

Pubblicato il 23/06/2022

N. 08560/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01569/2019 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 1569 del 2019, proposto da:

Eurodemolizioni Sas Ricambi Nuovi ed Usati di Frasacco E. & C., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Naccarato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, Agenzia Regionale Protezione Ambientale Lazio, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituite in giudizio;

Autorita' di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Citta' Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante

pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Barra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del 18.12.2018, n. repertorio QL/1528/2018, n. protocollo QL/94379/2018, di conclusione negativa del procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. 152/06, comunicata a mezzo pec in data 20.12.2018;
- di ogni atto presupposto, connesso o conseguente, compresi ove occorra:
- la nota QL 51704 del 16.07.2018 di convocazione della conferenza di servizi in modalità simultanea, il verbale della conferenza di servizi del 26.11.2018, prot. QL/26854/2018 del 26.11.2018 e i pareri resi dalle amministrazioni in sede di conferenza di servizi in relazione al rilascio dell'autorizzazione suddetta, tra cui: il parere di Arpa Lazio, reso con nota prot. 78898 del 20 novembre 2018; il parere dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale, reso con note prot. 0003459 del 4 giugno 2018 e prot. 0004713 del 1 agosto 2018 e prot. 0005148 del 5 settembre 2018; il parere della Regione Lazio, Direzione politiche ambientali e ciclo dei rifiuti, Area V.I.A. reso con nota prot. U-0474446 del 1° agosto 2018; il parere di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, reso note prot. QI/193551/18 del 23.11.2018 e QI prot. 154200 del 01.10.2018; la nota della Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. 0189962 del 26.11.2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della Città' Metropolitana di Roma Capitale e dell'Autorita' di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a Roma Capitale nonché ai restanti soggetti in epigrafe, ritualmente depositato il 4.2.2019, la società ricorrente ha richiesto a questo Tribunale l'annullamento:

- della determinazione dirigenziale del 18.12.2018, n. repertorio QL/1528/2018, n. protocollo QL/94379/2018, di conclusione negativa del procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. 152/06, comunicata a mezzo pec in data 20.12.2018;
- di ogni atto presupposto, connesso o conseguente, compresi ove occorra:
- la nota QL 51704 del 16.07.2018 di convocazione della conferenza di servizi in modalità simultanea, il verbale della conferenza di servizi del 26.11.2018, prot. QL/26854/2018 del 26.11.2018 e i pareri resi dalle amministrazioni in sede di conferenza di servizi in relazione al rilascio dell'autorizzazione suddetta, tra cui: il parere di Arpa Lazio, reso con nota prot. 78898 del 20 novembre 2018; il parere dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale, reso con note prot. 0003459 del 4 giugno 2018 e prot. 0004713 del 1 agosto 2018 e prot. 0005148 del 5 settembre 2018; il parere della Regione Lazio, Direzione politiche ambientali e ciclo dei rifiuti, Area V.I.A. reso con nota prot. U-0474446 del 1° agosto 2018; il parere di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, reso note prot. QI/193551/18 del 23.11.2018 e QI prot. 154200 del 01.10.2018; la nota della Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. 0189962 del 26.11.2018.

2. In particolare, la ricorrente ha rappresentato:

- la medesima svolge da trent'anni attività di demolizione di veicoli fuori uso. L'impianto è situato in un'area urbanizzata e antropizzata, fuori dal raccordo anulare nei pressi di Acqua Vergine, lungo una linea ferroviaria. Nel circondario sono presenti numerose attività commerciali e siti industriali;
- l'attività è stata esercitata in forza di autorizzazioni sempre rinnovate, essendo stati medio tempore presentati progetti di adeguamento alle normative di settore succedutesi nel tempo (D.P.R. 915 del 1982; D. Lgs. 22

del 1997; D. Lgs. 209 del 2003, che prevedeva un obbligo di presentazione di un progetto adeguamento dell'impianto; D. Lgs. 152 del 2006, ecc...), riscontrando sempre tempestivamente le richieste dell'Amministrazione;

- nel 2004 ha presentato il progetto di adeguamento ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. 209/03, al fine di ottenere l'autorizzazione definitiva all'esercizio dell'attività, ma il relativo procedimento amministrativo non è stato mai concluso da parte delle competenti amministrazioni;
- in attesa dell'approvazione del progetto di adeguamento, la ricorrente ha comunque continuato a svolgere l'attività in base ad autorizzazioni provvisorie rilasciate dal commissario straordinario per l'emergenza rifiuti a Roma e provincia e poi da Roma Capitale, cessato il regime commissariale nel 2013 (deliberazione della Giunta Capitolina n. 75 del 1° marzo 2013);
- con un primo ricorso n. 5778/18 dinanzi a questo Tribunale, la ricorrente ha impugnato la DD QL/246/2018 del 27.02.2018, prot. 12847/2018, del Dipartimento tutela ambientale Direzione rifiuti risanamenti e inquinamenti U.O. Rifiuti e risanamenti, avente ad oggetto la proroga dell'autorizzazione all'esercizio di attività di autodemolizione provvisoria nell'attuale sede di esercizio, nella parte in cui prescriveva la presentazione di un progetto definitivo in tempi irragionevolmente brevi ai fini dell'approvazione dell'impianto ai sensi dell'art. 208 d. Lgs 152/2006; - in data 11.04.2018 sono presentati gli elaborati progettuali (acquisiti al prot. QL/23722/2018);
- in merito, Roma Capitale – con nota prot. QL/51704/2018 del 16.07.2018 - ha indetto una conferenza di servizi decisoria, in modalità semplificata e asincrona, per esaminare il progetto della ricorrente;
- con successiva nota QL 72259 del 08.10.2018, i termini per la conferenza di servizi sono stati riavviati e con nota QL 85788 del 22.11.2018 è stata disposta la convocazione in modalità simultanea per il giorno 26.11.2018.
- alla conferenza simultanea, nessuna Amministrazione si è espressa negativamente sull'impianto. Alcune amministrazioni hanno al più evidenziato la necessità di acquisire ulteriore documentazione e di chiedere chiarimenti;

