

N. 06124/2013REG.PROV.COLL.
N. 05735/2012 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5735 del 2012, proposto da:
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

Ente Regionale Roma Natura, rappresentato e difeso per legge dall'avv. Mario Capolupo, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Provincia di Roma, rappresentata e difesa per legge dall'Avv. Giovanna De Maio, domiciliata in Roma, via IV Novembre, 119/A; Regione Lazio, Asl Rm C, Arpa Lazio; Roma Capitale, rappresentata e difesa per legge dagli avv.ti Pierludovico Patriarca, Umberto Garofoli, domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

per l'esecuzione

della sentenza del CONSIGLIO DI STATO - Sez. V n. 03067/2012,

resa tra le parti, concernente diniego autorizzazione per realizzazione ed esercizio di un impianto di compostaggio e lombricompostaggio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2013 il Cons. Antonio Bianchi e uditi per le parti gli avvocati Cristina Savorelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tar del Lazio la società Laziale Ambiente impugnava il decreto dirigenziale n. 5451/ 2009, con cui la Provincia di Roma aveva denegato la richiesta di autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di compostaggio e lombricompostaggio, chiedendone l'annullamento.

Con sentenza n. 27917 del 2010, il Tar adito respingeva il gravame.

Avverso detta sentenza la Laziale Ambiente interponeva appello a questo Consiglio, chiedendone l'integrale riforma.

Con decisione n. 3067 del 2012, attesa la fondatezza delle censure sub 3° (rectius 3a), 3b e 7, la Sezione accoglieva il ricorso *“sotto il profilo del difetto di motivazione del diniego non rilevato dalla sentenza impugnata”* disponendo che l'affare dovesse *“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”*.

Nell'inerzia dell'Amministrazione, Laziale Ambiente proponeva un primo ricorso per l'esecuzione della anzidetta pronuncia della Sezione,

siccome passata a tutti gli effetti in giudicato.

Nelle more del giudizio Roma Natura, con nota del 14 settembre 2012, invitava Laziale Ambiente a presentare apposita ed ulteriore istanza, corredata di documentazione aggiornata.

Con decisione n. 970/2012 la Sezione, dopo aver acclarato che *“la nota richiamata deve considerarsi un atto nullo in patente elusione del giudicato”*, accoglieva il ricorso ordinando a Roma Natura di provvedere sulla domanda di autorizzazione della Laziale Ambiente *“tenendo conto di quanto specificato nella sentenza n. 3067/2012”*

In asserita esecuzione del predetto ordine giudiziale, Roma Natura riesaminava l'istanza e la respingeva nuovamente con determina n. 1647 del 9 aprile 2013.

2. Ritenendo elusiva del giudicato anche tale determinazione Laziale Ambiente, con il ricorso in epigrafe, ha adito nuovamente questo Consiglio per ottenere l'ottemperanza alla richiamata decisione n. 3067 del 2012.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, chiedendo la reiezione del gravame siccome infondato.

Alla camera di consiglio del 22 ottobre 2013, la causa è stata trattenuta per la decisione.

3. Rileva il Collegio come il ricorso si appalesi fondato, risultando la nuova determinazione di Roma Natura assunta in sostanziale violazione del giudicato in questione.

4. Ed invero, con la decisione n. 3067 del 2012, la Sezione ha accolto l'appello proposto dalla Laziale Ambiente, per la fondatezza delle censure sub 3a, 3b e 7, come già precisato.

Orbene, con tali censure è stato specificamente dedotto nella sostanza quanto segue:

Censura 3.a

- non si comprende come Roma Natura, dopo aver più volte riconosciuto la compatibilità del progetto con le norme di salvaguardia (cfr. conferenza del 17.10.07; nulla osta del 28.02.07; note n. 4967/02 e n. 1089/03), abbia successivamente, nell'assenza di sopravvenuti provvedimenti e specifiche giustificazioni sul punto, escluso l'ammissibilità delle attività in questione;
- in ogni caso le norme di salvaguardia, per espressa previsione dell'art. 8, comma 2, della L.R. n. 29/97 che ne ha disposto l'applicazione, hanno la durata massima di cinque anni con decorrenza dall'entrata in vigore della legge stessa. Poiché la Riserva Naturale Decima Malafede, su cui insiste l'area di cui trattasi, è stata istituita con la stessa L.R. n. 29/97 e sono ormai trascorsi più di cinque anni dalla sua entrata in vigore, le norme di salvaguardia non sono più in vigore ;
- inoltre dal 2007, in base alle prescrizioni ricevute da Roma Natura, il progetto non riguarda più fanghi industriali, ma solo ed esclusivamente lo smaltimento e recupero di scarti verdi che il P. R.G. di Roma ammette in loco (cfr. atto di appello pagg.14 e seguenti ; sentenza pag. 5).

Censura 3b

- il provvedimento di diniego impugnato viola il d.lgs n. 228/01 e l'articolo 2135 del codice civile. In particolare va rilevato che le attività in questione sono attinenti al complessivo ciclo agricolo, così come riconosciuto da precedenti pareri favorevoli, e non può quindi parlarsi, così come invece affermato nella sentenza impugnata, di gestione di rifiuti insalubri e di lavorazioni industriali, non sussistendo alcuna produzione di *compost* (cfr. atto di appello pagg.19 e seguenti; sentenza pag. 6).

Censura 7

- gli atti impugnati ed in particolare il provvedimento del 7 maggio 2009 n. 3028 di Roma Natura, il decreto 5451/2009 della Provincia e la nota 32785/2009 della Regione, sono illegittimi per difetto di motivazione (cfr. atto di appello pagg. 27 e seguenti; sentenza pag. 7).

5. In ragione della riconosciuta fondatezza delle anzidette censure, la Sezione ha quindi accolto l'appello proposto dalla Laziale Ambiente *“sotto il profilo del difetto di motivazione non rilevato dalla sentenza impugnata”*, rimettendo l'affare a Roma Natura affinché si rideterminasse *“secondo canoni di reale completezza in relazione ai totali contenuti della domanda dell'appellante”*.

6. Difetto di motivazione, pertanto, che è stato ricondotto dalla Sezione alle seguenti oggettive circostanze riscontrabili nei provvedimenti impugnati in primo grado:

- l'aver opposto le misure di salvaguardia di cui alla legge regionale n. 29/97 in modo contraddittorio, inconferente e, quel che più rileva, senza tenere conto della loro cessata vigenza per decorso del termine quinquennale fissato dalla legge regionale stessa (censura 3a);

- l'aver ignorato che *“l'armonizzazione del progetto aveva portato all'eliminazione del trattamento di fanghi industriali ed a cicli di lavorazione strettamente attinenti a scarti agricoli”* (censure 3b e sette). Come precisato in sentenza, infatti, *“la relazione tecnica armonizzata..... prodotta dall'appellante..... oltre ad indicare nel dettaglio le coltivazioni biologiche che si intenderebbero svolgere nell'area..... descrive le tipologie ed i quantitativi di rifiuti che dovrebbero essere recuperati, tutti costituiti esclusivamente dalla frazione verde e da altri materiali di natura ligno-cellulosica come indicato nella Pama : gli stessi rifiuti sono descritti nella loro singolarità e comunque quelli non agricoli sono di natura biodegradabile oppure lignea.....In ogni caso nell'intero corpo della*

relazione non si intravedono promozioni di ammendante di tipo industriale con lavorazioni di tipo sintetico oppure trattamenti di derivati in 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..... 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”.

7. Dal *dictum* giudiziale, pertanto, derivava l'obbligo per Roma Natura di rideterminarsi tenendo specificamente conto, da un lato, della riconosciuta inopponibilità delle misure di salvaguardia di cui alla legge regionale n. 29 del 1997, dall'altro, di tutti gli indici evidenziati dalla Sezione come rivelatori di un progetto sostanzialmente compatibile con le aree agricole, piuttosto che finalizzato a realizzare un impianto di tipo industriale e commerciale.

8. Sennonché, con la determinazione n. 1647/2013 odiernamente in contestazione, Roma Natura, in asserita ottemperanza al giudicato di che trattasi, ha respinto nuovamente l'istanza della Laziale Ambiente “*confermando*” il contenuto della propria nota del 19 marzo 2013 con cui aveva comunicato “*i motivi che ostacolano al rilascio del nulla osta ex art. 28 L.R. 29/1997, in quanto l'art. 8 (misure di salvaguardia), comma 3, lettera q) della L.R. 29/97 vieta espressamente la realizzazione di nuovi edifici all'interno delle zone territoriali omogenee E).....*”.(cfr. nota 19.03.2013 prot. 1302) .

È ciò in quanto “*il Tar Lazio con sentenza 27917/10 ha affrontato la questione della vigenza delle misure di salvaguardia ex art. 8 della L.R. 29 del 1997, ma risolvendo la questione a favore di questo Ente: infatti a pag. 14 della suddetta sentenza, viene rigettata la censura in parola avanzata da Laziale Ambiente in*

qualità di ricorrente” (cfr. determina prot. 1647/ 2013).

9. Osserva il Collegio come la determina risulti assunta dall'Amministrazione in sostanziale violazione del giudicato in questione.

Come più sopra precisato, infatti, con la decisione n. 3067/2012 la Sezione ha accolto, tra le altre, la censura sub 3a formulata nell'atto di appello, con cui Laziale Ambiente ha dedotto l'erroneità della gravata sentenza del Tar Lazio n. 27917/2010 laddove, giust'appunto, ha respinto la doglianza sviluppata in primo grado volta a contestare l'applicabilità delle misure di salvaguardia di cui all'art. 8 della legge regionale 29 del 1997.

Pertanto, essendo stata la sentenza del Tar sul punto espressamente riformata dalla Sezione (“*annullata*” come si legge nel dispositivo della decisione), la stessa non poteva di certo essere invocata dall'Amministrazione a sostanziale ed unico presupposto della determina assunta, se non in violazione del giudicato.

10. Né può accedersi alla tesi dell'Amministrazione secondo cui nella decisione n. 3067/2012 non vi sarebbe “*il riconoscimento anche implicito della fondatezza della... doglianza avversaria*” relativa alla inapplicabilità delle richiamate misure di salvaguardia, considerato tra l'altro che avendo questo Consiglio “*accolto l'impugnazione proposta..... esclusivamente in relazione al difetto di motivazione..... è indubbio che sia stato, implicitamente, respinto il motivo di appello diretto a ribadire l'inapplicabilità del sopra menzionato art. 8*” della legge regionale n. 29/97.

L'assunto, infatti, risulta privo di fondamento sia sul piano formale che su quello sostanziale.

Sul piano formale in quanto, come più volte precisato, la Sezione ha espressamente ritenuto fondata la censura sub 3a volta a contestare

proprio la perdurante efficacia delle misure di salvaguardia e, quindi, la loro applicabilità.

È non v'è dubbio, quindi, che il punto sia ormai a tutti gli effetti coperto da giudicato.

Sul piano sostanziale in quanto, ove fosse stato realmente respinto il motivo di appello diretto a ribadire l'inapplicabilità del richiamato art. 8, l'esame (e la riconosciuta fondatezza) delle ulteriori doglianze dedotte avverso il diniego opposto dall'amministrazione si sarebbe risolto in un *inutile esercizio di giurisdizione*, atteso il carattere assorbente di tale circostanza ai fini del decidere.

Infatti, una volta acclarata (in ipotesi) l'applicabilità delle richiamate misure di salvaguardia, ne sarebbe automaticamente derivato lo specifico divieto “*espresso di realizzazione di nuovi edifici all'interno delle zone territoriali omogenee E*”, come precisato dall'amministrazione, con la conseguente inconducenza di ogni altra censura dedotta dalla Laziale Ambiente, considerata la inaccogliabilità in ogni caso del progetto per cui causa.

11. Conclusivamente, la determina n. 1647/2013 deve considerarsi un atto nullo, siccome assunto in patente violazione del giudicato.

In accoglimento del ricorso, quindi, deve essere dichiarato l'obbligo di Roma Natura di dare piena e puntuale esecuzione alla decisione di questa Sezione n. 3067 del 2012, tenendo conto delle statuizioni in essa contenute così come precisato ai punti 6 e 7 che precedono.

Si ritiene congruo assegnare per l'adempimento il termine di giorni venti dalla notificazione della presente decisione a cura dell'interessata.

Per il caso di persistente inadempimento, si ritiene opportuno nominare sin da ora quale commissario *ad acta* il Dirigente della Direzione Generale della Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche del Ministero dell'Ambiente, competente in materia di gestione integrata del ciclo dei

rifiuti, con facoltà di delega a persona di sua fiducia.

Il commissario designato provvederà in sostituzione dell'Amministrazione comunale nel termine di trenta giorni dall'assunzione dell'incarico.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio, attesa la peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina all'Ente Regionale Roma Natura di dare piena ed esatta esecuzione alla decisione in epigrafe stessa indicata, nel termine e nel modo indicati in motivazione.

Per il caso di persistente inadempimento, nomina quale commissario *ad acta* perché provveda in sostituzione dell'Ente Roma Natura, il Dirigente della Direzione Generale della Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche del Ministero dell'Ambiente, competente in materia di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, con facoltà di delega a persona di sua fiducia.

Assegna al commissario, per gli adempimenti di competenza, il termine di giorni trenta dalla assunzione dell'incarico .

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Sabato Malinconico, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/12/2013

IL SEGRETARIO

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