglio 2015, poi annullata dal T.A.R.), per la deroga su tutti i parametri di tabella 2 dell'art. 5 del D.M. del 27 settembre 2010, con esclusione dei DOC, per un valore pari al triplo del valore tabellare, già autorizzato.

Con nota n. 134886 dell'11 marzo 2016, l'Area Ciclo Integrato dei Rifiuti della Regione Lazio, facendo riferimento alla Direttiva del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Mare n. 274 del 16 dicembre 2015, allegato 5 comma 3, riteneva che l'istanza in esame, avente ad oggetto la richiesta di deroghe, non potesse essere sottoposta a riesame, essendo questo previsto solo per l'Autorizzazione Integrata Ambientale, ma dovesse essere trattata come variante sostanziale, essendo questo il procedimento che, per le autorizzazioni ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs n. 152/2006, più si avvicina al riesame.

Con nota n. 35025 del 9 maggio 2016, la sezione provinciale di ARPA rilasciava il seguente parere: "In riferimento alla richiesta in deroga in oggetto, si rappresenta che ha verificato l'Analisi del Rischio a corredo dell'istanza (elaborato Eartwork febbraio 2016). A tal fine, si è fatto riferimento in particolare a quanto stabilito al comma 4 della nota ISPRA n. 36365 del 31.10.2011, oltrechè ai riferimenti tecnici e normativi attualmente vigenti a carattere nazionale ed applicabili per tali verifiche. Inoltre, si è riscontrata anche la documentazione tecnica già agli atti, contenente le caratteristiche costruttive della discarica ed i dati geologici ed idrogeologici del sito in esame. La verifica numerica del rischio ha condotto ai medesimi risultati presentati dalla società, evidenziando una sostanziale correttezza del calcolo. Tuttavia, è opportuno sottolineare, che i risultati del modello, sono validi esclusivamente nello scenario descritto e che ogni variazione comporterebbe una rimodulazione del calcolo."

In data 29 luglio 2016 l'Area V.I.A. della Regione Lazio, in ordine all'eventuale assoggettabilità della procedura a V.I.A., riteneva "che l'istanza di deroga, sia da assoggettare alla suddetta procedura qualora si verificino condizioni di impatto aggiuntive rispetto all'attuale discarica per inerti, ancorché con caratteristiche simili alla discarica per non pericolosi, ovvero che non si determinino emissioni in atmosfera più gravose derivanti dalla deroga agli attuali limiti (maggiore concentrazione di inquinanti o più elevata pericolosità degli stessi), variazione della natura degli scarichi con caratteristiche di maggiore pericolosità o più elevati quantitativi, maggiore pericolo per gli addetti all'impianto, variazione significativa della dotazione impiantistica e quant'altro elemento determinate maggiori fattori di rischio e pericolo per l'ambiente e per la salute umana".

Con determinazione G11647 del 13 ottobre 2016 si concludeva positivamente la conferenza di servizi e, con determinazione G11762 del 14 ottobre 2016, la Regione autorizzava Idea 4 S.r.l. alla deroga ex art. 10 del D.M. del 27 settembre 2010, all'aumento dei valori limite per l'accettabilità dei rifiuti in discarica per un valore pari a tre volte quello già previsto.

4. Tale determinazione è stata impugnata dall'associazione Gruppi Ricerca Ecologica e dal Comitato No Discarica di Magliano Romano (ricorso n. 15223/16 R.G.), nonché dal Comune di Magliano Romano (ricorso n. 452/17 R.G.).

4.1. Nel primo dei due ricorsi, premessi cenni sulla legittimazione a ricorrere, i ricorrenti formulano tre motivi, di seguito sintetizzati, con cui complessivamente deducono: Violazione delle Direttive 1993/31 e 2008/98, del D.Lgs. 36/2003, del D.Lgs. 152/2006, del D.M. 7 settembre 2010, del D.M. n. 52 del 30 marzo 2015, della D.G.R. 14/2012, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

I) Con il primo motivo i ricorrenti innanzitutto avanzano dubbi in ordine alla natura inerte di tutti i rifiuti autorizzati in ingresso nella discarica di Monte della Grandine, richiamando in proposito la sentenza n. 5274/2016 di questo T.A.R., nonché la circostanza che, con successivo provvedimento del 20 ottobre 2016, non impugnato nel presente giudizio ma

versato in atti, la Regione ha autorizzato l'introduzione di ulteriori 21 codici CER, la cui natura inerte non risulterebbe pacifica.

Inoltre sostengono che, nel caso di specie, non siano stati rispettati i due requisiti fissati dal D.M. 27 settembre 2010 per autorizzare la deroga ai valori limite, ossia che la deroga non debba essere generalizzata e che debba essere accompagnata da una valutazione dei rischi, in ossequio al principio di precauzione.

In ogni caso, secondo la richiamata normativa, la deroga "può" essere assentita fino al triplo del valore limite, il che significa che l'amministrazione può concedere la deroga anche in misura inferiore e meno impattante; viceversa la Regione avrebbe accolto supinamente la richiesta di Idea 4 senza svolgere alcuna autonoma valutazione e senza motivare.

II) Con il secondo motivo si lamenta l'erroneità del modulo procedimentale prescelto, ossia la modifica sostanziale anziché il riesame previsto dall'art. 208, comma 12 *bis*, D.Lgs. 152/2006 e, comunque, l'illegittimità di modalità autorizzative che, di fatto, determinano la frammentazione artificiosa di un progetto complessivo, con sostanziale elusione della normativa ambientale: tant'è che l'art. 208, comma 12, D.Lgs. 152/2006 stabilisce che le prescrizioni dell'autorizzazione unica ambientale possono essere modificate non prima di 5 anni e solo se sopravvengano condizioni di criticità ambientale.

III) Secondo i ricorrenti si sarebbe dovuto seguire il procedimento di A.I.A. e non già quello di A.U.A.; in ogni caso la modifica sarebbe dovuta essere assoggettata a V.I.A., date le notevoli ripercussioni ambientali della deroga concessa.

Il provvedimento, inoltre, non darebbe conto delle criticità emerse in conferenza di servizi, né avrebbe considerato in alcun modo che l'area su cui insiste la discarica è vicinissima a numerosi siti sensibili.

4.2. Nel secondo dei due ricorsi il Comune di Magliano Romano, dopo aver premesso cenni sulla propria legittimazione a ricorrere, ha formulato 3 motivi di seguito sintetizzati, complessivamente rubricati: Violazione dell'art 29 *octies* e degli artt. 5, 6, 19, 20 del D.Lgs. n. 152/2006, della Direttiva del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 274 del 16 dicembre 2015, della direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat, della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, della direttiva 2014/52/UE, dell'art 19 e ss. del D.Lgs n. 152/2006, del D.Lgs n. 46 del 3 marzo 2014, della D.G.R. n. 288 del 16 maggio 2006 della D.G.R. 18 febbraio 2012, n. 14, del D.P.C.M. del 27 dicembre 1988, del D.M. 27 settembre 2010 come modificato dal D.M. del 24 giugno 2015; della Decisione 201/955/UE e del Regolamento n. 1357/2014; eccesso di potere e difetto di istruttoria, errore nei presupposti, contraddittorietà, illogicità manifesta.

I) Con il primo motivo il Comune ricorrente contesta il modulo procedimentale prescelto, sostenendo che la Regione, nel valutare l'istanza di deroga ai valori limite per l'accettabilità dei rifiuti, secondo il nuovo disposto legislativo di cui al D.M. del 24 giugno 2016, su tutti i parametri della tabella 2 dell'articolo 5 del D.M. citato, avrebbe dovuto utilizzare l'istituto del "Rinnovo e riesame" previsto dall'art. 29 *octies* D.Lgs. n. 152/2006, introdotto dal D.Lgs n. 46/2014.

Il Comune evidenzia che lo stesso art. 208, al comma 12 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006, introdotto dal D.Lgs. n. 46/2014, stabilisce che per gli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, il rinnovo, l'aggiornamento e il riesame dell'autorizzazione sono disciplinati dal Titolo III *bis* della Parte Seconda.

Secondo il ricorrente, solo attraverso il riesame dell'intera autorizzazione la Regione avrebbe potuto verificare attentamente se l'incremento dei valori dei parametri di oltre tre volte rispetto all'attuale, ex art. 10 del D.M. del 27 settembre 2010, su un numero elevato di tipologie di rifiuti assai diversi, aumenti esponenzialmente il rischio ambientale in considerazione delle possibili reazioni chimiche che si potrebbero innescare a causa del loro contatto.

D'altra parte non si comprenderebbe perché la Regione, a fronte delle dichiarazioni rese a pag. 3 dell'istanza di Idea 4 s.r.l., per cui "il nuovo progetto proposto prevede i livelli di tutela di una discarica di non pericolosi e che pertanto solo formalmente risulta essere una discarica di rifiuti inerti", affermi di aver imposto la realizzazione della discarica con

caratteristiche superiori rispetto alle condizioni poste dal D.Lgs, n. 36/03 per le discariche di rifiuti inerti” (doc. 2 del fascicolo del Comune).

In altri termini non si comprenderebbe a quale delle due tipologie di rifiuti far riferimento: ossia, se è autorizzata come discarica di rifiuti inerti ed opera come tale, a maggior ragione la Regione avrebbe dovuto esaminare l'istanza ai sensi dell'art 29 *octies*, per assicurarsi che le tecnologie impiegate nella discarica, in vista dell'aumento dei parametri di tre volte, non cagionassero pregiudizio all'ambiente e alla salute pubblica; se invece, come sostiene la società proponente, la discarica è, solo nominalmente, per rifiuti inerti, non si spiegherebbe perché la Regione non abbia revocato l'autorizzazione, all'epoca concessa esclusivamente per rifiuti inerti.

Sarebbe palese anche il difetto di istruttoria dal momento che la discarica dovrebbe essere autorizzata seguendo il procedimento dettato dalla legge a seconda del tipo di rifiuti da introdurre; viceversa nel caso di specie non sarebbe affatto chiarito se la discarica possa trattare solo inerti o anche rifiuti non pericolosi e, dunque, per ciò solo il procedimento seguito sarebbe inadeguato con forti possibili ricadute in punto di danno ambientale.

II) Con il secondo motivo il Comune censura la mancata sottoposizione dell'istanza alla Valutazione di Impatto Ambientale, che si sarebbe dovuta effettuare in ossequio ai principi di precauzione e dell'azione preventiva, propri del diritto comunitario, sanciti all'art. 191 del T.F.U.E..

D'altra parte l'Area V.I.A. della Regione Lazio si è espressa nel senso “che l'istanza di deroga, sia da assoggettare alla suddetta procedura qualora si verificano condizioni di impatto aggiuntive rispetto all'attuale discarica per inerti, ancorché con caratteristiche simili alla discarica per non pericolosi, ovvero che non si determinino emissioni in atmosfera più gravose derivanti dalla deroga agli attuali limiti (maggiore concentrazione di inquinanti o più elevata pericolosità degli stessi), variazione della natura degli scarichi con caratteristiche di maggiore pericolosità o più elevati quantitativi, maggiore pericolo per gli addetti all'impianto, variazione significativa della dotazione impiantistica e quant'altro elemento determinate maggiori fattori di rischio e pericolo per l'ambiente e per la salute umana” (doc. 3 id.).

Dunque non è stata esclusa l'applicabilità della procedura di V.I.A., ma ne è stata rimandata la valutazione all'Area competente, la quale tuttavia ha rilasciato la determinazione in favore di Idea 4 S.r.l., senza attivare la procedura di V.I.A. (doc. 4 id.).

L'Autorità competente si è, invece, limitata alla lettura dell'Analisi del Rischio, peraltro carente, senza tener conto delle aree sensibili situate in prossimità della discarica.

III) Non risulterebbero rispettate le previsioni dell'art. 10 del D.M del 27 settembre 2010, come modificato dal D.M. del 24 giugno 2015.

La valutazione del rischio depositata da Idea 4 S.r.l., si baserebbe su un quadro geologico del sito errato; in particolare risulterebbe errata la collocazione stratigrafica dei terreni su cui poggiano gli invasi della stessa discarica.

Aver ignorato la presenza di orizzonti ad elevata permeabilità *in situ* significherebbe aver trascurato la presenza di vie preferenziali per la percolazione di inquinanti, nonché la presenza di falde confinanti che può agevolare infiltrazioni di acqua con fenomeni di liquefazione e perdita di stabilità e portata dei terreni su cui poggiano gli invasi.

La valutazione fatta da ARPA Lazio in riferimento alla richiesta in deroga sarebbe una valutazione prettamente probabilistica, basandosi sullo studio di letteratura fatto da Idea 4 S.r.l. e limitandosi ad affermarne la correttezza del calcolo.

La Regione, invece, avrebbe dovuto valutare in maniera più dettagliata l'istanza ed eseguire tutte le analisi per scongiurare rischi per l'ambiente e per la salute pubblica.

La valutazione del rischio prodotta da Idea 4 sarebbe, altresì, carente per mancanza di idonea documentazione attestante le caratteristiche degli specifici rifiuti per i quali si è richiesto di aumentare i limiti di accettabilità, della descrizione della

tipologia e dei quantitativi, nonché carente di tutte le informazioni necessarie per la valutazione del comportamento dei rifiuti nel lungo termine.

5. La Regione Lazio ha svolto difese di tenore analogo in entrambi i ricorsi sostenendo, in sintesi, che la discarica per cui è causa è stata autorizzata, non con un'Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi degli articoli 29 *bis* e seguenti D.Lgs. 152/2006, bensì con un'Autorizzazione Unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ai sensi dell'art. 208 dello stesso decreto, dal momento che la discarica non rientra nell'elencazione dell'allegato VIII alla parte II, in cui sono indicati gli impianti che rientrano in A.I.A..

Viceversa, una discarica di inerti non va mai in A.I.A..

L'art. 29 *octies* disciplina il rinnovo o riesame dell'A.I.A., per confermarne o aggiornarne le relative condizioni, pertanto, sarebbe evidente che tale disciplina non sia applicabile al caso di specie.

L'amministrazione procedente ha, dunque, valutato se trattare l'istanza di Idea 4 quale modifica non sostanziale, come richiesto, o quale modifica sostanziale e, in tale valutazione, avrebbe tenuto conto della Direttiva n. 274/2015 del Ministero dell'Ambiente, relativa ad impianti aventi autorizzazione integrata ambientale, in cui si richiede la procedura del riesame dell'A.I.A. per l'autorizzazione a deroghe.

Quindi, analogamente a quanto disposto per l'A.I.A., l'amministrazione procedente ha ritenuto di applicare al caso di specie l'istituto più vicino al riesame, ossia quello della modifica sostanziale, il cui procedimento coinvolge tutti gli enti interessati, a differenza del procedimento di modifica non sostanziale richiesto dall'istante.

La procedura scelta, a differenza di quanto ritengono i ricorrenti, sarebbe stata di maggiore garanzia per la tutela degli interessi pubblici.

Anche la tesi circa la necessità della V.I.A. sarebbe priva di fondamento in quanto la discarica in questione è per rifiuti inerti; il fatto che sia stata realizzata con l'impermeabilizzazione della vasca, quindi con una tecnica costruttiva valida per accettare anche altri tipi di rifiuti, non la rende discarica per rifiuti non pericolosi o speciali, pertanto l'impianto non sarebbe soggetto a Valutazione d'Impatto Ambientale, bensì a verifica di assoggettabilità che, tuttavia, sarebbe stata ritenuta necessaria dall'Area V.I.A. qualora l'impianto incida sui fattori ambientali: ipotesi esclusa dall'ARPA, che ha valutato l'analisi del rischio, considerando i fattori uomo-salute-ambiente e si è espressa positivamente.

La verifica del rischio per l'aumento dei limiti massimi non sarebbe discrezionale ma si baserebbe su un processo esclusivamente scientifico-matematico, essendo la possibilità di deroga prevista dalla norma ed ammessa sulla base di una elaborazione di dati effettuata mediante una funzione matematica.

6. Anche la controinteressata Idea 4 ha svolto difese di tenore analogo in entrambi i ricorsi.

In sintesi essa obietta quanto segue.

Le doglianze dei ricorrenti quanto alla scelta procedimentale sarebbero infondate, tant'è che a fronte di un'istanza presentata quale richiesta di variante non sostanziale, la Regione, con espresso riferimento alla direttiva n. 274/2015 del Ministero dell'Ambiente, decideva di utilizzare lo strumento della variante sostanziale e indiceva apposita Conferenza di servizi.

Procedimento, questo, ritenuto corretto dalla Sezione Provinciale dell'ARPA Lazio, che rilasciava parere favorevole.

L'affermazione secondo cui ARPA non avrebbe eseguito controlli adeguati sarebbe infondata sia perché proprio nel manuale ISPRA sono indicati i criteri metodologici per "la valutazione del rischio o analisi di rischio", attraverso i quali procedere all'analisi assoluta del rischio, applicata alle discariche, sia perché l'esame dell'ARPA non si è limitato ad un semplice controllo del calcolo, ma ha fatto riferimento espressamente al comma 4 della nota ISPRA n. 36365 del 31 ottobre 2011, allegata al proprio parere, che ai riferimenti tecnici e normativi vigenti ha aggiunto non solo una verifica numerica del rischio (ottenendo i medesimi risultati), ma anche la valutazione di correttezza del calcolo.

Inoltre sono state svolte verifiche ai fini dell'aspetto cautelativo, nonché simulazioni apposite i cui risultati hanno mostrato che le concentrazioni ammissibili calcolate sono sempre inferiori 3 volte ai limiti fissati dalla Tabella 2 dell'art. 5 del D.M. 27 settembre 2010.

D'altra parte sarebbe infondata l'affermazione che le analisi e valutazioni siano di mera fonte privata e non verificata, dal momento che l'Organo tecnico deputato al controllo della validità tecnica dell'analisi di rischio è l'ARPA e, quindi, tutte le verifiche tecniche operate hanno validità solo ed esclusivamente se validate dalla stessa, come avvenuto nel caso di specie.

Altrettanto infondata sarebbe la tesi della necessità di una nuova Valutazione di Impatto Ambientale, dal momento che l'Area V.I.A., espressamente interpellata al riguardo, ha affermato che tale procedura è richiesta solo ove si verificano, in presenza di istanza di deroga, condizioni di impatto aggiuntive rispetto alla attuale discarica per inerti e/o risultino maggiori fattori di rischio per l'ambiente e per la salute umana.

L'affermazione che le precise caratteristiche del rifiuto siano "difficilmente riscontrabili in una quantità tanto variegata di rifiuti conferibili", sarebbe una mera affermazione, non giustificata. Infatti per ogni rifiuto vengono effettuate le analisi di cui alle Tabelle 3 e 2, con una frequenza minima di almeno sei mesi, anziché dodici mesi come previsto, ripetute anche ogni qualvolta ci sia una variazione o un sospetto di variazione del rifiuto; da tale analisi si determinano e si certificano da parte di chimico le caratteristiche inerti del rifiuto conferito.

Altrettanto infondata sarebbe l'affermazione secondo cui la deroga sarebbe generalizzata ai valori limite, compreso il colaticcio, dal momento che il colaticcio non è compreso ed i valori limite sono dettati dalla Tabella 2, D.M. 27 settembre 2010, con esclusione del parametro DOC, riguardante la parte organica.

Inoltre il rifiuto che interviene in discarica è accompagnato dalle analisi svolte dal produttore e poi da quelle di verifica di conformità analitica, ripetute da parte del gestore della discarica, come obbligatoriamente previsto nel protocollo di accettazione.

L'analisi di rischio è stata elaborata non solo tenendo conto delle indicazioni contenute nei pareri ISPRA del 16 settembre 2010 e del 31 ottobre 2011, segnatamente utilizzando una tecnica più rigida, con la quale è stato individuato come bersaglio potenziale della contaminazione la falda immediatamente sotto l'area di discarica, al fine di garantire il rispetto della qualità delle acque sotterranee, anziché le più favorevoli C.S.C., e sono state svolte tre simulazioni tutte tali da verificare che le concentrazioni ammissibili calcolate erano di molto inferiori ai limiti fissati.

La controinteressata, in sostanza, obietta che il sistema di protezione del fondo previsto in progetto della discarica, costituito proprio da un rivestimento composito, risulterebbe essere protettivo per tutti i contaminanti per i quali si è richiesta la deroga, così garantendo l'accettabilità del rischio di incremento.

Generiche, infine, sarebbero le doglianze inerenti la situazione geologica del sito come se lo studio fatto dall'ISPRA fosse frutto di erronea identificazione morfologica dei terreni.

D'altra parte la questione relativa all'autorizzazione della discarica e alla scelta del sito non è oggetto dei provvedimenti impugnati, trattandosi di atti intervenuti già da anni.

7. Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei due ricorsi, stante la connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

Inoltre i due ricorsi presentano anche censure di tenore analogo, avverso le quali la Regione Lazio e la controinteressata hanno svolto difese di contenuto analogo.

Ciò posto - schematizzando al massimo in ossequio al principio di sintesi - le doglianze dei ricorrenti si appuntano su tre profili, tutti teleologicamente connessi tra loro dall'essere, a loro dire, indice della non corretta valutazione del rischio ambientale, potenzialmente derivante dal provvedimento impugnato.



I tre profili di criticità, ricostruendo le doglianze dei ricorrenti, riguarderebbero:

1) L'erroneità del modulo procedimentale prescelto, ossia la modifica sostanziale anziché il riesame previsto dall'art. 208, comma 12 *bis*, D.Lgs. 152/2006 e, comunque, l'illegittimità di modalità autorizzative che, di fatto, determinano la frammentazione artificiosa di un progetto complessivo, con sostanziale elusione della normativa ambientale.

La doglianza trae spunto dalla constatazione che l'impianto in questione è oggetto di numerose istanze, aventi oggetto diverso, che hanno dato luogo a procedimenti e provvedimenti distinti, tali da escludere la cognizione complessiva delle potenzialità inquinanti e dannose dell'impianto.

2) I dubbi in ordine alla natura inerte di tutti i rifiuti autorizzati in ingresso nella discarica di Monte della Grandine, alla luce della sentenza n. 5274/2016 di questo T.A.R. e della circostanza che, con successivo provvedimento del 20 ottobre 2016, non impugnato nel presente giudizio ma versato in atti, la Regione ha autorizzato l'introduzione di ulteriori 21 codici CER, la cui natura inerte non risulterebbe pacifica.

Inoltre il mancato rispetto dei requisiti fissati dal D.M. 27 settembre 2010 per autorizzare la deroga ai valori limite, ossia che non si tratti di deroga generalizzata e che sia effettuata la valutazione dei rischi.

3) La superficialità complessiva dell'istruttoria e, segnatamente, della parte in cui è stata esclusa l'assoggettabilità a V.I.A. sulla base di un giudizio meramente probabilistico dell'Area competente.

8. Ancora in via preliminare, per tratteggiare il contesto in cui si inseriscono i ricorsi in epigrafe, il Collegio deve ricordare che, nell'arco di pochi mesi, sono pervenuti in Sezione sette ricorsi (R.G. 2766/16, 7428/16, 7501/16, 15223/16240/17, 452/17 e 784/17), parte dei quali proposti dalle stesse parti ricorrenti, aventi ad oggetto provvedimenti di contenuto diverso ma tutti riguardanti, nel complesso, l'impianto di Monte della Grandine gestito da Idea 4 S.r.l.

Nel trattare le rispettive istanze cautelari il Collegio ha rilevato che i provvedimenti, in ciascun ricorso gravati, risultavano adottati dalla Regione Lazio a distanza di pochi giorni gli uni dagli altri e all'esito di procedimenti distinti.

Tanto ha indotto il Collegio a sospendere in via prudenziale tutti i suddetti atti, preminentemente allo scopo di giungere alla trattazione congiunta nel merito dei ricorsi *re adhuc integra*.

9. Tanto premesso può passarsi all'esame del merito.

I motivi di censura possono essere scrutinati in modo unitario assumendo come *incipit* il contenuto dell'ordinanza n. 527/2017 resa nel giudizio n. 15223/2016 in data 1 febbraio 2017, in cui si rilevava: “- appare quanto meno perplesso il parere reso dall'area “Valutazione impatto ambientale” nel quale, anziché esprimersi sull'istanza di deroga generalizzata ai valori limite, così come presentata, si afferma la necessità di assoggettare l'istanza di deroga alla procedura di V.I.A. “qualora si verificchino condizioni di impatto aggiuntivo rispetto all'attuale discarica per inerti”, ossia riferendosi ad una ipotesi eventuale ed astratta, risolvendosi, in definitiva, quel parere in un “non parere”; - appare evidente la contraddizione fra quanto affermato dalla richiedente, secondo cui il suo impianto “solo formalmente risulta essere una discarica di inerti” e quanto ritenuto dall'area “Valutazione impatto ambientale” nel richiamato parere, in cui si fa riferimento, invece, “all'attuale discarica per inerti”; - risulta che, mentre con l'impugnato provvedimento in data 13 ottobre 2016 la Regione giustifica la correttezza del suo operato anche perché “l'eventuale deroga non provoca variazioni nel tipo (di rifiuti) ammessi in discarica né l'introduzione di nuovi codici CER” (risposta a osservazioni Comune di Magliano, lett. c), con successivo provvedimento del 20 ottobre 2016 (non oggetto del presente giudizio ma versato in atti), ha autorizzato l'introduzione di ulteriori 21 codici CER”.

Osserva il Collegio che le richiamate evidenze, emerse già in sede di cognizione sommaria, non sono risultate smentite né altrimenti spiegate in forza dei successivi scritti difensivi prodotti dall'amministrazione e dalla controinteressata.

Viceversa sono risultate corroborate dall'esame complessivo dei ricorsi trattati congiuntamente all'udienza pubblica dell'11 luglio 2017.

10. Si può tralasciare il punto inerente la scelta, operata dall'amministrazione, di seguire il procedimento di variante sostanziale, ritenuto quello più vicino all'istituto del riesame, trattandosi di questione, a parere del Collegio, non dirimente e palesandosi, comunque, tale scelta formalmente corretta, ai sensi del comma 19 dell'art. 208 D.Lgs. 152/2006, dal momento che l'autorizzazione originaria, che si intendeva modificare accordando la deroga con l'impugnato provvedimento, ossia le determinazioni B06167 del 17 settembre 2012 e A6398 del 6 agosto 2013, era stata rilasciata come Autorizzazione Unica Ambientale, ai sensi della norma citata.

11. L'opzione per tale modulo procedimentale, tuttavia, non escludeva di per sé e in assoluto la necessità di sottoporre l'istanza, da trattarsi come variante sostanziale, alla Valutazione di Impatto Ambientale.

Infatti l'art. 208 cit. prevede, al comma 1, l'eventualità che l'impianto, e quindi la variante (comma 19), debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale; eventualità rimessa al giudizio dell'autorità competente ai predetti fini, cui va effettuata la comunicazione del progetto.

Qui emerge la prima vistosa incongruenza nel procedimento seguito.

Infatti l'Area V.I.A., con nota del 27 luglio 2016, si è limitata ad affermare "si ritiene che l'istanza di deroga, sia da assoggettare alla suddetta procedura qualora si verificano condizioni di impatto aggiuntive rispetto all'attuale discarica per inerti, ancorché con caratteristiche simili alla discarica per non pericolosi, ovvero che non si determinino emissioni in atmosfera più gravose derivanti dalla deroga agli attuali limiti (maggiore concentrazione di inquinanti o più elevata pericolosità degli stessi), variazione della natura degli scarichi con caratteristiche di maggiore pericolosità o più elevati quantitativi, maggiore pericolo per gli addetti all'impianto, variazione significativa della dotazione impiantistica e quant'altro elemento determinate maggiori fattori di rischio e pericolo per l'ambiente e per la salute umana".

Come già rilevato il sede cautelare, l'autorità in detto parere in realtà nulla dice sul quesito sottoposto al suo esame, limitandosi a ritrarre in modo del tutto astratto ed ipotetico, ciò che, a suo modo di vedere, andrebbe fatto in presenza di determinate condizioni modificative.

Né, in proposito, può condividersi la tesi della Regione, peraltro meramente accennata nelle difese, secondo cui, nel caso di specie, non ci sarebbero stati i fattori di rischio ambientale elencati dall'Area V.I.A. poiché ciò sarebbe stato escluso dall'ARPA, che ha valutato l'analisi del rischio, considerando i fattori uomo-salute-ambiente.

Ciò in quanto, da una parte una simile motivazione, per quanto ermetica, non emerge dal contenuto dell'atto impugnato, il quale risulta in proposito adottato in mera conseguenza del citato parere dell'Area V.I.A. senza null'altro aggiungere in merito alla decisione definitiva di non assoggettare l'istanza di variante a Valutazione di Impatto Ambientale; dall'altra perché la Direzione Governo Ciclo dei Rifiuti della Regione non poteva ignorare la contestuale pendenza di un'altra istanza, presentata da Idea 4 S.r.l., finalizzata ad ottenere l'autorizzazione all'ingresso di nuovi codici CER di rifiuti nella discarica, poi effettivamente concessa con la determinazione G12156 del 20 ottobre 2016, ossia successiva di soli 7 giorni a quella impugnata con il ricorso in epigrafe.

Autorizzazione, quella, che oltre ad intervenire dopo l'annullamento della precedente analoga autorizzazione, disposta con sentenze n. 5274 e n. 5275 del 5 maggio 2016, certamente avrebbe potuto comportare emissioni in atmosfera più gravose, maggiore concentrazione di inquinanti o più elevata pericolosità degli stessi, variazione della natura degli scarichi con caratteristiche di maggiore pericolosità o più elevati quantitativi, maggiore pericolo per gli addetti all'impianto, variazione significativa della dotazione impiantistica e, comunque, maggiori fattori di rischio e pericolo per l'ambiente e per la salute umana, ossia tutti quegli eventi verificandosi i quali, secondo l'Area V.I.A., l'istanza di deroga ai valori limite sarebbe dovuta essere sottoposta a Valutazione di Impatto Ambientale.

12. Dunque il Collegio rileva che la decisione di non sottoporre a V.I.A. la variante sostanziale per cui è causa e, comunque, di non considerare nella loro complessiva portata le diverse istanze presentate a scaglioni da Idea 4 S.r.l., sia il

frutto di un vistoso difetto di istruttoria da parte della Regione.

Non va dimenticato, in proposito, che nella sentenza n. 5274/16 il T.A.R. dopo aver prescritto il riavvio del procedimento per l'autorizzazione all'introduzione di ulteriori codici CER, ivi suggerendo alcuni accorgimenti che avrebbero potuto rendere più coerente e completa l'azione amministrativa, testualmente osservava: "Qualora poi, per effetto di una rinnovata e più approfondita ed aggiornata istruttoria, la Regione dovesse avvedersi di un eventuale intento di parte orientato a far modificare in modo sostanziale l'assenso alla discarica di cui già dispone (da discarica per inerti a discarica di rifiuti di natura diversa), la stessa avrà altresì modo di valutare se ed in quale misura le circostanze di fatto ed ambientali siano in grado di prendere in considerazione un tale più ampio intento di Idea4, alla luce peraltro degli interessi altresì coinvolti delle altre parti privati e di quelli di più generale e pubblica natura".

La Regione, quindi, era perfettamente edotta della eventualità che l'obiettivo realmente perseguito da Idea 4 S.r.l. nell'inoltrare richieste diverse scaglionate nel tempo di pochi giorni, potesse essere perfino quello di far modificare in modo sostanziale l'assenso alla discarica di cui dispone, non foss'altro perché tale eventualità era stata evidenziata in una pronuncia giurisdizionale.

Quanto precede, lungi dal celebrare processi all'intenzione, sul piano strettamente giuridico e in ossequio al principio di buona amministrazione, avrebbe dovuto suggerire alla Regione maggiori approfondimenti sull'istanza di deroga per cui è causa, contestualizzandola con le ulteriori coeve istanze presentate dalla società gestore della discarica, in modo da pervenire con piena cognizione di causa alla decisione in ordine alla sottoposizione a V.I.A. e da motivarla in modo adeguato e convincente in ordine all'assenza di rischi ambientali.

13. D'altra parte la Regione non poteva ignorare come, proprio nel procedimento che ha condotto alla determinazione G12156 del 20 ottobre 2016, ARPA Lazio fin dalla nota prot. 53916 del 2 luglio 2015, avesse richiamato l'attenzione "sulla necessità di documentare l'effettiva natura inerte dei rifiuti ammessi in discarica, con particolare riferimento a quelli il cui codice CER, definito nell'allegato D alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. e riportato nel capitolo 3 del Protocollo inviato dalla Società, non dà garanzia a priori sull'effettiva natura inerte del rifiuto stesso".

In quella nota l'ARPA evidenziava, altresì, che "a fronte dell'ampio numero di tipologie di rifiuti che la società chiede di poter gestire, si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che debba essere prevista una approfondita verifica per i rifiuti che potrebbero per effettive caratteristiche chimico/fisiche non essere "inerti" secondo la definizione di legge richiamata (come ad esempio i fanghi prodotti dal trattamento di effluenti industriali e delle acque reflue urbane, il compost fuori specifica, i rifiuti il cui codice CER può identificare una vasta gamma di tipologie quale il 191212, ecc. ecc.)".

Osserva il Collegio che, "incrociando" gli atti dei due procedimenti, che attengono entrambi ai rifiuti da conferire in discarica, risulta dubbia la natura "inerte" di alcuni codici CER conferiti in discarica, come evidenziato dall'ARPA nel citato parere e, viepiù, risulta dubbio perfino se la discarica in questione sia realmente una discarica per soli inerti o se tratti, a ben vedere, anche rifiuti di diversa natura.

Profilo, questo, rilevato già in sede cautelare nella contraddizione fra quanto affermato dalla richiedente, secondo cui il suo impianto "solo formalmente risulta essere una discarica di inerti" e quanto ritenuto dall'area "Valutazione impatto ambientale" nel richiamato parere, in cui si fa riferimento, invece, "all'attuale discarica per inerti".

14. Dal quadro fin qui delineato e dalle criticità emerse il Collegio trae il convincimento che il surriportato suggerimento, contenuto nella sentenza n. 5724/2016, sia più che mai attuale e debba essere in questa sede riproposto.

Ciò, non perché una eventuale modifica complessiva dell'impianto non debba, in astratto, essere autorizzata; al contrario, a parere del Collegio, quel che non deve mai sfuggire, nel concedere autorizzazioni in *in subjecta materia* per impianti di cui, in definitiva, necessita e beneficia l'intera collettività, è che il perseguimento del profitto imprenditoriale, che è il motore

dell'economia, non debba mai essere disgiunto né andare a discapito dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

Tale interesse, in ossequio al principio di precauzione, va infatti protetto non solo perché tocca diritti costituzionalmente garantiti ma anche perché rappresenta, se adeguatamente tutelato, anch'esso volano dell'economia, quanto meno di pari rango, nella misura in cui previene, evitandole, le pesanti ricadute in termini di costi a carico della collettività per bonifiche e cure sanitarie (spesso inefficaci) conseguenti a inquinamenti ambientali e danni alla salute.

Ne discende che il contemperamento di tutti gli evidenziati interessi, pubblici e privati, può avvenire, da parte della Regione, ente cui è riservata la relativa competenza, soltanto assicurandosi una sapiente visione d'insieme ed evitando, per quanto possibile, la parcellizzazione delle istanze e dei procedimenti.

15. Conclusivamente, per quanto precede, i ricorsi riuniti devono essere accolti e, per l'effetto, l'atto impugnato deve essere annullato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'amministrazione riterrà di adottare nel rispetto dei principi fin qui declinati.

16. Le spese dei giudizi riuniti, fra le parti principali, seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

Possono invece compensarsi con l'interveniente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima *Quater*, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti in epigrafe, li accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Condanna la Regione Lazio e la controinteressata, in solido fra loro, alle spese del giudizio che liquida in € 2.000,00 (duemila) oltre oneri di legge, in favore di ciascuna delle parti ricorrenti.

Compensa le spese con l'interveniente.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Anna Bottiglieri, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**  
**Salvatore Mezzacapo**

IL SEGRETARIO