

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 03272/2018 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 Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3272 del 2018, proposto da
Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco pro tempore, in persona del
legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido
Meloni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Nibby, 3;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per L'Area
Metropolitana di Roma La Provincia Di, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria
ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e
difeso dall' Teresa Chieppa, domiciliataria ex lege in Roma, via Marcantonio
Colonna, 27;

nei confronti

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in Pers. del Ministro pro tempore, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per L'Area Metropolitana di Roma, La Provincia di Viterbo e L'Etruria, Arpa Lazio, in Pers. del L.R.Pt., A.S.L. Roma 5, in Pers. del L.R.P.T. non costituiti in giudizio;

Ambiente Guidonia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Avilio Presutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Giovanna De Maio, domiciliataria ex lege in Roma, via IV Novembre, 119/A;

per l'annullamento

per l'annullamento

previa sospensiva, a) della Deliberazione PCM del 22 dicembre 2017, comunicata con nota prot. DICA 0000434 P-4.8.2.8 del 9 gennaio 2018, con cui è stata disposta la prosecuzione del procedimento di autorizzazione all'istanza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), relativa all'impianto di trattamento meccanico-biologico per i rifiuti urbani non pericolosi ("TMB") in Guidonia Montecelio, località Inviolata, b) della Determinazione della REGIONE LAZIO - Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, n. G00368 del 15 gennaio 2018 (pubblicata nel B.U.R.L. n. 8 del 25 gennaio 2018) di conclusione positiva del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale della determinazione C1869 del 02.08.2010, relativa all'impianto TMB in Guidonia Montecelio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Regione Lazio e di Ambiente Guidonia S.r.l. e di Città Metropolitana di Roma

Capitale e di Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e di Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per L'Area Metropolitana di Roma La Provincia Di;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2020 il dott. Marco Bignami

Visto l'art. 4 del dl 28/20 convertito dalla legge 70/20

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I fatti di causa si originano dall'autorizzazione integrata ambientale rilasciata dalla Regione Lazio alla dante causa della Guidonia ambiente srl nel 2010, in relazione ad un impianto TMB sito nel parco dell'Inviolata presso il Comune di Guidonia Montecelio.

L'impianto a trattamento meccanico biologico (TMB) serve a trattare i rifiuti non pericolosi, separando l'umido dal secco. In seguito, il rifiuto, compattato nelle cd. eco-balle, viene inviato in discarica, o all'inceneritore.

La Soprintendenza ai beni paesaggistici nel 2014 ha ordinato la sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 150 d.lgs. 42/04, poiché l'AIA non era stata preceduta da autorizzazione paesaggistica con riguardo al vincolo archeologico.

Tale ordinanza, impugnata dalla Guidonia ambiente srl, è stata sospesa da questo Tribunale, in altra composizione, in fase cautelare, a causa della sopravvenuta inefficacia di essa, in quanto non seguita nel termine di legge dall'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblico interesse ai sensi del citato art. 150.

La Soprintendenza ha però continuato a ritenere l'AIA invalida. Tale posizione ha indotto l'amministrazione ad approvare, d'accordo con la Guidonia ambiente srl, una modifica non sostanziale dell'AIA, facendo retrocedere l'impianto di circa 100 metri, al fine di evitare interferenze con il vincolo archeologico. L'atto è stato impugnato da associazioni ambientaliste, che lo ritenevano illegittimo a causa della invalidità dell'AIA originaria, con ricorsi rigettati da questo Tribunale.

La Soprintendenza, nel frattempo, ha avviato nel 2015 il procedimento di individuazione dell'Inviolata quale area di interesse archeologico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) d.lgs. 42/04, che ha poi concluso favorevolmente con decreto del 16 settembre 2016.

In precedenza, la Regione, proprio con la delibera relativa al procedimento di modifica non sostanziale dell'AIA del 2010 appena ricordata, aveva reputato opportuno, al fine di sciogliere definitivamente il nodo della legittimità dell'AIA del 2010, indire una conferenza di servizi. Oggetto di essa era il riesame-rinnovo dell'AIA oltre il termine di proroga ex lege indicato dal d.lgs. 46/14.

A causa del dissenso della Soprintendenza, ferma sulla posizione iniziale relativa alla illegittimità dell'AIA del 2010, la decisione è stata rimessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 14 quater della legge n. 241 del 1990, nel testo vigente *ratione temporis*. Quest'ultima, con delibera del 22 dicembre 2017, si è pronunciata a favore del rinnovo fino al 31 dicembre 2024, originando la conforme determina del 15 gennaio 2018 della Regione Lazio.

Contro tali ultimi due atti ricorre oggi il Comune di Guidonia Montecelio, chiedendone l'annullamento.

La causa è matura per la decisione, sicché la eventuale impugnativa contro l'atto di rinnovo dell'AIA del 6 luglio 2020, in conformità alla delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri, potrà essere proposta con autonomo ricorso, mentre è invece inopportuno ogni ulteriore rinvio per consentire la proposizione di motivi aggiunti nel presente contenzioso.

DIRITTO

1. In via preliminare, sono da rigettare le eccezioni di inammissibilità del ricorso avanzate in causa.

Il Comune, posto che l'impianto sorge sul suo territorio, è senza dubbio legittimato a contestare l'esito della conferenza dei servizi che ne prolunga l'attività, benché in origine avesse prestato il suo assenso all'AIA del 2010, dietro misura

compensativa. Gli atti impugnati conducono ad ulteriore sviluppo la fattispecie, cagionando potenzialmente una compressione immediata degli interessi comunale, in un quadro normativo e fattuale che, a parere del Comune, è nel frattempo mutato, e il cui eventuale impatto sul procedimento di riesame-rinnovo dell'AIA è dunque suscettibile di nuove contestazioni in giudizio.

2. Nel merito, il ricorso è infondato.

Va premesso che l'AIA del 2010, per quanto non preceduta da autorizzazione paesaggistica con riferimento alla tutela di certi reperti archeologici, non è né nulla, né inefficace.

Non nulla, perché si sarebbe verificata al limite una situazione di carenza in concreto di potere. L'amministrazione avrebbe, cioè, esercitato un potere che la legge in astratto prevede, ma di cui sarebbero difettati concretamente i presupposti giuridici per un legittimo compimento. Né questo Tribunale potrebbe reputare integrato il più grave vizio della nullità, che talora la giurisprudenza ravvisa in caso alla conferenza dei servizi (nella specie, relativa all'AIA del 2010) non sia invitata un'amministrazione competente, o essa abbia espresso un dissenso qualificato non superato nei modi di legge (CDS 3039/12; id. 28/18).

Può essere qui accantonato il profilo processuale concernente la possibilità di rilevare d'ufficio la nullità, quando essa non sia volta a paralizzare la pretesa del ricorrente, ma a corroborarla. Per affermare ciò, infatti, bisognerebbe confrontarsi con l'ostacolo costituito dal fatto che il difetto di attribuzione causativo della nullità corrisponde a ipotesi di carenza in astratto del potere, tali da radicare, di regola, la giurisdizione del giudice ordinario. È per tale ragione che in dottrina si è anche dubitato che l'azione di nullità prevista dall'art. 31 cpa possa concernere anche questa specifica ipotesi, della quale il giudice amministrativo non potrebbe conoscere.

Si potrebbe allora ipotizzare che in tale caso la nullità possa essere rilevata d'ufficio incidenter tantum, al solo fine di paralizzare la pretesa di chi la invoca, e non da chi intenda servirsene, nonostante non abbia reagito deducendo il vizio avanti al

giudice dotato di giurisdizione (che potrebbe essere lo stesso g.a., qualora si reputasse esperibile l'azione di cui all'art. 31 c.p.a. entro il termine decadenziale). In caso contrario, sarebbe eluso o il riparto di giurisdizione, o l'onere di lamentare la nullità dell'atto amministrativo nel termine di decadenza, profilo, quest'ultimo, che è del tutto peculiare del diritto amministrativo e non consente, perciò, un'automatica trasposizione dei principi sulla nullità vigenti nel diritto civile e processuale civile, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità (cfr, tuttavia, CDS 6120/17).

Per accantonare tale problema, basta però osservare che il riscontro del vizio richiederebbe una allegazione delle specifiche circostanze verificatesi ai tempi del rilascio dell'AIA del 2010, che avrebbero dovuto essere descritte dalle parti così da permetterne una perimetrazione in fatto, tale da sorreggere lo scrutinio di nullità. In difetto di ciò, il Tribunale non è neppure in grado di percepire l'eventuale profilo di nullità.

3. L'AIA del 2010 neppure può essere ritenuta inefficace, perché tale condizione può semmai affliggere l'atto che sia ancora in attesa di perfezionamento, ma non quello che affermi la propria attitudine a produrre effetti nel mondo giuridico, stante la sua piena corrispondenza alla fattispecie astratta definita dalla legge. In altri termini, la giurisprudenza amministrativa che reputa inefficace, ad esempio, il titolo abilitativo edilizio, finché non sopraggiunge l'autorizzazione paesaggistica, mira a preservare la legittimità di tale titolo, quando è incontestato che esso produrrà effetti non appena integrato dall'autorizzazione (ad esempio, CDS 5563/15). Nell'ipotesi inversa, in cui il titolo edilizio venga attivato sulla premessa che l'autorizzazione non è dovuta (come nel caso di specie, quanto all'AIA), è ovvio che cessa ogni motivo per ragionare in termini di inefficacia (ben potendo l'amministrazione e il detentore del titolo reputare che nel caso di specie l'autorizzazione non fosse richiesta dalla legge, ad esempio per insussistenza del vincolo) e si pone il diverso problema della legittimità.

Quanto a quest'ultimo, infine, il Tar Lazio, rigettando i ricorsi contro la prima modifica non sostanziale dell'AIA del 2010, ha già affermato, in modo che qui si condivide, che tale titolo deve ritenersi oramai incontestabile, perché non impugnato, nei termini decadenziali (ovvero impugnato senza successo), né rimosso in autotutela (Tar Lazio 5440/17).

Il procedimento di rinnovo per cui è oggi causa si è perciò svolto sulla base della corretta premessa in ordine alla validità dell'AIA del 2010.

Va peraltro sottolineato che altro è la validità dell'AIA del 2010 quale fondamento del procedimento di rinnovo, altro l'eventuale esercizio dei poteri inibitori e repressivi che la legge attribuisce al Mibact e ai suoi organi periferici al fine di tutelare ambiente e paesaggio (CDS 28/18 cit.). Questi ultimi non sono infatti intersecati dalla sorte giuridica di titolo abilitativi, assunti in violazione dell'obbligo di acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica. Ben avrebbe perciò potuto l'autorità preposta al vincolo ordine il ripristino, pur in presenza di un'AIA, a causa della omessa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica (ma la Soprintendenza non ha ritenuto di imboccare tale via, oggi preclusa dalla già intervenuta eliminazione della ragione di contrasto con il vincolo).

Comunque si tratta di profilo esterno alla presente controversia, al quale, appunto, deve invece essere decisa sul presupposto della legittimità ed efficacia dell'AIA del 2010 (la quale, peraltro, come si è visto, è stata già modificata in modo tale da non interferire con i beni archeologici che la Soprintendenza intendeva tutelare)

4. Ciò premesso, si può passare all'esame dei motivi di ricorso.

Con il primo e il secondo di essi, da accorpare, il ricorrente reputa violati gli artt. 2, 3, 9, 32, 97 della Costituzione; 14-quater della legge n. 241 del 1990; 140 del d.lgs, n. 42 del 2004; il d.m. apposito del vincolo del 2016. Viene altresì denunciato l'eccesso di potere.

Il Comune si concentra sulla inosservanza del nuovo vincolo prescritto dal Mibact con il D.M. 16 settembre 2016, che osterebbe al riesame-rinnovo dell'Aia del 2010. In senso contrario, il Tribunale osserva che il vincolo è stato apposto dopo che si è

autorizzata la realizzazione dell'impianto TMB nel 2010, alla quale esso non è perciò opponibile. Non vi è infatti alcuna ragione per discostarsi dal principio generale secondo il quale i vincoli conformativi della proprietà rilevano, solo se anteriori alle opere eseguite. Ed è appena il caso di rilevare che ad essere preservata non è solo la struttura fisica dell'impianto, ma la sua vocazione funzionale, senza la quale esso sarebbe del tutto inutile.

La giurisprudenza amministrativa si è già espressa in senso conforme su una fattispecie avente ad oggetto un vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'autorizzazione all'esercizio della cava (CDS 4362/18), atto avente efficacia durevole, ma non per questo piegato ad una sopravvenienza che frusterebbe l'affidamento riposto nell'impiego dell'opera in precedenza realizzata.

Vero è che l'AIA del 2010 è stata riesaminata ai fini del rinnovo, ma essa continua a fungere da base legale della costruzione e gestione dell'impianto, al punto che si è resa necessaria la premessa svolta sopra: non sarebbe infatti consentito riesaminare una fattispecie ab origine nulla, inefficace, annullata nel rispetto del termine di decadenza per impugnarla.

Posto che, invece, l'AIA del 2010 va ai nostri fini reputata legittima, è tale atto, formalmente oggetto di un riesame, a cristallizzare temporalmente lo stato dei vincoli opponibili. Ai sensi dell'art. 29 octies del d.lgs. n. 152 del 2006, in sede di riesame debba tenersi conto degli sviluppi delle norme di qualità ambientali o di nuove disposizioni legislative. Ciò significa che l'evoluzione normativa del quadro di riferimento reclama spazio nella valutazione della fattispecie, e non che un vincolo amministrativo sopravvenuto possa eludere il principio che lo vuole inapplicabile alle attività già iniziate legittimamente prima di esso. Vi è, in altri termini, una differenza di sostanza tra sopravvenienze normative e sopravvenienze amministrative, se non altro perché ammettere la retroattività impropria delle seconde esporrebbe i consociati all'arbitrio di decisioni modellate in loro danno, anziché generali e astratte. È questa una differenza che, però, la censura non tiene

in considerazione.

5. Nel caso di specie, il vincolo è stato posto dall'amministrazione a seguito di dichiarazione di pubblico interesse dell'area dell'Inviolata, giacché la rilevanza archeologica di un bene non emerge certo in re ipsa, ma comunque esige un'attività umana che connoti tale bene in questa direzione.

Né ha rilievo la circostanza che, per le ipotesi di condono edilizio, l'immobile debba rilevarsi compatibile anche con il vincolo di inedificabilità relativo sopravvenuto, perché il presupposto di ciò risiede nella natura abusiva dell'opera, mentre, nel caso di specie, si è già rilevato che essa è stata eseguita sulla base di un titolo oramai da considerarsi valido.

È vero poi che il giudice penale ha sequestrato il cantiere e coltivato un procedimento per avere gli indagati agito senza autorizzazione paesaggistica, ma, anche qui, si tratta di un profilo estraneo rispetto a quanto rileva in questa sede, posto che il reato sussiste anche in presenza di un titolo abilitativo consolidatosi, ferma l'indagine sull'elemento soggettivo, sicché la circostanza che la giurisdizione penale stia procedendo non è indicativa di alcunché circa la legittimità dell'AIA del 2010 (e ciò a prescindere dai limiti indicati dall'art. 654 c.p.p.). L'eventuale persistenza del sequestro penale dell'impianto, peraltro, può incidere di fatto sulla sua disponibilità, ma non sul procedimento amministrativo volto al riesame dell'AIA.

6. Non è dunque questione, come suggerisce il Comune, di avere riduttivamente relegato la posizione della Soprintendenza in sede di conferenza dei servizi a termini "meramente formalistici", mentre si sarebbe dovuto risolvere "il nodo dell'effettivo impatto territoriale dell'impianto", posto che il Mibact, tramite il suo organo periferico, quel nodo lo ha posto proprio con riguardo al vincolo sopravvenuto, pretendendo con esso di impedire la realizzazione di volumi e comunque l'esercizio di ogni attività differente dalla bonifica del sito adiacente, occupato da una discarica.

Al di fuori di questo perimetro, restava certamente da apprezzare l'impatto

ambientale dell'opera, che si pone comunque ai margini di un parco regionale protetto. Non vi è dunque alcuna contraddizione nel fatto che la Presidenza del Consiglio dei ministri abbia da un lato escluso l'applicabilità del D.M. del 2016, e dall'altro abbia preso spunto da esso per apprezzare le caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche dell'area, che permangono nonostante l'inopponibilità del vincolo sopravvenuto.

Ma, sotto questo diverso profilo, non si può convenire con il ricorrente che la componente ambientale della fattispecie sia stata ignorata, poiché in conferenza dei servizi l'ARPA ha espresso posizione favorevole, a condizione che ne fossero state osservate le prescrizioni mitigatorie dell'impatto sul territorio. La Presidenza ha perciò legittimamente dato per acquisito tale dato, ulteriormente valorizzandolo con la previsione di una cessazione anticipata dell'AIA riesaminata al 31/12/24, e ha poi accordato la sua valutazione al prisma attraverso il quale la Soprintendenza aveva filtrato le proprie ragioni di dissenso, ovvero al D.M. del 2016.

Del resto, lo stesso ricorrente, nell'impugnare la scelta discrezionale di alta amministrazione, continua ad appoggiarsi sui riflessi ambientali del decreto ministeriale, anche con riferimento ad un pretesa conformazione delle attività in essere che, come si è già detto, non ha ragione di essere distinta dalla conformazione della proprietà, e resta a sua volta dunque inapplicabile alle opere già legittimamente assentite.

Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 242, commi 9 e 10, del d.lgs. n. 152 del 2006, l'AIA dovrà contenere ogni prescrizione necessaria per rendere compatibile l'attività del sito (cd. discarica di servizio inclusa) con la bonifica dell'area adiacente.

A fronte di ciò, non sconfina certamente nella manifesta irragionevolezza la scelta di continuare a servirsi di un impianto di TMB già costruito, anziché di realizzarne di nuovi altrove, come invece sostiene il Comune ricorrente.

Le censure sono per tali ragioni infondate.

7. Con il terzo e quarto motivo (da accorparsi) il ricorrente deduce la violazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 97, 117, primo comma, della Costituzione; 240 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, 14 quater della legge n. 241 del 1990, nonché l'eccesso di potere, nei riguardi sia della delibera della Presidenza, sia, anche per invalidità derivata, della determina regionale impugnata.

Il Comune sostiene che l'apertura dell'impianto di TMB è incompatibile con l'attività di bonifica del sito adiacente inquinato dalla discarica oramai chiusa e che, in ogni caso, gli atti impugnati non avrebbero tenuto neppure in considerazione questo aspetto.

In realtà tale ultima asserzione non è corretta, perché proprio limitando l'efficacia dell'AIA al 31/12/2014 gli atti impugnati hanno mostrato di voler conciliare l'esigenza di trattare i rifiuti con quella della bonifica (che, secondo lo stesso ricorrente, potrebbe prolungarsi forse per vent'anni, e quindi sarebbe al limite ritardata, ma non impedita dall'esercizio dell'impianto).

Del resto, non vi è motivo per ritenere che le due attività siano incompatibili a causa del passaggio dei mezzi pesanti destinati a convogliare i rifiuti nell'impianto, specie se si tiene presente, come si è già rimarcato, che sarà dovere dell'amministrazione adottare prescrizioni in tal senso sulla base dell'art. 242 d.lgs. n. 156 del 2006. Non è perciò illegittimo, ma coerente con l'oggetto della conferenza dei servizi, rinviare la specificazioni di tali cautele ad atti successivi.

Quanto, poi, all'ulteriore contaminazione del sito dovuta al rischio di versamento dei rifiuti, si tratterebbe di una situazione di patologica violazione della normativa ambientale, che certamente non può essere presa a raffronto nel giudicare se un impianto possa essere esercitato a regola d'arte.

Anche queste censure sono perciò infondate.

Il ricorso va dunque rigettato.

Le spese, attesa la complessità della fattispecie, sono compensate tra tutte le parti

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater),
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

Rigetta il ricorso.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2020 con
l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

L'ESTENSORE

Marco Bignami

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO