

Pubblicato il 13/06/2022

N. 07771/2022 REG.PROV.COLL.
N. 11632/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11632 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

██████████, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Zerella, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ulpiano, n. 29;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo,

- della determinazione dirigenziale rep. n. QL/930/2019 del 22 luglio 2019 – prot. n. QL/57455/2019 del 22 luglio 2019, assunta da Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale, avente ad oggetto “*Conclusione negativa del procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152 del 03.04.2006 e*

ss.mm.ii. per l'impianto di " [REDACTED] " sito in via [REDACTED]
[REDACTED]";

- della determinazione dirigenziale di Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale rep. n. QL/299/2018 – prot. n. QL/13878/2018 del 2 marzo 2018, con la quale si richiedeva a [REDACTED] la presentazione, entro e non oltre il 12 aprile 2018, del *“progetto definitivo dell'impianto, completo della documentazione tecnica che attesti la conformità alle vigenti disposizioni in materia di urbanistica, di tutela ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica da sottoporre alla conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-bis della L. 241/1990”*, pena la decadenza dell'autorizzazione provvisoria;
- della nota di Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale prot. QL/69117 del 26 settembre 2018, di indizione della conferenza di servizi;
- della nota di Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale prot. QL/77599 del 25 ottobre 2018;
- della nota di Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale prot. QL/77592 del 25 ottobre 2018, richiamata nella decisione conclusiva della conferenza di servizi, mai trasmessa e pertanto sconosciuta nel contenuto;
- della nota di Roma Capitale – Dipartimento tutela ambientale prot. n. QL/91768 del 10 dicembre 2018;
- del verbale di riunione della conferenza di servizi in modalità sincrona del 4 febbraio 2019 del Dipartimento tutela ambientale di Roma Capitale;
- del parere del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica prot. n. QL/14004 del 2 gennaio 2019;
- del parere dell'A.R.P.A. Lazio reso con nota prot. 5892 del 30 gennaio 2019;
- del parere espresso dalla Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. 18043/2019;
- del parere dell'Autorità di Bacino, reso con note prot. n. 4713 del 1° agosto 2018 e prot. n. 5148 del 5 settembre 2018;
- del parere della Regione Lazio n. 474446 del 1° agosto 2018;

- di ogni altro atto antecedente, conseguente o comunque connesso a quelli sopra indicati
- quanto al ricorso per motivi aggiunti,
- della determinazione dirigenziale rep. n. QL/10153/2020 del 15 luglio 2020 – prot. n. QL/49425/2020 del 15 luglio 2020, assunta da Roma Capitale, Dipartimento Tutela Ambientale, avente ad oggetto “*Conclusione negativa del procedimento di autorizzazione ai sensi dell’art. 208 del D.Lgs. 152 del 03.04.2006 e ss.mm.ii per l’impianto di “*” sito in Via [REDACTED] [REDACTED]”;
- della nota prot. n. QL/97439/2019 del 9 dicembre 2019, di Roma Capitale, Dipartimento Tutela Ambientale con la quale veniva indetta la “*nuova Conferenza di Servizi decisoria, ai sensi dell’art. 14 comma 2, da effettuarsi in forma semplificata ed in modalità asincrona, ex art. 14-bis, Legge n. 241/1990, così come modificato dal D. Lgs. N. 127/2016. Richiesta di integrazioni e chiarimenti*”;
- del parere-richiesta di integrazione documentale prot. QL 182812 del 28.11.2019 di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Pianificazione Generale;
- del parere prot. QL 14004 del 25 gennaio 2020 di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Pianificazione Generale;
- della nota del 21 febbraio 2020 del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo – Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma;
- del parere prot. QL 33558 del 2 marzo 2020 di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Pianificazione Generale;
- della nota prot. n. QL 1392 del 9 gennaio 2020 di Roma Capitale, Dipartimento Tutela Ambientale – Direzione Rifiuti, Risanamenti e Inquinamenti;

- del verbale di riunione della conferenza di servizi simultanea in modalità sincrona del 19 giugno 2020 del Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale;
- di ogni altro atto antecedente, conseguente o comunque connesso a quelli sopra indicati, ancorché non espressamente indicato.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2022 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo, la [REDACTED] (di seguito anche semplicemente “[REDACTED]”) - titolare dell'impianto di trattamento rifiuti pericolosi (veicoli fuori uso), sito in [REDACTED] alla via [REDACTED] - impugna la determinazione dirigenziale con cui Roma Capitale ha concluso negativamente la conferenza di servizi decisoria indetta ai fini del rilascio in suo favore dell'autorizzazione *ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006*, “*con effetto di rigetto*” della relativa istanza da costei avanzata in relazione a detto impianto, contestualmente richiedendole “*la presentazione ... di una revisione del progetto definitivo dell'impianto che risponda alle prescrizioni della Conferenza di Servizi, attivando anche, ove necessario, le procedure di valutazione di assoggettabilità a VIA presso gli enti competenti*”, nonché la determinazione di indizione di detta conferenza ed i pareri negativi ivi espressi dagli enti coinvolti.

La società ricorrente - nel premettere di aver fino ad allora esercitato la relativa attività di autodemolizione in forza di una relativa autorizzazione provvisoria - impugna tali atti, chiedendo al Collegio, in via principale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lazio n. 27/1998, nella parte in cui statuisce che “*Sono*

delegate ai comuni: (..) b) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)”, perché in contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, come sostituito dall’art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – ai sensi del quale “*Lo Stato ha legislazione esclusiva nella seguenti materie: ... (tra cui) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” in relazione agli artt. 196, comma 1, lett. d) ed e), e 208 del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. “Codice dell’ambiente”), di attribuzione alle Regioni di tali competenze.

In particolare, parte ricorrente prospetta un dubbio di legittimità costituzionale della previsione, da parte del legislatore regionale, di un modello di distribuzione delle competenze decisionali che individua nel Comune territorialmente competente l’ente al quale è assegnata la cura dei procedimenti di approvazione dei progetti e di autorizzazione dell’attività degli “*impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti*”, stabilendo, invece, il legislatore nazionale - al quale spetta in via esclusiva disciplinare la materia della “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*” - che rientri tra i compiti della Regione quello di approvare i progetti e di autorizzare la realizzazione e la gestione dei nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi.

Sostiene, dunque, la società come, in ragione dell’ “*assoluta inderogabilità da parte della legislazione regionale del principio espresso dall’art. 117 Cost. sulla materia della tutela dell’ambiente*”, sarebbe precluso alle Regioni allocare ad un diverso livello amministrativo le suddette funzioni, come affermato, con riferimento ad analoghe leggi regionali, dalla Corte Costituzionale nelle richiamate pronunce n. 187/2011 e n. 159/2012 (primo motivo di ricorso).

Ferma restando tale (pregiudiziale) questione di legittimità costituzionale, la ricorrente formula, poi, nei confronti della gravata determinazione di rigetto una serie di altre censure, quali, in particolare:

a) l'incompetenza assoluta di Roma Capitale al rilascio dell'autorizzazione richiesta, in relazione ai citati artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152/2006, sostenendo come il contrasto tra la delega ai Comuni stabilita all'art. 6, comma 2, lett. b) e c), della l.r. n. 27/1998 e la successiva normativa nazionale di cui ai citati artt. 196, comma 1, lett. d) ed e), e 208 del Codice dell'ambiente (di attribuzione invece, delle medesime funzioni alle Regioni) sarebbe in tesi risolvibile - in ossequio agli ordinari criteri che regolano i rapporti tra norme che si succedono nel tempo - in favore della posteriore normativa statale, con conseguente nullità di tutti i provvedimenti impugnati in ragione della *“inapplicabilità ed irrilevanza della delega”* di cui alle preesistenti disposizioni regionali, in applicazione delle quali tali atti risultano essere stati adottati (secondo motivo di ricorso);

b) l'illogicità e contraddittorietà della determinazione dirigenziale di *“conclusione negativa”* del procedimento autorizzativo, in particolare evidenziandosi come la dedotta illegittimità delle preesistenze edilizie così come l'incompatibilità urbanistica (entrambe poste a fondamento del diniego impugnato) non costituirebbero elemento ostativo al rilascio dell'autorizzazione richiesta, potendo l'amministrazione condizionarne il rilascio al rispetto di determinate prescrizioni edilizie o all'esito del procedimento di condono nonché procedere alla necessaria variante urbanistica (punto 3.1 del ricorso);

c) la violazione degli artt. 14 *bis* (conferenza semplificata) e 14 *ter* (conferenza simultanea) della l. n. 241/1990, in relazione sia ai termini perentori di durata massima ivi previsti che al termine entro il quale le amministrazioni partecipanti avrebbero dovuto rendere le loro valutazioni, con conseguente pretesa formazione di un provvedimento tacito di silenzio-assenso per quanto riguarda: i) il parere del Dipartimento Programmazione e Attuazione

Urbanistica prot. n. QL/14004 del 25 gennaio 2019, con il quale si concludeva per la incompatibilità urbanistica del sito e l'impossibilità di esprimere il parere sulla compatibilità edilizia; ii) il parere dell'A.R.P.A. Lazio di cui alla nota prot. 5892 del 30 gennaio 2019; iii) il parere espresso da Roma Capitale, in quanto addirittura reso successivamente alla riunione simultanea del 4 febbraio 2019 (punti 3.2 e 3.3 del ricorso);

d) la violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990, per mancato preavviso di conclusione negativa (punto 3.4 del ricorso);

e) la violazione degli artt. 14 *bis* e 14 *ter* della l. n. 241/1990, assumendo l'illegittimità del provvedimento con cui l'amministrazione procedente, al fine di recuperare i propri ritardi, ha disposto la proroga dei termini per la trasmissione dei pareri di competenza, mediante l'assegnazione di un termine superiore a quello previsto dall'art. 14 *bis*, attesa la carenza di un siffatto potere di proroga, sospensione e/o interruzione degli stessi (quarto motivo);

f) (in via subordinata) la violazione dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006 per mancata designazione del responsabile del procedimento ai sensi del comma 3 e mancato rispetto dei termini previsti sia per la convocazione della conferenza di servizi (comma 3) sia per la conclusione dell'istruttoria (comma 8), nonché per difetto di motivazione (quinto ed ultimo motivo di ricorso).

Roma Capitale si costituiva in giudizio, contestando il ricorso e chiedendone il rigetto, senza nulla argomentare in merito alla dedotta questione di illegittimità costituzionale della normativa regionale.

La Sezione con ordinanza cautelare n. 6891/2019 fissava, ai sensi dell'articolo 55, comma 10, cod. proc. amm., l'udienza pubblica per la trattazione di merito del ricorso *“Considerato che la decisione del ricorso presuppone l'esame di questioni la cui complessità è incompatibile con la sommarietà della presente fase cautelare e che le esigenze della parte ricorrente appaiono tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito”*.

In prossimità dell'udienza pubblica, le parti depositavano, infine, brevi note ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, in cui

ciascuna brevemente ribadiva le proprie difese.

All'esito dell'udienza pubblica del 6 maggio 2020, la Sezione con ordinanza n. 7851/2020 - nel condividere i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso - rimetteva alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale relativa alla compatibilità con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione dell'art. 6, comma 2, lett. b) e c) della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, recante la *“Disciplina regionale dei rifiuti”* *“come implicitamente convalidato dalla L.R. Lazio n. 23/2006”*, nella parte in cui dispone che *“Sono delegate ai comuni: ... l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione”* e *“l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)”*, conseguentemente disponendo la sospensione del giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Con successivi motivi aggiunti la ricorrente impugna la successiva determinazione dirigenziale con cui Roma Capitale respingeva anche l'ulteriore istanza di autorizzazione *ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006*, avanzata, sempre in relazione al citato impianto, dalla [REDACTED] in ossequio alla precedente (già contestata) determinazione di conclusione negativa (in cui si invitava l'interessata a presentare *“una revisione del progetto definitivo dell'impianto che risponda alle prescrizioni della Conferenza di Servizi, attivando anche, ove necessario, le procedure di valutazione di assoggettabilità a VIA presso gli enti competenti”*), riproponendo avverso tale atto le stesse censure formulate in sede di ricorso introduttivo.

La Sezione con ordinanza n. 6980/2020 respingeva l'istanza cautelare formulata in sede di motivi aggiunti, confermando la sospensione del

presente giudizio già disposta con ordinanza n. 7851/2020.

Successivamente, la ricorrente con atto depositato il 18 ottobre 2021 chiedeva la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio *“tenuto conto dell'avvenuto deposito in data 15.10.2021 della sentenza 189/2021 della Corte Costituzionale pubblicata in data 7.10.2020”*.

La [REDACTED], con ulteriore memoria, insisteva, poi, per l'accoglimento del gravame proposto.

All'udienza pubblica del 4 maggio 2022, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Sia il ricorso introduttivo che quello per motivi aggiuntivi devono essere accolti sotto il profilo dell'incompetenza dell'amministrazione capitolina ad adottare gli atti impugnati, attesa l'incompatibilità della norma attributiva del potere esercitato da Roma Capitale con la Carta costituzionale.

Assume, infatti, rilievo dirimente che la Corte Costituzionale con sentenza n. 180 del 7 ottobre 2020, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 13 ottobre 2021, nell'aderire alla ricostruzione proposta dalla Sezione, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006 (data di entrata in vigore del Codice dell'ambiente), dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della l.r. Lazio n. 27/1998, nella considerazione che *“con la disposizione ora in scrutinio la Regione Lazio, delegando ai Comuni la funzione amministrativa — attinente alla cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti — ad essa conferita con legge nazionale, ha inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”*, per l'effetto introducendo *“una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale”* in materia di autorizzazione alla gestione e al trattamento dei rifiuti (artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 del d.lgs. n.

152/2006) *“in assenza —sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente — di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione”*.

La potestà legislativa esclusiva in materia ambientale comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, sicché deve escludersi che le funzioni amministrative, già conferite dallo Stato alla Regione, possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale quale il comune, comportando una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.

Il positivo scrutinio da parte della Consulta della prospettata questione di legittimità costituzionale e, dunque, la caducazione retroattiva della norma regionale che assegna ai comuni il potere di autorizzare l'attività di autodemolizione e rottamazione implica necessariamente - anche a prescindere dalla chiara graduazione delle censure formulate, operata dalla ricorrente, comunque diretta ad attribuire un profilo prioritario a detta questione - l'accoglimento del gravame proposto per difetto di incompetenza di Roma Capitale ad adottare i contestati provvedimenti di diniego dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006.

Gli atti impugnati devono, quindi, essere annullati, con assorbimento di ogni altro motivo articolato in sede di ricorso introduttivo e di motivi aggiunti.

Sussistono, comunque, giusti motivi - attesa la complessità della questione (tale da avere reso necessaria una pronuncia della Corte Costituzionale) - per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie sia il ricorso introduttivo che il ricorso per motivi aggiunti, per l'effetto annullando i provvedimenti ivi impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 con
l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Eleonora Monica

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO