



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9927 del 2010, proposto da:
Societa' Laziale Ambiente S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Cristina Savorelli,
con domicilio eletto presso Cristina Savorelli in Roma, via della Balduina, 63;

contro

Provincia di Roma, rappresentata e difesa dall'Avv. Massimiliano Sieni, domiciliata
per legge in Roma, via IV Novembre, 119/A; Ente Regionale Roma Natura,
rappresentato e difeso dall'Avv. dello Stato Francesco Paladino, domiciliataria in
Roma, via dei Portoghesi, 12; Regione Lazio, Asl Rm C, Arpa Lazio; Comune di
Roma, rappresentato e difeso dall'Avv. Pier Ludovico Patriarca, domiciliata per
legge in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II QUA n. 27917/2010,
resa tra le parti, concernente DINIEGO AUTORIZZAZIONE PER
REALIZZAZIONE ED ESERCIZIO DI UN IMPIANTO DI
COMPOSTAGGIO E LOMBRICOMPOSTAGGIO - RIS.DANNI;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia e del Comune di Roma e dell'Ente Regionale Roma Natura;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2012 il Cons. Raffaele Prosperi e uditi per le parti gli avvocati Savorelli, De Maio, per delega dell'Avv. Sieni, l'Avvocato dello Stato Colelli e, per il Comune di Roma, l'Avv. D'Ottavi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La s.r.l. Laziale Ambiente, nella qualità di proprietaria di un lotto di terreno sito in Roma alla via Laurentina km 21,00, di superficie pari a complessivi 50.000 mq. collocato ai margini della Riserva naturale "Decima Malafede" sotto il controllo dell'Ente gestione Roma Natura, coltivato a seminativo non irriguo alternato a maggese, presentava nel 2003 alla Regione Lazio, richiesta di autorizzazione ex artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. 22/97 per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi assimilati ai rifiuti urbani, circoscritti a scarti verdi in eventuale miscelazione con altri materiali di natura ligneo-cellulosa, il tutto allo scopo di attivare in loco un sistema agricolo più funzionale al sito, integrandolo con un impianto di compostaggio e lombricompostaggio a servizio, e non solo, dell'azienda agricola.

La procedura ex artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. 22/97 si era resa necessaria in quanto il terreno, seppur ai margini, ricadeva in area protetta.

Il procedimento veniva trattato in alcune conferenze istruttorie, tenutasi inizialmente durante il Commissariamento della Regione Lazio per l'emergenza rifiuti, in presenza di tutti gli altri enti interessati ed alla data dell'ultima conferenza

istruttoria del 17.10.07, tenutasi innanzi al Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti della Regione Lazio, il progetto aveva acquisito tutti i pareri necessari, espressi e/o per silenzio assenso.

La fine del commissariamento della Regione Lazio segnava il passaggio dei procedimenti in corso alla Provincia di Roma, ente delegato ex art. 5 L.R. n. 27/98, la quale, nonostante l'interessata assumesse l'avvenuta acquisizione di tutti i pareri favorevoli e la necessità del solo rilascio del provvedimento di autorizzazione, convocava un'ulteriore conferenza di servizi in data 20 febbraio 2009: in detta conferenza venivano acquisiti altri due pareri favorevoli di uffici comunali, mentre l'Ente Roma Natura si riservava, invece, qualsiasi pronuncia, senza considerare i precedenti atti e provvedimenti favorevoli già adottati dallo stesso ente.

La Conferenza veniva dunque sospesa senza apposizione di un termine in attesa del nullaosta dell'Ente Roma Natura.

In data 22 maggio 2009, con la nota impugnata prot. n. 72919/PTA2, la ricorrente riceveva comunicazione di avvio del procedimento di rigetto da parte della Provincia con allegate le note prot. n. 3028 del 7 maggio 2009 di Roma Natura e prot. n. 32785/D2/2W/00 del 20 maggio 2009 della Regione Lazio, con comunicazione della possibilità di presentare osservazioni e documenti, che venivano depositate il 4 giugno 2009, prot. n. 78595/PTA2. ed infine, in data 17 settembre 2009 veniva trasmesso dalla Provincia il decreto dirigenziale n. 5451/2009 del 4 settembre 2009 di definitivo diniego alla autorizzazione richiesta dalla ricorrente.

La Laziale Ambiente proponeva allora ricorso al TAR del Lazio, il quale lo respingeva con sentenza n. 27917 del 22 luglio 2010; tale sentenza veniva impugnata con ricorso in Consiglio di Stato notificato il 10/11 novembre 2010 e recante le seguenti censure:

1.La Laziale Ambiente si duole della violazione dell'art. 208 D.Lgs. n. 152/2006, ribadendo il motivo sub.1 del ricorso di primo grado, secondo cui la Provincia non poteva che rilasciare l'autorizzazione o convocare la conferenza di servizi per definire il tutto. In ogni caso, il progetto armonizzato al tempo richiesto all'interessata non poteva ritenersi un nuovo progetto, né la Provincia aveva comunque richiesto la presentazione di un nuovo progetto, quindi la domanda doveva essere accolta, visti i pareri espressi favorevolmente oppure da ritenersi maturati ai sensi della L. 241/90.

2.Con il secondo motivo del ricorso di primo grado la ricorrente lamentava violazione dell'art. 3 del regolamento provvisorio per il procedimento di rilascio del nulla osta per l'Ente Roma Natura di cui all'art. 28 legg reg. 29/97 e la conseguente carenza di potere dell'arch. Sabatini in relazione ai provvedimenti assunti. Ha errato la sentenza impugnata, laddove ha ritenuto che l'architetto fosse effettivamente delegato ad esprimere la volontà dell'Ente Roma Natura in quanto l'atto di diniego era firmato anche dal Direttore dell'Ente: una delega rilasciata limitatamente ad una specifica conferenza di servizi nei confronti di soggetto non facente parte dell'organico dell'Ente non può conferire al medesimo il potere di esprimere la volontà dell'Ente stesso.

3a.A parere della ricorrente non si comprende come Roma Natura, dopo aver ammesso la compatibilità del progetto con le norme di salvaguardia, abbia successivamente escluso l'ammissibilità delle attività in questione all'interno del Parco, tenendo anche conto del decorso del quinquennio dall'entrata in vigore della legge reg. 29/97 e quindi della decadenza delle misure di salvaguardia. E ciò tenendo conto che il progetto non riguarda più fanghi industriali e che il p.r.g. di Roma ammette in loco il trattamento di scarti verdi.

3b.Con la quarta censura la Laziale Ambiente si duole della violazione del D. Lgs. 228/01 e dell'art. 2135 c.c.. In particolare rileva che le attività in questione sono

attinenti al complessivo ciclo agricolo, così come riconosciuto di precedenti pareri favorevoli, e non può parlarsi, così come invece affermato nella sentenza impugnata, di gestione di rifiuti insalubri, di lavorazioni industriali ed i trattamenti di materiali non avendo a che fare con la produzione di *compost*.

4. Con la quinta censura la Laziale Ambiente si duole del travisamento avvenuto in ordine alla localizzazione dell'impianto, erroneamente indicato in via Casale delle allodole angolo via Laurentina, anziché in via Laurentina km. 21. Il TAR ha affermato che tale dato risultava dalla relazione di parte e che quindi tale doveva essere, mentre doveva essere considerato un vero errore, dato che in tutti documenti l'indirizzo era quello reale, elemento questo che variava le circostanze di fatto, soprattutto in relazione al traffico veicolare.

5. Con la sesta censura l'appellante si duole della disparità di trattamento riservatole, visto che alla società Tecnogarden è stata rilasciata autorizzazione ad attività del tutto simile sia nella quantità, sia nei contenuti ed erra la sentenza impugnata nell'affermare che non sussistono elementi in grado di manifestare tale disparità: questa si deduce inequivocabilmente dalle stesse autorizzazioni e dalla visura camerale della società.

6. Con la settima censura la Laziale Ambiente lamenta che gli atti impugnati – in particolare sia il provvedimento del 7.5.09, prot. n. 3028, di Roma Natura, sia il decreto 5451/2009 della Provincia, sia la nota del 20.5.09, prot. n. 32785/D2/2W/00 della Regione – siano illegittimi per difetto di motivazione, elemento anch'esso genericamente disatteso dal TAR Lazio.

7a. Con l'ottava censura l'appellante sostiene che l'Ente Roma Natura si era già espresso favorevolmente in merito al progetto presentato, sia con il nullaosta del 28.2.07, prot. 1358, sia con il silenzio assenso, sia con la conferma espressa alla conferenza di servizi del 17.10.07, dunque essendosi già espresso, non avrebbe potuto adottare un diniego: né tale diniego potrebbe trasformarsi in un

annullamento d'ufficio, purché questo sarebbe giustificato solamente da sopravvenuti motivi di interesse pubblico, mentre la situazione non è mai mutata a partire dal 2007.

7b. Con il nono motivo la Laziale Ambiente si doleva del fatto che tali provvedimenti, intendendoli quali atti di secondo grado, erano motivati genericamente e comunque in maniera assolutamente insufficiente.

8. Con la decima censura l'appellante rilevava che il provvedimento finale della Regione Lazio in data 20 maggio 2009 si poneva come una sospensione delle proprie determinazioni senza alcuna ragion d'essere, poiché rinviava all'inesistenza di un nulla osta favorevole di Roma Natura per assumere una pronuncia positiva.

La Laziale Ambiente concludeva l'accoglimento dell'appello con vittoria di spese, insistendo anche per il risarcimento dei danni.

Si sono costituiti in giudizio il Comune e la Provincia di Roma e l'ente Roma Natura, sostenendo l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Va esaminato preliminarmente per ragioni di ordine logico il secondo motivo, con cui la Laziale Ambiente sostiene l'illegittimità del diniego di nulla osta alla propria iniziativa emesso dall'ente Roma Natura, poiché firmato dall'arch. Massimo Sabatini, non appartenente all'organico dell'ente e delegato limitatamente alla partecipazione ad una specifica conferenza di servizi.

A prescindere dai contenuti della delega in questione, l'appartenenza o meno agli organici di un ente pubblico di un soggetto che per tale ente è chiamato ad emettere un provvedimento, non è elemento che in via autonoma possa inficiarne la legittimità; in ogni caso il diniego di nulla osta è stato emesso anche a firma del Direttore di Roma Natura e quindi non si può che concordare con la sentenza impugnata nel ritenere che tale dato di fatto e di diritto supera qualsiasi questione.

Il motivo va dunque rigettato.

Altresì infondato è il quinto motivo, ai sensi del quale l'appellante si duole di un sostanziale travisamento dei fatti, poiché l'indicazione erronea dell'indirizzo dell'impianto realizzando in via Casale delle allodole angolo via Laurentina, anziché via Laurentina 21 è comunque irrilevante a fronte della corretta specificazione delle particelle catastali interessate dall'attività da autorizzare.

Ancora infondata è la prima censura, con la quale Laziale Ambiente lamenta che il progetto destinatario del diniego impugnato non poteva ritenersi un nuovo progetto, bensì lo stesso progetto che anni prima aveva acquisito tutti i pareri necessari o in via espressa oppure tramite silenzio assenso e che dunque alla conferenza dei servizi non sarebbe residua null'altro che un'approvazione formale.

In realtà è del tutto corretto quanto affermato nella sentenza n. 27917/10 del TAR del Lazio, secondo cui il 17 ottobre 2007 la conferenza di servizi ha giustamente ritenuto la fase istruttoria non conclusa, visto che la stessa conferenza ha espressamente evidenziato la mancanza dell'autorizzazione provinciale per quanto concerneva, tra l'altro, "la specifica natura dell'impianto in oggetto (natura industriale o natura agricola) e che successivamente la medesima conferenza aveva deliberato la necessità di "presentare un progetto armonizzato secondo le prescrizioni poste dalle note della commissione Pama e dell'ente Roma Natura (...), per affrontare in sede della prossima conferenza le problematiche di tale progetto, ovvero se le sue caratteristiche siano di struttura industriale o agricola", rinviando la successiva convocazione al momento della presentazione del progetto. Da tanto sin qui rilevato non può che emergere come i successivi atti siano stati pronunciati in merito ad un oggetto del tutto differente, vista anche la difficoltà di determinare la stessa essenza dell'iniziativa (agricola o industriale). Del resto, la Provincia di Roma con successiva nota del 23 giugno 2008 diretta a tutte le

amministrazioni coinvolte nel procedimento e non sufficientemente smentita nell'appello, si descrive un progetto armonizzato secondo le prescrizioni della commissione P.A.M.A. (Piano Ambientale Miglioramento Agricolo) e dell'ente Roma Natura, per adempiere a quanto annotato nel verbale della conferenza di servizi del 17 ottobre 2007.

L'appello deve però essere accolto nei sensi che seguono, per la fondatezza almeno parziale delle censure sub 3°, 3b e 7.

In sintesi Laziale Ambiente, con tali mezzi di impugnazione, si duole del fatto che la sentenza impugnata non abbia riconosciuto il difetto di motivazione del diniego di Roma Natura, soprattutto in considerazione che l'armonizzazione del progetto aveva portato all'eliminazione del trattamento di fanghi industriali ed a cicli di lavorazione strettamente attinenti a scarti agricoli e che tutto questo fosse stato sostanzialmente ignorato.

Il diniego di nulla osta del 7 maggio 2009 afferma che dalla lettura della "Relazione tecnica armonizzata" esplicitante il progetto proposto dalla Laziale Ambiente s.r.l. viene prevista la realizzazione di una filiera di trattamento di rifiuti in quantità stimata pari a 30.000 tonnellate per anno, a mezzo dello sfruttamento dei processi metabolici di organismi viventi alloctoni e successiva commercializzazione del *compost* fertilizzante prodotto, con caratteristiche complessive tali da assumersi apoditticamente quale attività industriale e commerciale avulsa dalla pratica agricola tradizionale, aliena dalle migliori tipicità rurali dell'agro romano oltre che non compatibile con la finalità e gli obiettivi della legge regionale 29/97 di tutela; che la commissione Pama con verbale del 28 giugno 2006 ha definito tale impianto quale attività di gestione dei rifiuti incompatibile in area agricola; che ad una migliore analisi, le strutture (...) ed ogni altro manufatto strumentale non possono ritenersi annessi agricoli; che il traffico veicolare e la liberazione di vapori, fumi o

effluvi comporterebbero ripercussioni in danno degli insediamenti finitimi e che, per tutte queste ragioni, il progetto non può essere realizzato.

La relazione tecnica armonizzata di cui sopra prodotta dall'appellante, descrivente il progetto in una trentina di pagine, è successiva di due mesi alla richiamata conferenza di servizi del 17 ottobre 2007, e perciò non si comprende già ad un primo esame, come la commissione Pama sia pervenuta ad una definizione di incompatibilità del progetto con le aree agricole con verbale del 28 giugno 2006.

Oltre ad indicare nel dettaglio le coltivazioni biologiche che si intenderebbero svolgere nell'area, la stessa relazione descrive le tipologie e di quantitativi di rifiuti che dovrebbero essere recuperati, tutti costituiti esclusivamente dalla frazione verde e da altri materiali di natura ligneo-cellulosica come indicato nel Pama: gli stessi rifiuti sono descritti nella loro singolarità e comunque quelli non agricoli sono di natura biodegradabile oppure lignea (codici CER 20 01 38 e 20 02 01). In ogni caso nell'intero corpo della relazione non si intravedono promozioni di ammendante – poiché questo appare essere lo scopo ultimo dell'impianto - di tipo industriale con lavorazioni di tipo sintetico oppure trattamenti di derivati industriali, ad esempio fanghi così come era nel progetto precedente alle osservazioni Pama, incompatibili con la filiera agricola.

Il Collegio non può certamente pervenire ad una dichiarazione di ammissibilità dell'iniziativa nella località in cui la stessa dovrebbe essere avviata, poiché è facilmente intuibile che ciò richiederebbe l'esercizio di accertamenti e di discrezionalità tecnica che esulano dai poteri del giudice amministrativo: ma a fronte di una descrizione tecnicamente dettagliata delle lavorazioni che andrebbero ad essere compiute all'interno dell'azienda della Laziale Ambiente, non può sicuramente opporsi una motivazione in cui si assume "apoditticamente" che tali lavorazioni abbiano carattere "industriale e commerciale".

Quindi l'appello in esame deve essere accolto essenzialmente sotto il profilo del difetto di motivazione del diniego non rilevato dalla sentenza impugnata e l'affare deve essere rimesso all'ente Roma Natura, la quale dovrà pronunciarsi sulla richiesta di nulla osta secondo canoni di reale completezza in relazione ai totali contenuti della domanda dell'appellante.

Le spese di giudizio possono essere compensate, visti gli esiti peculiari della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata fatti salvi i futuri provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prospero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/05/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)