- la ricorrente, che si è dichiarata disposta alla massima collaborazione e a fornire ogni necessario documento o chiarimento, è rimasta quindi in attesa che pervenisse una formale richiesta di integrazione dei documenti e delle informazioni necessarie a proseguire la conferenza di servizi. Ciò nel presupposto dell'assenza di criticità e della fattibilità dell'impianto, anche in variante urbanistica, atteso che l'autorizzazione ex art. 208 del D. Lgs. 152/06 "costituisce ove occorra variante allo strumento urbanistico", eventualmente con prescrizioni;

- senonché la ricorrente si è vista notificare il provvedimento oggi gravato, con cui Roma Capitale, limitandosi a riportare sinteticamente le posizioni assunte dalle Amministrazioni nella conferenza, conclude negativamente il procedimento, senza specificare quali pareri sarebbero stati determinanti per la decisione e quali le criticità non superabili nel procedimento, neppure mediante integrazioni o prescrizioni.

3. Sono stati proposti i motivi di ricorso di seguito rubricati e sintetizzati, e come meglio articolati nell'atto introduttivo del giudizio.

3.1 SULLA MOTIVAZIONE. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 15 del D. Lgs. 209/2003; art. 208 del D. Lgs. 152/2006; art. 3 e art. 14 quater L. 241/1990). Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità e leale collaborazione.

Si contesta il deficit motivazionale della gravata determinazione adottata in seno alla conferenza di servizi, nella misura in cui si limita a recepire acriticamente le posizioni espresse dalle singole Amministrazioni, senza assumere una valutazione unitaria sulla base delle posizioni prevalenti, ai sensi dell'art.14 quater L.n.241/90, specie a fronte del fatto che l'impianto di cui trattasi è preesistente, regolarmente approvato ed oggetto di un progetto di adeguamento ai sensi del D.Lgs.n.209/03. Anche in merito ai profili urbanistici- rileva parte ricorrente- non è stato considerato che l'art.208 del D.Lgs.n.152/06 (Codice dell'Ambiente) prevede che l'autorizzazione costituisce, ove occorra, variante urbanistica.

3.2 SULLA MOTIVAZIONE. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 15 del D. Lgs. 209/2003; art. 208 del D. Lgs. 152/2006; art. 3 e art. 14 quater L. 241/1990). Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità e leale collaborazione.

La carenza motivazionale viene censurata sotto diverso profilo. In particolare, si contesta la genericità della motivazione, relativamente al fatto che, pur denegandosi formalmente l'autorizzazione, al contempo si richiede la presentazione, entro novanta giorni, di un nuovo progetto definitivo, con relativi ingenti costi a carico della proponente, senza prima avere valutato, almeno astrattamente, la fattibilità del progetto, soprattutto in merito alla compatibilità urbanistica ed ambientale.

3.3 SULLA NECESSITA' DI INDIRE UNA CONFERENZA PRELIMINARE. Violazione e falsa applicazione di legge in relazione dell'art. 208 del D. Lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, lettera b) della L. 241/1990. Eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento e della leale collaborazione. Violazione del principio di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.). Illegittimità derivata.

Si eccepisce la violazione dell'art.14, co.3 L.n.241/90, in quanto l'Amministrazione procedente avrebbe dovuto indire una conferenza di servizi cd. preliminare, avendo la ricorrente, con il ricorso r.g. 5778/18 (sul punto parificabile ad una vera e propria istanza), palesato la necessità di compiere un'istruttoria preliminare di fattibilità.

3.4 SULLA DISCIPLINA URBANISTICA. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 15 del D. Lgs. 209/03; art. 208 del D. Lgs. 152/2006; L. 241 del 1990; L.R. 36/1986). Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà della motivazione, difetto di istruttoria e ingiustizia manifesta; travisamento dei fatti.

Si contesta il fatto che, sotto il profilo urbanistico, il competente Dipartimento di Roma Capitale non avrebbe, a ben guardare, espresso un giudizio conclusivamente ostativo, quanto, piuttosto, la necessità di un

approfondimento istruttorio, tenuto conto che le prescrizioni del PRG si rivolgono principalmente alle nuove localizzazioni e che l'art.208 D.Lgs.n.152/06 contempla espressamente la possibilità che l'autorizzazione, ove occorra, costituisca variante urbanistica.

3.5 COMPLETEZZA DOCUMENTALE. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 208 D. Lgs. 152/2006; art. 6, lettera b) della L. 241/1990. Eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento e della leale collaborazione. Violazione del principio di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.). Illegittimità derivata.

Si contesta che l'Amministrazione non ha tenuto conto della circostanza per cui, con il ricorso 5778/18, la ricorrente aveva impugnato la determinazione QL/246/2018, nella parte in cui imponeva la presentazione del progetto definitivo, con costi ingenti per la società, senza prima effettuare la verifica preliminare di compatibilità.

3.6 SUL CONTRADDITTORIO PROCEDIMENTALE. Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 10 bis e 14 ss. della Legge 241/1990). Eccesso di potere per violazione del diritto di difesa e delle garanzie procedurali. Violazione del principio di leale collaborazione e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Si eccepisce la violazione dell'art.10-bis L.n.241/90, in quanto la gravata determinazione non è stata preceduta dalla comunicazione di preavviso dei motivi ostativi.

3.7 SULL'OMESSA MOTIVAZIONE IN ORDINE ALLA POSSIBILITÀ DI UN'AUTORIZZAZIONE PROVVISORIA FINO ALLA DELOCALIZZAZIONE. Violazione e falsa applicazione di legge (dpr 915/1982; D lgs 22/1997; D lgs 209/2003; D lgs 152/2006). Violazione del principio del legittimo affidamento e di leale collaborazione. Violazione degli obblighi discendenti dalla convenzione di delocalizzazione.

Si rimprovera all'Amministrazione di non avere valutato, perlomeno, la possibilità di autorizzare l'impianto in via provvisoria, ai sensi dell'art.15

D.Lgs.n.209/03.

4. Si costituivano, per resistere al ricorso, le seguenti Amministrazioni: Roma Capitale (in data 18.2.2019), la Città Metropolitana di Roma Capitale (in data 11.2.2019), l'Autorità Distrettuale di Bacino dell'Appennino Centrale, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato (in data 26.6.2019).

5. Seguiva la presentazione di ampia documentazione e articolata memoria a cura della parte ricorrente.

Alla camera di consiglio dell'8 giugno 2022 la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è fondato, ai sensi di cui in motivazione, per quanto di seguito esplicitato, avuto riguardo ai motivi di cui al par.3 della presente decisione (e relativa sottonumerazione).

Ad avviso del Collegio, sono fondate (e assorbenti sulle restanti doglianze prospettate) le censure afferenti al profilo motivazionale dell'atto impugnato.

In particolare, concordandosi sul punto con la prospettazione di parte ricorrente, si rileva che:

- la gravata determinazione, pur esponendo in modo analitico le posizioni espresse dalle singole Amministrazioni, non si cura di esprimere una valutazione, globale e sintetica, sulle posizioni prevalenti, né di valutare se e quali posizioni di segno negativo fossero ostative ad assentire la richiesta di autorizzazione ex art.208 D.Lgs.n.152/06, tenuto vieppiù conto che talune Amministrazioni hanno rilevato la necessità di ulteriori acquisizioni istruttorie, le quali, se del caso, potevano essere soddisfatte, in virtù del principio di leale collaborazione, avviando un'interlocuzione con le pertinenti p.a. ovvero con la stessa parte ricorrente;

- inoltre, appare contraddittorio, oltre che irragionevole, respingere tout court la richiesta di autorizzazione, salvo poi richiedere comunque alla società la revisione del progetto definitivo, senza previamente valutare, nella logica di minimizzazione dei costi per la proponente, se alcune palesate criticità (quelle urbanistiche e ambientali, in primis) costituiscano un ostacolo insormontabile

(o meno) ad assentire il progetto, anche in relazione alle osservazioni formulate da parte ricorrente nell'atto introduttivo del presente giudizio.

L'accoglimento del ricorso, stante il rilevato deficit motivazionale, impone di annullare l'atto impugnato, con assorbimento degli ulteriori motivi di ricorso.

In esito al vincolo conformativo nascente dalla presente decisione, dovrà essere dato impulso ex novo al procedimento de quo, a cura della Regione Lazio, competente secondo l'art.208 D.Lgs.n.152/06, posto che la Corte Costituzionale, con sentenza n.189 del 7.10.2021, ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione recata dalla legge regionale Lazio n.27/98 (rif. art.6, co.2, lett. b-c, quest'ultima con riferimento alla previsione sub b del predetto comma) di delega ai Comuni delle funzioni amministrative relative all'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli ed all'autorizzazione per l'attività di smaltimento dei rifiuti per la medesima attività.

7. Per quanto precede, il ricorso va accolto ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, va annullata la determinazione dirigenziale di Roma Capitale prot.n QL/94379/2018 del 18.12.2018.

Le spese di giudizio possono venire compensate, tenuto conto della particolarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la determinazione dirigenziale di Roma Capitale prot.n QL/94379/2018 del 18.12.2018.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2022, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Igor Nobile, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Igor Nobile

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO